

2 Die Strategie folgt den Institutionen: der Nachhaltigkeitsprozess in Bayern

Thomas Hajduk und Jutta Knopf

2.1 Einleitung

Bayern war eines der ersten deutschen Bundesländer, die auf den Rio-Gipfel 1992 reagierten, indem sie lokale Nachhaltigkeitsstrategien entwickelten. Seit 1995 steht nachhaltige Entwicklung auf der landespolitischen Agenda des Freistaates. Zwei Jahre später lag die „Bayern-Agenda 21“ vor, welche zusammen mit dem Aktionsprogramm von 2002 die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie verkörpert. Gegenwärtig wird eine neue Strategie entwickelt, welche auf der ersten aufbauen und besser dazu beitragen soll, Nachhaltigkeit als Leitmotiv für alle Politikfelder zu etablieren.¹⁸

Trotz seiner revisionsbedürftigen Strategie gilt Bayern als ein Pionier im Bereich Nachhaltigkeitspolitik und dient anderen Bundesländern als Vorbild (vgl. Kern 2008: 136). Diese Bewertung ist kein Widerspruch, sondern bezeugt die Besonderheit der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik, die nur zu verstehen ist, wenn der Blick über die Nachhaltigkeitsstrategie hinausgeht. Seit 1995 hat das Bundesland parallel zum Strategieprozess einige vorbildhafte Institutionen hervorgebracht, die zum Teil von anderen Bundesländern und sogar im Ausland nachgeahmt werden. Diese Institutionen wurden vor der Nachhaltigkeitsstrategie geschaffen, sie sind in ihrem jeweiligen Geltungsbereich konkreter und transparenter als die allgemeine Nachhaltigkeitsstrategie und haben einen nachprüfbaren Beitrag zu Nachhaltigkeit in Bayern geleistet. Damit sind sie den bisherigen Nachhaltigkeitsstrategien voraus. Während die Arbeiten am strategischen Dach der Nachhaltigkeitspolitik noch im Gange sind, stehen also bereits einige starke Säulen in Form von Instrumenten und sektoralen Strategien.

Im Folgenden werden drei dieser Säulen vorgestellt, die jeweils einem Aspekt des Nachhaltigkeitsprozesses zugeordnet werden können. Es handelt sich dabei um den Umweltpakt, die Kommunale Agenda 21 und die Klimaschutzstrategie. Der „kooperative Umweltschutz“ zwischen Staat und Unternehmen, der

18 Stand: März 2010

im Umweltpakt zum Ausdruck kommt, ist ein Vorzeigeprojekt der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik. Er steht primär für eine freiwillige öffentlich-private Partnerschaft im betrieblichen Umweltschutz und dient als Vorlage für ähnliche Kooperationen inner- und außerhalb Deutschlands. Im Zuge der Kommunalen Agenda 21 wurde ein Rahmen für die kommunale Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung geschaffen. Bayern war in der anfänglichen Wachstumsphase unter den führenden Bundesländern zu finden und arbeitet nun daran, den seit einigen Jahren stagnierenden Prozess wiederzubeleben. Die dritte Säule der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik stellt die Klimaschutzstrategie dar. Diese verfolgt das Doppelziel einer Minderung von Treibhausgasemissionen und Anpassung an den Klimawandel, wofür auch Forschung und Entwicklung nachhaltiger Innovationen gefördert werden. Im Rahmen der Klimastrategie gelingt es damit nicht nur, Nachhaltigkeits- und Innovationspolitik zu verbinden, sondern auch eine Strategie vorzulegen, die der Nachhaltigkeitsstrategie an Transparenz voraus ist. In ihrer Summe bieten diese drei Institutionen eine Erklärung, warum der bayerische Nachhaltigkeitsprozess als fortgeschritten zu bezeichnen ist, obwohl die zugrundeliegende Strategie es nicht ist und derzeit revidiert wird (s. Kapitel 6). Die Informationen der vorliegenden Fallstudie wurden offiziellen Dokumenten, Internetseiten und der Fachliteratur entnommen. Zusätzlich wurden Interviews mit Vertretern des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit, dem Bayerischen Landesamt für Umwelt und der Bayerischen Staatskanzlei geführt. Im Folgenden stammen alle diejenigen Aussagen aus den Interviews, die nicht anhand von Quellen belegt sind. Ein expliziter Verweis auf Interviews erfolgt nur bei wörtlichen Zitaten. Die Studie stellt keine Gesamtübersicht der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik dar, sondern will durch eine gezielte Auswahl deren besondere Charakteristika darstellen.

2.2 Die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie

2.2.1 Der Strategieprozess

Das Thema Nachhaltigkeit schaffte es in Bayern bereits sehr früh auf die landespolitische Agenda. Die Regierungserklärung „Umweltinitiative Bayern, kooperativer Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung, ökologischer Wohlstand“ von 1995 war ein Bekenntnis zum Leitbild der Nachhaltigkeit, wie es auf dem Erdgipfel von Rio 1992 beschlossen worden war. Damit verbunden war ein Be-

schluss des Ministerrats, der Empfehlung des Gipfels zu folgen und eine eigene Agenda 21 zu schaffen. Ergebnis war die „Bayern-Agenda 21“¹⁹, welche im Dezember 1997 vorgelegt wurde.

Die Federführung bei der Ausarbeitung der „Bayern-Agenda 21“ oblag dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (heute: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit). Unterstützt wurde es durch Eingaben aus dem Umweltforum.²⁰ Diese Plattform wurde im Januar 1996 vom damaligen Landesumweltminister gegründet und hat zum Ziel, einen Dialog über nachhaltige Entwicklung zu führen und damit die Staatsregierung bei der „Bayern-Agenda 21“ zu beraten.²¹ Dafür treffen sich Vertreter aus Staat, Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen und Medien zweimal im Jahr und entwickeln in Arbeitskreisen diesbezüglich Vorschläge und Konzepte.

