

Wissen, Nachhaltigkeit und Governance in der lokalen Umweltpolitik

Von der Schwierigkeit, Feinstaub zu reduzieren

Wie werden Governance-Ansätze in der lokalen Umweltpolitik umgesetzt? Vor dieser Fragestellung wurde in zahlreichen Fallstudien untersucht, welche Bedeutung Wissen zukommt, wenn es um nachhaltiges Regieren in Kommunen geht.

Von Eva Reisinger

Politiken, die auf Nachhaltigkeit abzielen, werden nur Teilerfolge erzielen können und oft ineffektiv bleiben, wenn sie nicht ein ausreichend weites Spektrum an Wissensformen berücksichtigen und versuchen, die Lücke zwischen Experten und Laien zu schließen. Ausgehend von dieser These startete 2006 „Governance for Sustainability“, ein Forschungsprojekt, das die Umsetzung jüngerer umweltpolitischer Richtlinien der Europäischen Union (EU) auf der lokalen Ebene von Städten und Kommunen in neun Ländern untersuchte. Im Folgenden soll über Forschungsergebnisse zur Implementation der so genannten „Feinstaubrichtlinie“ (1999/30/EC) berichtet werden, die neben dem Emissionshandel und der Strategischen Umweltpflichtung einen von drei Forschungsschwerpunkten bildete.

Staatliches Handeln in Bewegung

Staatliches Handeln ist gegenwärtig in vielerlei Hinsicht in Bewegung geraten. Aus zwei Perspektiven soll dieser Wandel hier skizzenhaft beleuchtet werden.

Zum einen werden frühere Governmentstrukturen mit stark sektoralen Ansätzen und starren, regulativen Instrumenten zunehmend ergänzt oder ersetzt durch Elemente von Governance, also „Mischformen der Handlungskoordination zwischen Staat, Markt und Netz“ (Matthiesen 2007). Das kann man partiell mittlerweile auch im Bereich der Umweltpolitik beobachten, wo sich ein Instrumentenwandel, auf Basis wissenschaftlicher Forschung und transnationalen Lernen, weg von regulativen hin zu mehr kooperativen, persuasiven oder marktwirtschaftlichen Instrumenten vollzieht (Böcher/Töller 2007). Damit ist die Hoffnung verbunden, die Erfolgchancen politischer Steuerung zu erhöhen. Parallel häufen sich jedoch Warnungen hinsichtlich der tatsächlichen Steuerungswirkungen. Demnach, so wird argumentiert, muss von immer geringeren Steuerungswirkungen ausgegangen werden angesichts der erhöhten Komplexität und

Dynamik realweltlicher Prozesse (Matthiesen 2007; Taleb 2008). Dieser Befund verleiht vor allem Fragen nach zukunftsfähigen und wirkungsvollen Steuerungsmodi Sprengkraft.

Zum anderen verändert sich staatliches Handeln aber auch im Zusammenspiel mit dem Fortschreiten wissenschaftlicher Entwicklungen (Burke 2001). So ist Wissen zu einer Schlüsselressource postindustrieller Gesellschaften aufgestiegen, relevant nicht nur für die Ökonomie, auch die Politik verstärkt ihr Naheverhältnis vor allem zur Wissenschaft. Wissenschaftliches Wissen steht politisch hoch im Kurs, um sich gegen Kritik oder Fehlentscheidungen abzusichern oder die Legitimität der Entscheidungen zu erhöhen. Oft ergibt sich sogar eine starke Abhängigkeit und Kopplung mit wissenschaftlicher Expertise und auch Gegenexpertise im politischen Prozess. Der exponentiell beschleunigte Zuwachs an Daten, Informationen und Wissen, neue gesellschaftliche Vernetzungsformen, dezentral verfügbares Wissen, aber auch neue Kontrollmechanismen zur Absicherung von Wissensbeständen und Wissensvorsprüngen schaffen insgesamt veränderte Bedingungen für politisches Handeln und für die politische Sphäre. Zugleich steht die Politik aufgrund wissenschaftlicher Entwicklungen vor neuen gesellschaftlichen Problemlagen, wie etwa „brain drain“.

Governance for Sustainability

Wissen wie auch Lernen ist daher mit dem „cognitive turn“ in der politikwissenschaftlichen Forschung und in thematisch angrenzenden Disziplinen in jüngerer Zeit zu einer zentralen Analysekategorie aufgerückt, erwartet man sich dadurch neue Erklärungsansätze für institutionellen Wandel und das Verstehen von Politikprozessen (Maier/Wiesner 2007).

Damit schließt sich die Frage an, was die genannten Entwicklungen für Konzepte nachhaltiger Entwicklung bedeuten. Da die notwendige Restrukturierung der öffentlichen Institutionen bislang weitgehend ausgeblieben ist, sind die Durchsetzungschancen nachhaltiger Politikansätze, trotz positiver Statements und Absichtsbekundungen, im politischen Alltagshandeln eher gering (Fischer/Hajer 1999). Die Defizite etablierter institutioneller Politik und Verwaltung wirken bremsend auf das politisch-strategische Querschnittsziel. So lässt sich aus politikwissenschaftlicher Sicht sagen, dass sich nachhaltige Entwicklung als eine Aufgabe der Politikintegration und der inter-sektoralen Koordination verstehen lässt (Lafferty 2004). Ressortübergreifende, integrative Politikansätze inhaltlich zu organisieren und institutionell zu implementieren, sind eine der großen Herausforderungen, wenn es darum geht, fördernde Strukturen für →

nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Diesen institutionellen Wandel auf den Weg zu bringen, ist wiederum gerade eine Frage von Wissen und institutionellem Lernen.

An dieser Stelle setzen auch die genannten Forschungsbemühungen an. Versteht man Nachhaltigkeit demzufolge als eine Wissensherausforderung für die Politik, stellt sich die Frage, ob und in welcher Form sich eine „Governance for Sustainability“, also eine gelingende Steuerung für nachhaltige Entwicklung, unter Berücksichtigung des wachsenden gesellschaftlichen Stellenwerts von Wissen, beobachten lässt. Sind in der Wissensgesellschaft bestimmte Steuerungsmodi besser geeignet, Nachhaltigkeitspolitiken auf den Weg zu bringen? Und wenn ja, welche sind das? Welche Positionen kommen einzelnen Wissensformen dabei zu, welche dominieren den politischen Prozess? Wie können Wissensformen auf die Effektivität und Legitimität von Politiken, die auf Nachhaltigkeit abzielen, Einfluss nehmen? Lässt sich ein Gestaltwandel in der lokalen Umweltpolitik durch die Integration in die EU beobachten, dadurch dass auf diese Weise neue Instrumente, die andere Wissensformen stärken, zur Anwendung kommen?

Um diese Fragen zu beantworten, ist im Projekt zum einem die Wissensdimension in den Forschungsfokus gerückt. Es wurde die Rolle von Wissen in den lokalen politischen Handlungsarenen untersucht, wobei Wissensformen ausdifferenziert wurden, beispielsweise in Alltags-, Experten-, Produkt-, Markt- oder Steuerungswissen (Matthiesen 2005). Unter Wissen ist hier primär ein Handlungswissen gemeint, weniger das methodisch schwer fassbare Kopfwissen oder Wissen im rein akademischen Verständnis. Auch mit Ansätzen des Wissensmanagements hat diese Differenzierung weniger zu tun, sie ergänzt vielmehr die weiterhin relevante Aufteilung in implizites und explizites Wissen (Polanyi 1967).

Zum anderen ist in den institutionellen Analysen gefragt worden, wie sich Nachhaltigkeit, verstanden als Aufgabe der Politikintegration und der inter-sektoralen Koordination, in der lokalen Umweltpolitik darstellt. Dafür wurde eine Operationalisierung in drei evaluative Dimensionen vorgenommen. Erstens wurde untersucht wie umfassend die drei Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt werden, zweitens wie aggregiert im Hinblick auf die verschiedenen sektoralen Belange ein Politikentwurf ist und drittens wie konsistent ein Politikentwurf oder eine Politikmaßnahme auch im Hinblick auf die Wissensdimension ist (G-FORS 2006). Nachfolgend wird exemplarisch über die Umsetzung der EU-Luftreinhalterichtlinie in Potsdam, Brandenburg, berichtet.