Der Inhalt der „Bayern-Agenda 21“ besteht aus Leitvorstellungen der Bayerischen Regierung, wie im 21. Jahrhundert eine nachhaltige Entwicklung des Bundeslandes zu gestalten wäre (vgl. StLU 1998). Das umfangreiche Dokument will sowohl als Absichtserklärung als auch als Einladung zum Dialog über die konkrete Ausgestaltung verstanden werden. Nachhaltige Entwicklung wird darin als Querschnittsaufgabe definiert, obgleich bei den geplanten Maßnahmen Aspekte des Umweltschutzes überwiegen. Aufgrund der offenen Natur der „Bayern-Agenda 21“ finden sich nur wenige konkrete Maßnahmen und terminierte Ziele.

Die umfangreiche, aber bisweilen unscharfe Vision aus dem Jahr 1997 wurde fünf Jahre später mit Hilfe eines Aktionsprogramms operationalisiert. Im selben Jahr, in dem der Weltgipfel 2002 in Johannesburg stattfand, veröffentlichte Bayern das Aktionsprogramm „Nachhaltige Entwicklung Bayern“ (vgl. StMLU 2002). Erst mit diesem wesentlich kürzeren Text lag eine eindeutige Nachhaltigkeitsstrategie vor. Zeitgleich mit ihr wurde eine Bilanz der „Bayern-Agenda 21“ veröffentlicht. Die neue Nachhaltigkeitsstrategie sollte die daraus abgeleiteten Verbesserungsmöglichkeiten und Chancen aufgreifen und „die aus staatlicher Sicht erforderlichen Ziele kurz, klar und – soweit möglich und sinnvoll – in quantifizierter, messbarer Form“ definieren (ebd.: 6).

19 <http://www.stmug.bayern.de/umwelt/agenda/bayern/einfuehrung.htm>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

20 <http://www.stmug.bayern.de/service/lexikon/u.htm>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

21 Die öffentlichen Aktivitäten des Umweltforums haben seit Ende der 1990er Jahre nachgelassen. Es hat weder einen Internetauftritt noch veröffentlicht es die Ergebnisse der Arbeitskreise (vgl. zum Beispiel Umweltforum 1997) und Mitgliederversammlungen.

Inhaltlich gliedert sich die Strategie in 13 Teilbereiche, für die jeweils Ziele und Maßnahmen dargelegt werden. Die 13 Bereiche sind: Sicherung der biologischen und naturräumlichen Vielfalt, Luftreinhaltung und Klimaschutz, Schutz vor Umgebungslärm, Gewässer- und Hochwasserschutz, Bodenschutz, Altlastenbehandlung und Flächenverbrauch, Ressourcenschutz und Kreislaufwirtschaft, Sicherheit und Risikovorsorge, Raumordnung und Regionalentwicklung, eine nachhaltige Kommunal- und Siedlungsentwicklung, eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft bzw. Verbraucherschutz, Mobilität und schließlich Umweltbildung. Diese Aktionsfelder entsprechen vornehmlich ökologischen Aspekten des Leitbildes nachhaltige Entwicklung.

Ungeachtet der über 130 qualitativen Ziele fällt auf, dass nur wenige von ihnen quantifiziert und terminiert, also überprüfbar sind. Die Ziele Emissionsreduktion, Anteil erneuerbarer Energien und Energieproduktivität, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Hochwasserschutz, Altlasten im Boden, Abfallverwertung und -entsorgung und Erhöhung der Zahl der Unternehmen im Umweltpakt sind quantifiziert (vgl. ebd.: 16, 19, 32, 34, 39, 45, 47, 75). Ein eindeutiger Zeithorizont wird für zehn ökologische Ziele genannt (vgl. ebd.: 13, 16, 19, 30, 32, 35, 39, 40, 41, 74). Gemessen werden diese Ziele mithilfe der bereits 1998 eingeführten Umweltindikatoren, die 2004 überarbeitet worden sind (vgl. LfU 2004). Es handelt sich insgesamt um 20 Indikatoren zu den vier Bereichen „Natur und Landschaft“, „Ökosysteme“, „Klima und Gesundheit“ und „Ressourcen“.²² Diese Indikatoren bilden ferner die Grundlage für den 2007 veröffentlichten Umweltbericht (vgl. LfU 2007). Darin hat Bayern auch als erstes deutsches Bundesland seinen ökologischen Fußabdruck berechnen lassen, der mit 4,2 globalen Hektar (gha) unter dem deutschen (4,5 gha) liegt, aber fast doppelt so hoch wie der globale ist (2,2 gha) (vgl. ebd.: 9).

Ebenfalls auffällig an dem Aktionsprogramm ist die fehlende Zuschreibung von Zuständigkeiten für seine Umsetzung. Diese seien jedoch nach Angabe des Bayerischen Umweltministeriums intern klar adressiert und würden nicht in der Strategie kommuniziert, um diese schlank und kommunikationsfähig zu halten. Auch die geringe Quantifizierung und Terminierung der Ziele sei auf den allgemeinen Charakter einer Strategie zurückzuführen, die erst in ihren Programmen konkret würde; eine Aussage, die durch die weiter unten beschriebenen Institutionen bestätigt wird. Dessen ungeachtet weist die bayerische Nachhal-

22 Weitere Indikatoren, die im Kontext der nachhaltigen Entwicklung stehen, sind zwar genannt, aber bisher nicht entwickelt.

tigkeitsstrategie hinsichtlich ihrer Quantifizierung und Terminierung eindeutig Verbesserungspotenzial auf. Dies ist nach ihrer Veröffentlichung angemahnt worden und führte letztlich zum aktuellen Revisionsprozess (vgl. Kapitel 6).