Nachhaltiges Luftqualitätsmanagement für Städte

Jüngere umweltpolitische Richtlinien der EU verfolgen durchaus nachhaltige Ziele. Auch die Luftqualitätsrahmenrichtlinie aus 1996 und die anschließenden Tochterrichtlinien bringen das zum Ausdruck, wenn im Fall einer Grenzwertüberschreitung mit Luftschadstoffen wie zum Beispiel Feinstaub, für die betrof-

fenen Gebiete ein Aktionsplan beziehungsweise ein langfristiger Luftreinhalteplan aufgestellt werden muss, um die Schadstoffkonzentration nachhaltig zu senken. Mit der Richtlinie wurde Feinstaub erstmals als ein Problemstoffbestand gekennzeichnet. Die Grenzwerte lassen wenig Zweifel zu, dass es sich um einen gesundheitsschädigenden Luftschadstoff handelt, dessen Konzentration oft in verkehrs- oder industriereichen Stadtgebieten deutlich zu hoch sein kann. Es handelt sich um eine wissenschaftlich fundierte Metagovernance, das heißt, die politische Regulierung ist in ihren zugrunde liegenden Annahmen und Leitbildern stark von wissenschaftlichen, toxikologischen und umweltepidemiologischen Erkenntnissen geprägt. Umweltpolitik hat schon seit ihrem Bestehen ein Naheverhältnis zu wissenschaftlicher Expertise und akademischer Forschung. Viele Politikinnovationen in dem Politikfeld lassen sich auf einen Zuzug an wissenschaftlichen Erkenntnissen in den Naturwissenschaften zurückführen. Ein Beispiel ist die international gut organisierte Umwelt- und Klimaforschung, wenn sie global vernetzt in die Weltorganisationen hineinwirkt und die politische Anschlussfähigkeit ihrer Forschungsergebnisse aufzeigt. Auch wissenschaftliche Metastudien über die Wirkung von Luftschadstoffen in der Umwelt beziehungsweise auf Mensch und Tier konnten über die Weltgesundheitsorganisation in die relevanten politischen Diskussionszirkel der EU gelangen.

Feinstaubreduktion als Governanceproblem

Damit ist auch ein im deutschen Luftreinhalterecht eher vernachlässigter Bereich, der der Immissionen, stärker in das Blickfeld gerückt und 2002 mit der 22. Bundes-Immissionsschutzverordnung gesetzlich verankert worden (Diederichsen 2005). Neu ist das partizipatorische Element, eine verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess, und neu ist, dass in Problemgebieten der nun verantwortlichen Kommunen und Städte eine nachgewiesene lokale Belastungsreduktion stattfinden muss. Die relativ späte Übertragung ins deutsche Recht wie auch die Tatsache, dass die mediale Berichterstattung in der Öffentlichkeit erst 2005 mit den ersten Überschreitungen begann, bestätigt ein eher zögerliches Verhalten von Politik und Verwaltung gegenüber dem Feinstaubthema. Die alarmierenden Risikozahlen über potenzielle Todesfälle, die medial kursierten, sowie Klagedrohungen betroffener Bürgern machten ein rascheres politisches Handeln notwendig. Während die Feinstaubrichtlinie vor allem ergebnisseitig reguliert, indem Grenzwerte einzuhalten sind, werden der Weg und die Wahl der Mittel den städtischen Akteuren weitgehend überlassen, was durchweg auch Unsicherheiten und Rufe nach Rezeptwissen mit sich brachte. Durchgesetzt hat sich bundesweit letztlich, wie auch für die bisherige Luftreinhaltepolitik typisch, eine technisch-administrative Lösung beziehungsweise ein Maßnahmenbündel, das mit dem stärksten und bekanntesten Instrument, der Umweltzone, ein restriktives Fahrverbot für betroffene Innenstädte vorsieht.

Auch in der Stadt Potsdam, Hauptstadt Brandenburgs am Metropolenrand Berlins, ist die Feinstaubkonzentration, trotz

der vielen Grün- und Wasserflächen im Stadtgebiet, so hoch, dass die Umweltzone als Maßnahme in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden musste. Daneben sehen die mittelbaren Maßnahmen einen weiteren Ausbau und Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs vor, ein verbessertes Verkehrsmanagement, Umfahrungsprojekte, den Ausbau des Radnetzes wie auch Straßenerhaltungsmaßnahmen. Damit bewegt man sich zum Teil in Richtung einer umweltorientierten Verkehrspolitik. Dennoch, weiche begleitende Maßnahmen, etwa die Förderung einer Verhaltensänderung hin zu weniger Autofahren oder die Thematisierung des individuellen Beitrags des Einzelnen zur Luftqualitätssituation, sucht man vergeblich. Man beschränkte sich auf Maßnahmen, die nachweislich, also rechnerisch ermittelbar, Feinstaub reduzieren. Während die ökologische Dimension im Plan ausreichend verhandelt wird, fehlen Angaben zur sozialen oder ökonomischen Dimension des städtischen Feinstaubproblems beziehungsweise der Maßnahmen. Man könnte sagen, dass damit Chancen für eine nachhaltige Lösung des Problems nur eingeschränkt genutzt wurden. Gleichzeitig offenbart sich aber hier auch empirisch das politische Dilemma, dass Politiken nur schwer umfassend, aggregiert und konsistent zugleich sein können.

Feinstaubreduktion erweist sich in vielfältiger Weise als Wissens- und Governanceproblem, wie auch der Planungsprozess für Potsdam zeigt. Ausgehend vom für den Immissionsschutz und für die Planung zuständigen Landesministerium wurde in enger Kooperation mit dem Landesumweltamt ein strategisches Vorgehen entwickelt, um gemeinsam in den betroffenen Kommunen den Luftreinhalteplan aufzustellen (MLUV 2007). Überrascht hat die Immissionsschutzexperten vor allem die Eingriffstiefe der Direktive. In einem institutionellen Lernprozess musste die eigene Vorgehensweise an die neuen Bedingungen justiert werden. Beauftragte, externe Gutachter erarbeiteten dann mit den Kommunen auf Dialogbasis und in eigenen Arbeitskreisen, bestehend aus geladenen Experten, also Vertretern der Landesbehörden, der jeweiligen Stadtverwaltung, den Straßenverkehrsbehörden sowie Verbandsvertretern aus Wirtschaft, Umwelt und Verkehr den Luftreinhalteplan. Im Fall Potsdam dauerte der Planungsprozess rund ein Jahr. Das abschließende Ziel, einen Selbstbindungsbeschluss der Stadt herzustellen, um die Planmaßnahmen zu vollziehen, wurde in Potsdam aber erst eineinhalb Jahre später erreicht. Langwierige verwaltungsinterne Verhandlungen zwischen den Ressorts hinter verschlossenen Türen verzögerten die öffentliche Planauslegung um Monate. Sie wurde als Formalität gesehen, um die Bürger über die Fertigstellung des Plans zu informieren. Im Anschluss wurde dem Plan in der Stadtverordnetenversammlung nach mehreren Anläufen zugestimmt.

Im untersuchten Fall lässt sich am Umgang mit dem Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung erkunden, wie die realen Chancen stehen, eine interessierte Öffentlichkeit für eine umwelt- und verkehrspolitische Fragestellung zu gewinnen. Denn obwohl sich die Wissensstadt Potsdam auf dem Weg sieht, eine Bürgerkommune zu werden, zeigte sich in der Luftreinhalte-

„Die Chancen von Governance in der lokalen Umweltpolitik bleiben im Schatten der Hierarchie gefangen.“