2.2.2 Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

Seit sich Bayern 1995 zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt hat, sind Institutionen zu dessen Umsetzung entwickelt worden. Parallel zu der Arbeit an einer Nachhaltigkeitsstrategie, wurden Institutionen geschaffen, die einen starken Nachhaltigkeitszug besitzen und die heutige Nachhaltigkeitspolitik in Bayern prägen. So wurde noch im Jahr 1995 der erste Umweltpakt zwischen der bayerischen Regierung und Unternehmen geschlossen (vgl. Kapitel 3). Das schon erwähnte Umweltforum bildete ab 1996 eine Plattform für Konsultationen und Dialog über die Ausgestaltung der „Bayern-Agenda 21“ und einzelner Nachhaltigkeitsaspekte. 1997 wurden aus Privatisierungserlösen drei Umweltfonds – Altlastensanierungsfonds, Naturschutzfonds und Allgemeiner Umweltfonds – eingerichtet.²³ Aus den Zinserträgen der Fonds werden dem jeweiligen Fonds entsprechende Maßnahmen finanziert, etwa solche im Bereich der Umweltbildung (vgl. StMUG 2009). Die Kommunale Agenda 21 (vgl. Kapitel 4) und die Klimaschutzstrategie (vgl. Kapitel 5) sind weitere Institutionen, die maßgeblich Anteil an der Umsetzung des Leitbildes haben.

Die zentralen Institutionen für die Steuerung und Koordinierung der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik haben sich seit 1995 allerdings nicht wesentlich gewandelt. Obwohl Nachhaltigkeit in der Strategie als Querschnittsaufgabe verstanden wird, gibt es kein permanentes interministerielles Gremium, in dem die Tätigkeiten der einzelnen Ressorts koordiniert und integriert werden könnten. Stattdessen ist im Wesentlichen das Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit für Nachhaltigkeit verantwortlich, wobei es aus Sicht der Staatskanzlei die Rolle eines Schriftführers inne hat, welcher die verschiedenen Beiträge aller beteiligten Ressorts zusammenfasst. Eine intensivere Zusammenarbeit hat es zuletzt bei der Ausarbeitung des Klimaschutzprogramms von 2008 und der Klima-Anpassungsstrategie von 2009 gegeben. Dafür wurde ein Kabinettsaus-

²³ <http://www.stmug.bayern.de/service/lexikon/u.htm>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010. Der Naturschutzfonds besteht bereits seit 1982 als Stiftung, dessen Stiftungskapital 1997 mit Teilen aus den Privatisierungserlösen erhöht wurde.

schuss unter Leitung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit und unter Einbeziehung fünf weiterer Ministerien gebildet. Am aktuellen Revisionsprozess der bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie nehmen alle Landesministerien in einer interministeriellen Arbeitsgruppe teil.

Auf politischer Ebene gibt es ebenfalls kein eigens für die Nachhaltigkeitspolitik geschaffenes Steuerungsinstrument. Nachhaltigkeit ist jedoch eines von mehreren Zielen der Staatskanzlei, die für die allgemeine Koordinierung von Ressortinteressen und die Politikintegration zuständig ist. Der Ministerrat hat zudem die oben erwähnte interministerielle Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung einer neuen Nachhaltigkeitsstrategie beauftragt. Trotz dieser Ansätze fehlt es an einer institutionalisierten Integration von Nachhaltigkeitspolitik. Eine mögliche Folge ist, dass ökologische Aspekte in der Nachhaltigkeitsstrategie dominieren und Themen wie soziale Gerechtigkeit oder Generationengerechtigkeit nicht behandelt werden.

Das Fehlen einer nachhaltigkeitspezifischen Politikintegration wird darüber hinaus auch mit Blick auf die Förderung nachhaltiger Innovationen deutlich. Weder im Einleitungstext zum bayerischen Innovationsprogramm „Bayern FIT“ noch in der gemeinsamen Erklärung der Bayerischen Staatsregierung und der Organisationen der Bayerischen Wirtschaft lässt sich ein Hinweis darauf finden, dass Nachhaltigkeit in irgendeiner Form innerhalb des Programms berücksichtigt wird (vgl. Bayerische Staatsregierung 2008). Obwohl nachhaltigkeitsrelevante Einzelprogramme genannt werden, werden sie nicht mit dem Leitbild in Verbindung gebracht (vgl. ebd.: 11, 15, 21, 24, 56, 57). Ein Beispiel dafür, wie Nachhaltigkeit und Innovation verbunden werden können, liefert dagegen das Klimaschutzprogramm, welches von einer interministeriellen Arbeitsgruppe entworfen wurde (vgl. Kapitel 5).

2.3 Der Umweltpakt

Bayern hat eine starke Tradition im Umweltschutz (vgl. Kösters 2002: 136). Im Jahr 1970 wurde das bayerische Landesumweltministerium gegründet und war damit das erste seiner Art in Deutschland. Vierzehn Jahre später wurde Umweltschutz in die Landesverfassung aufgenommen. Als seit den späten 1980er Jahren im Zuge deregulativer Ansätze öffentlich-private Partnerschaften und Umweltallianzen auftauchten, war Bayern das erste Bundesland, das dieses Konzept ergriff (vgl. Kern 2008: 127). Am 23. Oktober 1995 schloss die Landesregierung einen fünfjährigen Partnerschaftsvertrag mit der bayerischen Wirtschaft,

um so den freiwilligen betrieblichen Umweltschutz zu fördern. Dem ersten Umweltpakt folgten zwei weitere Partnerschaftsverträge für die Jahre 2000 bis 2005 und aktuell 2005 bis 2010. Mit einer Verlängerung in Form eines vierten Umweltpakts sei nach Aussage des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit zu rechnen, da sowohl die Regierung als auch die beteiligten Unternehmen sich dafür ausgesprochen hätten.

Die Grundidee hinter dem Umweltpakt ist der kooperative Umweltschutz zwischen Staat und Wirtschaft als Alternative zum klassischen Ordnungsrecht. Unternehmen, die dem Pakt beitreten, gehen mehrere Selbstverpflichtungen ein. Die wohl wichtigste ist die Einführung eines Umweltmanagementsystems (UMS), z. B. nach dem „Eco-Management and Audit Scheme“ (EMAS) oder der internationalen Norm ISO 14001 (vgl. Bayerische Staatsregierung 2005: 45). Zusätzlich leisten die Teilnehmer des Umweltpakts durch weitere Zusagen und (gemeinsame) Projekte freiwillige Beiträge zum Umweltschutz. Im Gegenzug können sie mit Verwaltungserleichterungen rechnen, d. h. „der Reduzierung staatlicher Regelungen und Kontrollen“, wie es in der Präambel des aktuell gültigen Umweltpakts heißt (vgl. ebd.: 3).

Die umweltpolitische Neuerung des ersten Umweltpakts von 1995 war seine branchen- und themenübergreifende Natur (vgl. StMUGV 2005b: 4). Während öffentlich-private Umweltallianzen zuvor auf spezifische Umweltprobleme in der Stahl- und Chemieindustrie eingegangen waren (vgl. Kern 2008: 127), adressierte der Umweltpakt die gesamte Wirtschaft in Bayern, von Handwerkern bis hin zu multinationalen Unternehmen, aber auch Verbände und Kammerorganisationen. Insgesamt traten bis zum Jahr 2000 etwa 1.300 Betriebe dem Umweltpakt bei. Zur Halbzeit des dritten Umweltpakts im Juni 2008 waren es knapp 5.000 Betriebe mit fast 700.000 Beschäftigten. Das waren rund 16 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. rund 10,8 Prozent aller Erwerbstätigen in Bayern. Heute sind nach Angaben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit über 5.500 Betriebe Mitglieder des Umweltpakts, von denen etwa 80 Prozent kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind.

Voraussetzung für die Teilnahme ist ein freiwilliger Beitrag zum betrieblichen Umweltschutz, zum Beispiel in Form eines UMS, durch die verringerte Nutzung von umweltgefährdenden Stoffen oder das Führen eines anerkannten Umweltsiegels (vgl. Bayerische Staatsregierung 2005a: 45 ff.). Einen ebenfalls relevanten Beitrag stellen Zusagen zu einzelnen Projekten dar. Davon gibt es gegenwärtig 138, die 2008 bereits zu über 70 Prozent erfüllt waren (vgl. StMUGV 2008a: 24). Die Zusagen werden vorwiegend von der Bayerischen Staatsregierung, großen

Unternehmen und Verbänden gegeben und reichen von verbesserter Kommunikation über Verwaltungserleichterungen bis hin zur Entwicklung von Umwelttechnologien (vgl. ebd.: 23-46). Infolge des Umweltpakts ist Bayern ein Spitzenreiter bei Zertifizierungen von Organisationen nach einem UMS (vgl. Bugl 2005: 82). Gemessen an der gesamten Mitarbeiterzahl von EMAS-zertifizierten Betrieben und Organisationen führte der Freistaat mit 218.728 Mitarbeitern im Dezember 2009 die Liste der Bundesländer an (vgl. UGA 2010).

Der Umweltpakt gilt als Best-Practice-Beispiel und wird inner- und außerhalb Deutschlands nachgeahmt (vgl. Jänicke et al. 2001: 18; Jörgensen 2007: 149). Mittlerweile wurden in zwölf Bundesländern mit dem Umweltpakt vergleichbare Partnerschaften geschaffen, wobei diejenigen in Baden-Württemberg und Thüringen als die umfassendsten gelten können (vgl. Kern 2008: 132). Außerhalb Deutschlands wurde die Idee des Umweltpakts unter anderem in Südtirol, Chile, Syrien, Tunesien, Wisconsin (USA) und Zhejiang (China) aufgegriffen (vgl. StMUGV 2005: 3; StMUGV 2008a: 8).

Trotz neuer Umweltpakte und einiger Kritik²⁴ hat der bayerische Umweltpakt noch immer eine herausgehobene Position. Das liegt an mehreren Gründen, die gleichzeitig als Erfolgskriterien für diese Art von Partnerschaft gesehen werden können. Die finanzielle Ausstattung von Umweltallianzen ist ein wichtiger Faktor und der Umweltpakt in Bayern profitiert hier von dem deutschlandweit höchsten Sachmittelenstand sowie einer eigenen Kommunikationsstelle im Bayerischen Landesamt für Umwelt, dem Informationszentrum UmweltWirtschaft (vgl. Ackermann et al. 2004: 70). Wichtig sind auch eine sehr gute Öffentlichkeitsarbeit, das Engagement Prominenter als „Botschafter“ für den Umweltpakt, politische Unterstützung und die Erzeugung eines „Wir“-Gefühls zwischen den beteiligten Parteien, um neue Teilnehmer zu gewinnen (vgl. ebd.: 71, 146).