planung der Stadt wenig von diesem Vorhaben. Lebensweltliche Wissensformen wie Alltagswissen oder lokales Wissen, also Wissen und Erfahrungswerte der Bürger über die Lebenssituation aufgrund der Luftqualität in der Stadt, haben kaum Chancen gehört zu werden. Gleichzeitig gerät die Administration wie auch die Lokalpolitik durch die Nähe zu Berlin, das die Umweltzone früher eingeführt hat, in Erklärungsnot gegenüber interessiert-informierten Bürgern. Im Zuge des mehrjährigen Planungsprozesses gab es keine öffentliche Informations- oder Diskussionsveranstaltung zu dem Thema. Der eingesetzte, nur aus Experten bestehende Arbeitskreis ist zwar ein positives Novum auf der lokalen Ebene, diente den zuständigen Abteilungen vielmehr dazu, spätere Einwendungen im Vorfeld abzuferdern. So wird auf der lokalen Ebene unter leicht veränderten Bedingungen das fortgesetzt, was auch für den bisherigen Politikstil in der Luftreinhaltepolitik Usus war: Experten dominieren, das Thema wird fast ausschließlich als technisches verhandelt, der Planungsverlauf gleicht einem instrumentellen Planungsmodus (Davoudi 2006). Eigentlich verlangt das Feinstaubproblem nach einer vertikalen, horizontalen und territorialen politischen Lösung, die aber nicht erzielt werden kann. Demokratische Legitimität der Entscheidungen wird so, wie gezeigt wurde, primär ergebnisseitig hergestellt, nämlich über die theoretisch sichergestellte Effektivität der Maßnahmen. Mit Haus/Zimmermann lässt sich dagegen formulieren, dass die Richtlinie „die umweltpolitische Performanz der lokalen Politik gewissermaßen auf den Prüfstein stellt und Defizite transparent und deren Behebung neuerdings auch einklagbar macht“ (Haus/Zimmermann 2007).

Fazit

Auch nach der Umsetzung der Luftqualitätsrahmenrichtlinie in Deutschland ist der immissionsschutzrechtliche Rahmen, vor dessen Hintergrund die administrativen und politischen Akteure handeln, weitgehend unverändert geblieben. Die lokale Umweltpolitik in betroffenen Städten hat ein neues, wenn gleich zeitlich limitiertes Forum für die Diskussion und den Wissenstransfer über Luftqualitätsmanagement und Luftreinhaltung in der Stadt hinzugewonnen. Dennoch bleiben dessen Chancen im Schatten der Hierarchie gefangen, neu hinzugekommene Elemente einer lokalen Governance wie die Öffentlichkeitsbeteiligung werden nur sehr eingeschränkt dazu genutzt, Luftqualität zu einem städtischen Diskursthema werden zu lassen. Die starke Rolle des hierarchischen Steuer- →

rungsmodus wie auch die gewachsenen Routinen in der Luftreinhaltepolitik zeigen ihre Auswirkungen nun in den Städten, nicht nur bei der begrenzt-innovativen Wahl der Maßnahmen, sondern auch der Wissensformen. Experten- und Sachwissen dominieren, Governance- und Steuerungswissen sorgen für die notwendige Einbindung in das vorhandene institutionelle Gefüge und das sektoral-administrative Alltagsgeschäft. Mangelndes Interesse oder mangelnde Ressourcen, die horizontale wie auch vertikale Integration zu verbessern, und die damit einhergehenden Schwierigkeiten zeigen die Anpassungsprobleme an die neue Aufgabe eines Luftqualitätsmanagements auf und schmälern momentan die Chancen auf eine nachhaltige „good policy solution“.

Brüssel hat aber neben den strikten Grenzwerten für Stickstoffdioxid, die ab 2010 einzuhalten sind, in der Novellierung der Richtlinie 2008/50/EG neue Zielwerte für noch feinere Feinstaub-Partikel festgelegt. Sie lassen dem Thema Luftqualität auf der lokalen Ebene auch voraussichtlich in nächster Zeit nicht die Luft ausgehen.

Anmerkung

Das Projekt „Governance for Sustainability“ wurde von der Europäischen Kommission durch das sechste Forschungsrahmenprogramm finanziert. Informationen zum Projekt „Governance for Sustainability“ (G-FORS) finden sich unter <http://www.gfors.eu>.