Der Umweltpakt ist in erster Linie ein Instrument für den betrieblichen Umweltschutz. Gleichwohl dient er auch – zumindest dem Ansatz nach – als eine Plattform für nachhaltige Innovationen. Dafür kommen drei Aspekte des Umweltpaktes in Frage. Erstens überdenken und verbessern Unternehmen im Rahmen der Einführung von UMS ihre Betriebsabläufe und Energieeffizienz. Hier fungiert der Umweltpakt als ein Katalysator, da er etwa mit zahlreichen Leitfäden

24 Nichtregierungsorganisationen kritisieren seit Gründung des Umweltpaktes, dass die bayerische Staatsregierung den Unternehmen zu weit entgegenkomme und diese nicht genügend kontrolliere (vgl. Kern 2008: 127). Als ein Fall kann die jahrelange HCB-Verseuchung der Donau durch die SKW Trostberg AG, ein Gründungsmitglied des Umweltpakts, gelten (vgl. Roessinger 1999).

und dem „Bayerischen Umweltberatungs- und Auditprogramm“ die Einführung eines UMS beratend und finanziell fördert (vgl. ebd.: 7). Zweitens sind im dritten Umweltpakt Arbeitsforen vereinbart worden, die den Austausch zwischen Teilnehmern und die Erarbeitung von Lösungen zu bestimmten Umweltproblemen fördern sollen. Acht dieser Foren wurden zwischen 2006 und 2007 gegründet und dienen momentan etwa 150 Teilnehmern aus Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden als Plattform (vgl. ebd.: 13). Themen der Foren sind zum Beispiel Reduktion von Emissionen, Integrierte Produktpolitik sowie Managementsysteme. Drittens können die im Umweltpakt eingegangenen freiwilligen Zusagen und Projekte der Teilnehmer die Entwicklung nachhaltiger Innovationen unterstützen. Entsprechendes Innovationspotenzial haben etwa das Projekt zur Wiederverwendung von Ausbau-Asphalt, die Modellprojekte zur integrierten Produktpolitik oder die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Standards bei der Beschaffung für eine große Bank (vgl. ebd.: 30, 32, 33). Es ist hier nicht immer zu erkennen, ob ein Projekt vom Umweltpakt angestoßen oder lediglich in diesem präsentiert wird. Aus Sicht des bayerischen Umweltministeriums entsteht aber durch die öffentliche Natur des Umweltpakts trotz der Freiwilligkeit ein gewisser öffentlicher Druck, die gegebenen Zusagen auch einzuhalten.

Insgesamt hat sich der Umweltpakt in seiner 15-jährigen Bestandszeit als ein erfolgreiches Instrument für den betrieblichen Umweltschutz erwiesen. Bayerns Staatsregierung und Wirtschaft haben in dieser Zeit viele Erfahrungen in der öffentlich-privaten Zusammenarbeit in einem wichtigen Teilbereich der Nachhaltigkeit gesammelt. Diese gemeinsamen Erfahrungen könnten den Ausgangspunkt für eine – auch thematische – Weiterentwicklung des Umweltpakts bilden, welche bereits politisch diskutiert wird. Dies betrifft insbesondere den Klimawandel, der stärker in den Fokus des Umweltpakts rücken soll.²⁵

2.4 Die Kommunale Agenda 21

Die Bedeutung der kommunalen Ebene für eine nachhaltige Entwicklung wurde von der bayerischen Staatsregierung früh erkannt. In der „Bayern-Agenda 21“ sowie in dem Aktionsprogramm werden Kommunale Agenda 21-Prozesse vielfach aufgegriffen und mit Maßnahmen gefördert (vgl. StMLU 2002: 13, 20, 26, 32, 40,

²⁵ http://www.csu.de/partei/unsere_politik/umwelt_landwirtschaft/umweltpolitik/145610932.htm.
Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

41, 46). Um eine zentrale Anlaufstelle für die Gemeinden zu schaffen, wurde 1997 das InfoNETZwerk für nachhaltige Kommunalentwicklung KommaA21 Bayern beim Bayerischen Landesamt für Umwelt gegründet.²⁶ Neben Öffentlichkeitsarbeit und Information bot die KommaA21 Bayern auch Workshops und Möglichkeiten zur Vernetzung an und war für die finanzielle Förderung der Kommunalen Agenda 21-Prozesse zuständig (vgl. TUM 2004: 43-46). Die Mittel des Agenda 21-Förderprogramms stammen aus dem bereits vorgestellten „Allgemeinen Umweltfonds“ und aus EG-Strukturfonds und wurden für Modellprojekte, Prozessmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungsmaßnahmen vergeben.

Die politische Unterstützung beförderte die Ausbreitung der Kommunalen Agenda 21 in Bayern. Sehr früh, bereits 1994, begannen die ersten Kommunen lokale Agenden zu beschließen und entsprechende Prozesse einzuleiten. Nach Angaben der bisher größten Studie zur Lokalen Agenda 21 in einem Bundesland waren aus den 16 aktiven Agenda-Kommunen 1995 achteinhalb Jahre später bereits 665 geworden (vgl. TUM 2004: 40). Neuere Daten liegen nicht vor.

Ziel der lokalen Agendaprozesse ist es, nachhaltige Entwicklung an die Verhältnisse vor Ort anzupassen und dafür die Mitwirkung der Einwohner zu mobilisieren. Das Leitbild der Kommunalen Agenda 21 ist die „Nachhaltige Bürgerkommune“, in der Bürger als gleichberechtigte und verantwortungsvolle Partner der lokalen Verwaltung die nachhaltige Entwicklung ihrer Gemeinden mitgestalten (vgl. StMUGV 2008b). Um das zu erreichen, werden lokale Strategien und Ziele festgelegt, die anschließend mit verschiedenen Techniken des Prozessmanagements durchgeführt und überwacht werden.

Die rasche und starke Diffusion wurde vom Rat für Nachhaltige Entwicklung im Jahr 2005 als Vorbild für andere Bundesländer hervorgehoben.²⁷ Auch in der Literatur wird die frühe politische und finanzielle Unterstützung der Kommunalen Agenda 21 seitens der bayerischen Regierung als positiv gewertet (vgl. Kern et al. 2004: 18). Es ist jedoch festzustellen, dass die Diffusion der Kommunalen Agenda 21 nach dem starken Zuwachs seit Ende der 1990er Jahre ab 2005 in eine Stagnationsphase übergegangen ist und dabei auch die politische Unterstützung nach Auffassung von Engagierten in lokalen Agenda 21-Prozessen nachgelassen hat.

26 Laut Bayerischem Landesamt für Umwelt wurde die Lokale Agenda 21 im Freistaat bewusst Kommunale Agenda 21 genannt, um die herausgehobene Stellung der Kommune als rechtlich zuständiger Körperschaft zu betonen.

27 <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/news-nachhaltigkeit/archiv/2005-06-29/rat-tagt-in-bayern-wie-nachhaltig-ist-der-freistaat/?size=yhkwwraeu>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

Die in lokalen A21-Prozessen engagierten Kommunen sehen für die gebremste Entwicklung der Kommunalen Agenda 21 mehrere Gründe. So sei das Thema Kommunale Agenda 21 laut der Kommunen weitgehend von der landespolitischen Bühne verschwunden, was bei diesen den Eindruck rückläufiger Unterstützung seitens der Landesregierung erzeugt hat. Dieser Eindruck wurde zudem durch die gleichzeitige Unklarheit bezüglich der Fortführung des Projektes KommA21 Bayern verstärkt, die bis dahin das Netzwerk der aktiven Agenda-Kommunen verwaltete. In dieser Phase des Verwaltungsab- und -umbaus im Zuge der Verwaltungsreform „V21“ hätten sich die mit kommunalen Nachhaltigkeitsthemen befassten Verwaltungsstellen verstärkt auf Einzelthemen konzentriert und die begonnenen Ansätze zu stärker koordinierten Vorgehen eingestellt. Die aktiven Kommunen nahmen dies als Rückbau der integrierten Bearbeitung von Nachhaltigkeitsaspekten auf Ebene der Landesverwaltung wahr und kritisierten das Vorgehen.

Als Reaktion auf die Stagnationsphase wird seitens des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit eine Neuausrichtung der Kommunalen Agenda 21 angestrebt. Anstelle des quantitativen Wachstums aus der Anfangszeit soll eine qualitative Verbesserung des Prozesses treten, welche sich auf das Leitbild der „Nachhaltigen Bürgerkommune“ rückbesinnen soll. Einen ersten Ausblick gab eine 2008 erschienene Studie, die 21 im Sinne der Agenda vorbildliche Kommunen untersuchte, um allgemeine Handlungsspielräume für kommunale Nachhaltigkeit aufzuzeigen (vgl. StMUGV 2008b). Die 21 Kommunen bildeten ein Modellprojekt, aus dem im selben Jahr das Netzwerk „Nachhaltige Bürgerkommune“ hervorging (ebd.: 6 f.). Es steht aktiven Agenda 21-Kommunen offen und bietet ihnen ein Forum, um sich zu nachhaltigkeitspolitischen Themen auszutauschen und fachlich-methodische Hilfe für die Umsetzung der Agenda zu erhalten bzw. zu geben.²⁸ Dieses Netzwerk kann als Nachfolger der KommA21 Bayern gewertet werden. Momentan sind 43 Gemeinden Mitglied der „Nachhaltigen Bürgerkommune“. Im Februar 2010 wurde beschlossen, diese Zahl auf 100 zu erhöhen.²⁹ Dafür wurden vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit weitere Mittel zugesagt. Ferner unterstützt seit Ende 2007 eine Fachstelle für kooperativen kommunalen Umweltschutz beim Bayerischen Landesamt für Umwelt die aktiven Kommunen.³⁰

28 <http://www.stmugv.bayern.de/aktuell/presse/detailansicht.htm?tid=13347>.
Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

29 <http://www.nachhaltige-buergerkommune.de>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

30 <http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/index.htm>. Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

Es bleibt abzuwarten, ob die Neuausrichtung der Kommunalen Agenda 21 gelingen wird. Unbestritten ist jedoch, dass Kommunen die entscheidende Rolle für die vertikale Integration der Nachhaltigkeitsstrategie spielen. Daher wird der neue Agenda-Prozess in die laufende Überarbeitung der Strategie eingebracht. Möglicherweise lässt er sich so mit anderen Institutionen der Nachhaltigkeitspolitik verbinden. Beim Umweltpakt zeichnet sich eine solche Verbindung bereits ab. In dem aktuell gültigen Kooperationsvertrag von 2005 liegt einer der Schwerpunkte auf der Regionalisierung oder der „Verankerung des Umweltpakts in der Fläche“ (vgl. StMUGV 2008a: 3 f.). Eines der Ziele ist es, „den Umweltpakt Bayern als integralen Ansatz von Agenda-Prozessen auf der Kreisebene zu nutzen“ (ebd.: 3). Um die Regionalisierung voranzutreiben, sollen in Landkreisen und Städten Netzwerke für betrieblichen Umweltschutz gebildet werden. Im Jahr 2008 existierten bereits 25 solcher Netzwerke.

2.5 Die Klimaschutzstrategie

Als sensible Alpenregion ist Bayern besonders anfällig gegen die Folgen des Klimawandels. Es kann daher nicht verwundern, dass die Nachhaltigkeitspolitik des Freistaates gerade in diesem Bereich stark ausgeprägt ist und bundesweit vorbildliche Maßnahmen und Institutionen hervorgebracht hat. Bemerkenswert jedoch ist die Qualität der Strategien, die dabei entwickelt wurden: Sie gehen in ihrer Transparenz über die allgemeine Nachhaltigkeitsstrategie hinaus.