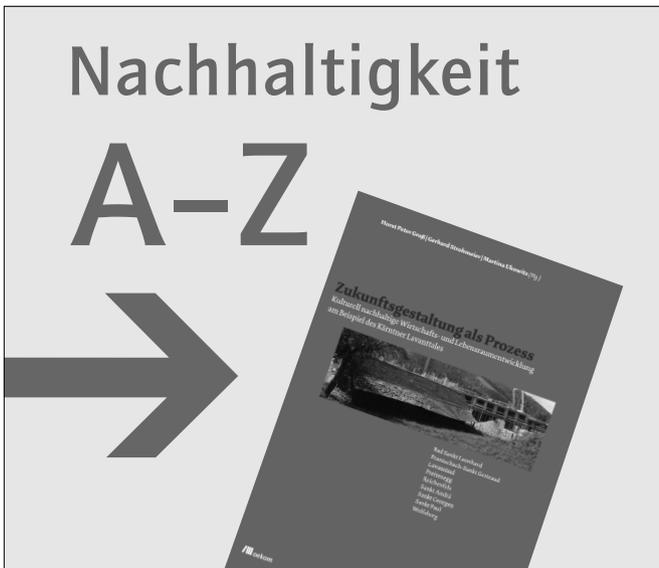
Literatur

Böcher, M. / Töller, A. E.: Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen. In: Jacob, K. / Biermann, F. / Busch, P. O. / Feindt, P. H. (Hrsg.): Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39/2007. S. 299–322.
 Burke, P.: Papier und Marktgeschrei. Die Geburt der Wissensgesellschaft. Berlin 2001.
 Davoudi, S.: Evidence-Based Planning. Rhetoric and Reality. disP 165/2006. S. 14–24.

Diederichsen, L.: Feinstaub. Rechtsgrundlagen zum Schutz von Leben und Gesundheit. Berlin 2005.
 Fischer, F. / Hajer, M. A.: Living with Nature. Environmental Politics as Cultural Discourse. New York 1999.
 G-FORS: Conceptual Framework. G-FORS working paper. Darmstadt/Erkner 2006.
 Haier, M. / Zimmermann, K.: Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik? In: Jacob, K. / Biermann, F. / Busch, P. O. / Feindt, P. H. (Hrsg.): Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39, Wiesbaden/2007. S. 243–261.
 Lafferty, W. M.: From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration. In: Lafferty, W.M. (Hrsg.): Governance for sustainable development. Cheltenham 2004. S. 191–220.
 Maier, M. L. / Wiesner, A.: Politik und Wissen. In: Schützeichel, R. (Hrsg.): Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung. Konstanz 2007. S. 613-622.
 Matthiesen, U.: KnowledgeScapes. Pleading for a knowledge turn in socio-spatial research. Working Paper Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning (IRS). Erkner 2005.
 Matthiesen, U.: Wissensmilieus in heterogenen stadtreionalen Räumen Ostdeutschlands – zwischen Innovationsressourcen und kulturellen Abschottungen. In: Koch, G. / Warneken, B. J. (Hrsg.): Region – Kultur – Innovation. Wege in die Wissensgesellschaft. Wiesbaden 2007. S. 83–122.
 MLUV (Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz): Luftreinhalteplanung im Land Brandenburg. Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie. Potsdam 2007.
 Polanyi, M.: The Tacit Dimension. London 1967.
 Taleb, N. N.: Der Schwarze Schwan. Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse. München 2008.

■ **AUTORIN + KONTAKT**

Eva Reisinger ist Geographin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Governance for Sustainability“ (G-FORS) am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner (IRS).
 Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Flakenstraße 28-31, 15537 Erkner.
 E-Mail: reisinger@irs-net.de



R wie Regionalentwicklung

Wie viele ländliche Regionen steht das Kärntner Lavanttal vor großen Herausforderungen. Wie lässt sich die Identität einer Region zwischen Tradition und Moderne gestalten? Wie kann eine nachhaltige Wirtschaftsförderung erreicht werden? Eine Gruppe engagierter Menschen aus der Wirtschaft hat sich zum Ziel gesetzt, das Lavanttal zu einer Vorzeigeregion Europas zu machen. Das Buch zeigt auf, wie eine nachhaltige Entwicklung als struktureller Prozess begonnen werden kann.

H. P. Groß, G. Strohmeier, M. Ukowitz (Hrsg.)
Zukunftsgestaltung als Prozess
 Kulturell nachhaltige Wirtschafts- und Lebensraumentwicklung am Beispiel des Kärntner Lavanttales
 oekom verlag, München 2009, 256 Seiten, 29,90 EUR, ISBN 978-3-86581-138-7

Erhältlich bei
www.oekom.de
kontakt@oekom.de
 Fax +49/(0)89/54 41 84-49

Die guten Seiten der Zukunft



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.