In der „Bayern-Agenda 21“ nahm der Klimawandel noch keine herausgehobene Position ein, und auch im Aktionsprogramm war ihm lediglich das Kapitel „Luftreinhaltung und Klimaschutz“ gewidmet (vgl. StMLU 2002: 14-22). Stattdessen hat Bayern eigene Strategiepapiere zum Klimaschutz vorgelegt. Das erste Dokument in diesem separaten Strategieprozess war das „Klimaschutzkonzept der bayerischen Staatsregierung“ von 2000 (vgl. Bayerische Staatsregierung 2000). In ihm wurden Klimaschutz als Querschnittsaufgabe und ein CO₂-Reduktionsziel für 2010 definiert (vgl. ebd.: 1, 3). Dafür wurden verschiedene Maßnahmen vorgestellt, von denen einige wenige quantifiziert und terminiert sind (vgl. ebd.: 22, 24, 36). Dieser Befund trifft auch für die Fortschreibung der Strategie, die „Initiative klimafreundliches Bayern“, zu (vgl. Bayerische Staatsregierung 2003). Sie ist als ein „Statusbericht“ zu verstehen, in welchem „zusätzliche Aktivitäten und Maßnahmen“ beschrieben wurden (vgl. ebd.: 41).

Transparenter und fokussierter wurde die Klimaschutzstrategie durch das „Klimaprogramm 2020“. Es wurde 2008 veröffentlicht, nachdem der Bayerische Ministerrat beschlossen hatte, die Klimaschutzstrategie (2000/2003) fortzuschreiben. Ein Kabinettsausschuss unter Federführung des Bayerischen Umweltministeriums und unter Beteiligung von fünf weiteren Ressorts wurde mit der Ausarbeitung des Klimaprogramms beauftragt (vgl. Bayerische Staatsregierung und StMUGV 2008: 4). Zusätzlich wirkte der „Klimarat Bayern“ an dem Programm mit; das akademische Gremium berät seit April 2007 die Staatsregierung in ihrer Klimapolitik (vgl. ebd.: 5).

Das Klimaprogramm nimmt das Jahr 2020 als Zielhorizont, wobei die vorgestellten Maßnahmen für die Jahre 2008-2011 terminiert sind. Es ist in vier Hauptteile gegliedert. Der erste und kürzeste Teil vereint Grundsätze und Ziele der Klimaschutzpolitik, die von der globalen Ebene auf die der Landespolitik heruntergebrochen werden. Für Bayern bedeutet dies unter anderem eine Reduktion der CO₂-Emissionen auf sechs Tonnen je Einwohner oder eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung auf 25 bis 30 Prozent (vgl. ebd.: 10). Die drei anderen Teile beschäftigen sich mit der „Minderung von Treibhausgasemissionen“, der „Anpassung an den Klimawandel“ sowie „Forschung und Entwicklung“ und nennen die geplanten Maßnahmen im jeweiligen Bereich. Anders als in der bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie wird im Klimaprogramm zusätzlich das Budget für die Umsetzung der vorgestellten Maßnahmen genannt und nach den Hauptprogrammlinien dargestellt (vgl. ebd.: 47). Es handelt sich um zusätzliche Mittel in Höhe von 350 Mio. Euro, welche mit den bereits zugesagten Mitteln ein Gesamtbudget von 750 Mio. Euro für den Klimaschutz zwischen 2008 und 2011 ausmachen (vgl. BLAG KliNA: 4).

Neben der Transparenz ist die Förderung nachhaltiger Innovationen eine weitere Stärke des Klimaprogramms. Während in der ersten Klimaschutzstrategie Forschungsförderung noch hauptsächlich Förderung der Klimaforschung meinte (vgl. Bayerische Staatsregierung 2000: 5 ff.), geht die Fortschreibung von 2008 auf vor allem umwelttechnische Innovationen ein. So sollen unter anderem ein Forschungsverbund zur Steigerung der Energieeffizienz thermischer Kraftwerke, ein Cluster Energietechnik sowie Pilotvorhaben zu erneuerbaren Energien gefördert werden (vgl. Bayerische Staatsregierung und StMUGV 2008: 35, 39, 40). Einige dieser Programme beziehen die aktive Teilnahme von Unternehmen ein. Im Forschungsverbund „Energieeffiziente Technologien und Anwendungen (BayFO-RETA)“ sollen beispielsweise KMU in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen ihre Ressourcen- und Energieeffizienz erheblich steigern können

(ebd.: 34). Eine darüber hinausgehende Einbindung von Unternehmen, etwa in Form gemeinsam entwickelter Initiativen, sieht das Klimaschutzprogramm allerdings nicht vor. Von den 350 Mio. Euro Budget des Klimaprogramms sind 42,3 Mio. Euro Forschung und Entwicklung gewidmet. Zusätzlich stehen bis 2011 Kredite in Höhe von 120 Mio. Euro zur Verfügung, mit denen KMU in energiesparende Technologien investieren können (vgl. ebd.: 21).

Das „Klimaprogramm 2020“ weist eindeutig strategische Züge auf. Seine Stärke ist die nachprüfbar Operationalisierung der Klimaschutzziele. Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“ führt das Klimaprogramm folgerichtig als Best-Practice-Beispiel der Klimapolitik an und hebt das „besonders günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis“ der 150 Maßnahmen hervor (vgl. BLAG KLiNa: 1). Das Programm wird evaluiert und soll nach seinem Auslaufen 2011 fortgeschrieben werden (vgl. Bayerische Staatsregierung 2009: 62).

Die jüngste Strategie in der bayerischen Klimaschutzpolitik ist die Bayerische Klima-Anpassungsstrategie (vgl. ebd.). Im Juni 2008 hat der Bayerische Ministerrat die interministerielle Arbeitsgruppe „Klimaschutz“, welche bereits das „Klimaprogramm 2020“ schuf, mit der Erarbeitung einer Anpassungsstrategie beauftragt (vgl. ebd.: 5). Erneut war in beratender Funktion der Klimarat beteiligt. Ziel der Strategie ist es, Handlungsmöglichkeiten und konkrete Maßnahmen im Bereich der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu formulieren.

Die Klima-Anpassungsstrategie begreift Klimapolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und betont daher Eigenverantwortung, Solidarität, Freiwilligkeit und Kooperation als Leitprinzipien (vgl. ebd.: 6, 62). Obwohl sie sich in vielem mit dem Klimaprogramm überschneidet und hinsichtlich erster Schritte zur Umsetzung auf dieses verweist (vgl. ebd.: 62, 64 ff.), bringt sie ein neues Element in den Strategieprozess. In ihr werden erstmals eindeutig und konsequent die Zuständigen für die Umsetzung der vorgestellten Maßnahmen und Handlungsfelder definiert. Dabei werden zunächst die zuständigen Ressorts genannt, anschließend weitere öffentliche Akteure wie Kommunen, Behörden oder Verbände und zuletzt für die Zielerreichung relevante allgemeine Akteure (vgl. z. B. ebd.: 16, 20, 23, 26, 30, 32). Letztere firmieren unter dem Stichwort „intersektorale Vernetzung“ und umfassen u. a. Vertreter aus Industrie, Energiewirtschaft, Gesundheit und Naturschutz. Sie sind notwendigerweise entsprechend ihrer Gruppierung allgemein gehalten, da sie nur aufgrund der genannten Leitprinzipien, also freiwillig, an der Umsetzung der Strategie beteiligt werden können.

Insgesamt zeichnen sich die Klimaschutzstrategien der letzten Jahre besonders durch die Nennung quantitativer Ziele, Zuständigkeiten und konkreter Maßnahmen aus. Zudem beinhalten sie Projekte, die geeignet sind, die Entwicklung nachhaltiger Innovationen zu fördern. Damit nutzt Bayern im Rahmen dieses Handlungsfeldes Strategieelemente, die in dem übergeordneten Strategieprozess noch fehlen. Die aktuelle Revision der Nachhaltigkeitsstrategie bietet die Möglichkeit, eben diese Erfahrungen für die neue Strategie fruchtbar zu machen.

2.6 Ausblick

Wie die vorliegende Fallstudie gezeigt hat, kann Bayern nach rund 15 Jahren Nachhaltigkeitspolitik mit einigen starken Institutionen aufwarten. Der Umweltpakt zeigt, wie nichtstaatliche Akteure für die Umsetzung nachhaltigkeitsrelevanter Maßnahmen gewonnen und motiviert werden können. Die Klimaschutzstrategie ist beispielhaft für eine transparente Strategie mit konkreten Maßnahmen, darunter solchen zur Förderung nachhaltiger Innovationen. Die Kommunale Agenda 21 zeigt, wie Nachhaltigkeit auf der lokalen Ebene verankert und weiterentwickelt werden kann, wenn ausreichend politische und finanzielle Unterstützung bereitstehen.

Dieses sind die tragenden Säulen der bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie. Sie sind nicht ein direktes Ergebnis der Strategie, sondern parallel zu dem Strategieprozess entwickelt worden, welcher noch nicht abgeschlossen ist. Die Dominanz ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte sowie eine geringe Quantifizierung der Zielvorgaben sind in der vorliegenden Studie bereits angemerkt worden. Darin schließt sie an den Befund des Rates für Nachhaltige Entwicklung an. Dieser bemängelte im Juni 2005, dass eine landesweite Strategie mit konkreten, nachprüfbaren Zielen und Indikatoren in Bayern fehlen würde, ebenso eine Verbindung der ökologischen mit sozialen und ökonomischen Aspekten.³¹

Die bayerische Staatsregierung reagierte auf die Kritik, indem sie in der Koalitionsvereinbarung vom 25. Oktober 2008 Nachhaltigkeit als Leitprinzip bayerischer Politik bestätigte. Um den Nachhaltigkeitsgedanken in Politik und

31 <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/news-nachhaltigkeit/archiv/2005-06-29/rat-tagt-in-bayern-wie-nachhaltig-ist-der-freistaat/?size=yhkwwraeu>.
Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.

Gesellschaft zu verankern, sollte eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet werden, an deren Erarbeitung „alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ beteiligt werden (vgl. CSU und FDP 2008: 39). Am 2. März 2010 hat schließlich der Ministerrat eine neue Strategie in Auftrag gegeben.

Die neue Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie wird laut dem Landesumweltminister Markus Söder an die Strategie von 2002 anknüpfen, diese aber „deutlich weiterentwickeln“.³² Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus allen Landesministerien soll die Strategie erarbeiten und dem Ministerrat vorlegen. Sie wird zunächst auf das Jahr 2020 terminiert und soll die Bereiche Energie, Klima, Bildung und Soziales priorisieren. Es ist vorgesehen, Vertreter aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik an ihrer Entwicklung zu beteiligen.

Die neue Strategie wird, wenn sie gelingt, zu mehr Integration und Transparenz in der bayerischen Nachhaltigkeitspolitik führen. Die bestehenden Institutionen werden dafür angepasst und erweitert werden müssen. Dies könnte vielleicht zur Schaffung neuer Institutionen führen, etwa eines permanenten koordinierenden Gremiums in der Staatskanzlei oder der Verwaltung. Wünschenswert wäre überdies die strategische Verknüpfung der Nachhaltigkeitsstrategie mit der Innovationsstrategie des Freistaates. Mit den hier vorgestellten Institutionen hat Bayern bereits viel (Best-Practice) Erfahrung sammeln können und verfügt somit über eine gute Ausgangsposition für einen erfolgreichen Revisionsprozess.

32 <http://www.bayern.de/Videos-.1460.10288661/index.htm>.
Zuletzt eingesehen am 22.03.2010.