

Wachsende Stadt – Nachhaltige Stadt

Wachstum und Nachhaltigkeit – eine schwierige Beziehung

Seit Jahrzehnten ist die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) faktisch der entscheidende Indikator für das Wohlergehen einer Gesellschaft. Seit einer Dekade macht daneben der Begriff der Nachhaltigkeit Karriere. Beide Paradigmen haben in Deutschland verfassungsrechtliche Weihen: In Art. 109 GG ist von einem „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ die Rede, welches das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz definiert als: Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und „*stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum*“. Daneben normiert Art. 20a GG seit 1996: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“. Die Verfassungskommentatoren assoziieren hiermit das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Doch dieses traute Nebeneinander beider Leitbilder im Grundgesetz täuscht: Ihr Verhältnis zueinander ist problematisch:

Wirtschaftswachstum

Das Bruttosozialprodukt ist eine Größe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Es kann - allenfalls - die *wirtschaftliche* Wohlfahrt eines Staatsvolkes messen. Nicht selten wird diese allerdings gleichgesetzt mit dem gesellschaftlichen Wohlergehen insgesamt, hängen vom Wirtschaftswachstum doch auch Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und die Finanzierung der Sozialsysteme ab. Dennoch: Das BSP ignoriert den Verzehr nicht erneuerbarer natürlicher Lebensgrundlagen, steigt bei Reparaturmaßnahmen zum Ausgleich nicht erfasster ökologischer oder sozialer Schäden, ist blind für Verteilungs- und damit Gerechtigkeitsfragen und blendet die wirtschaftliche Wertschöpfung von ehrenamtlicher, familiärer oder illegaler Arbeit notwendigerweise aus. Die vielfachen Bemühungen, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung umzustellen bzw. zu ergänzen, um auch ökologische und soziale Dimensionen einzubeziehen, haben sich zumindest in der politischen Diskussion nicht durchsetzen können (van Dieren, 1995; Diefenbacher, 2001:113).

Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltigkeit wird demgegenüber meist umfassend verstanden: Heutige Bedürfnisse sollen so befriedigt werden, dass auch zukünftige Generationen ihre Bedürfnisse befriedigen können (Brundtland-Kommission, 1987:46). Auch wenn es im einzelnen verschiedene Auffassungen über die Reichweite des Nachhaltigkeitsbegriffs gibt, hat sich in der regen Fachdebatte seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 ein

Grundkonsens über den Kerngehalt eingestellt (Übersicht und Nachweise bei Menzel, 2001:223). Folgende Prinzipien repräsentieren diesen Kerngehalt:

- *Generationengerechtigkeit*: Nachhaltige Entwicklung erhält den zukünftigen Generationen die Grundlagen für die Erfüllung der eigenen Entwicklungsoptionen;
- *Ganzheitlichkeit*: Nachhaltige Entwicklung erfordert eine gleichberechtigte Abwägung zwischen wirtschaftlicher Stabilität, ökologischer Tragfähigkeit und sozialem Ausgleich (3-Säulen-Modell);
- *Globalität*: Nachhaltige Entwicklung ist nicht teilbar; das lokale Handeln muss die Folgen für Menschen in anderen Weltregionen mit einbeziehen;
- *Partizipation*: Nachhaltige Entwicklung ist ständig neu durch einen Dialog zwischen Staat / Gemeinde und Gesellschaft zu konkretisieren.

In der politischen wie fachlichen Auseinandersetzung wird Nachhaltigkeit zuweilen dem Primat des Wirtschaftswachstums unterworfen (nur aus der wirtschaftlichen Wertschöpfung könnten Sozialtransfers und Umweltschutz bezahlt werden) oder umgekehrt auf die Umwelt-Dimension verkürzt (z.B. Murswiek, 2002:642) und/oder mit den absoluten Grenzen des natürlichen Ressourcenangebots identifiziert, die auch die Wirtschaft nicht überschreiten könne. Das herrschende Verständnis geht jedoch von einer grundsätzlichen Gleichwertigkeit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimension aus (Deutscher Bundestag, 2000; Bundesregierung, 2003:12; FHH 2003: 96).

Weitgehend unbestritten sind auf der zweiten Konkretisierungsstufe die sog. Management-Regeln, die insbesondere die ökologisch-ökonomischen Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung präzisieren (Enquete-Kommission, 1998:25):

- Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsrate nicht überschreiten;
- Nicht-erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz geschaffen wird;
- Stoffeinträge sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren;
- Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muss im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen;
- Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden. (Verbreitet wird hier auch der Vorsorge- und Vorbeugungsgrundsatz verortet.)

Nachhaltigkeit hat unterschiedliche Horizonte: Bodennutzung, Wassergüte und soziale Integration sind eher lokale oder regionale Nachhaltigkeitsprobleme; der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen, der Klimaschutz und die Sicherheit vor Terrorismus sind dagegen grenzüberschreitende Fragen globaler Nachhaltigkeit. Auch bei letztgenannten liegt die Verantwortung auf der Handlungsebene jedoch zumeist im Lokalen.

Die globale Perspektive von Nachhaltigkeit macht das Dilemma des Wachstums-Leitbildes deutlich: Einerseits ist unbestreitbar, dass viele arme Länder erhebliche Wachstumsimpulse benötigen, um die gesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Andererseits hat die Ausrichtung der Industriestaaten am quantitativen Wachstumsparadigma entscheidend zu der negativen Entwicklung beigetragen, die zum neuen Leitbild „Nachhaltigkeit“ führte: „...Ist die Hauptursache für die allmähliche Zerstörung der globalen Umwelt in den nicht nachhaltigen Verbrauchs- und Produktionsmustern – insbesondere in den Industrieländern – zu sehen, die Anlass zu ernster Besorgnis geben und zunehmende Armut und Ungleichgewichte verursachen“ (Bundesumweltministerium, Agenda 21:22, 44).

Stadtentwicklung zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit

Wachstum als Instrument

„Wachstum“ einer Stadt heißt üblicherweise Wachstum der Bevölkerung, Erhöhung der Einwohnerzahl - und nicht unbedingt: Wirtschaftswachstum. Das Konzept „Metropole Hamburg – wachsende Stadt“ des Senats der Hansestadt (FHH 2002) setzt allerdings auf Wirtschaftswachstum, das zu Bevölkerungswachstum führen soll: Eine florierende Wirtschaft biete Arbeitsplätze und neue Chancen für Unternehmer. Nur so werde ein stärkerer Zuzug nach Hamburg möglich. Die Förderung von Familie, Kultur, Bildung und Wissenschaft wird als notwendiges Mittel zur Erreichung dieser Wachstumsziele behandelt. Die Attraktivität der Stadt – und dazu gehöre auch eine „intakte Umwelt“ - wird zum „weichen Standortfaktor“ und zum „wesentlichen Wettbewerbsparameter“ (FHH 2002:8). In der Fortschreibung des Konzepts betont der Senat eine „qualitative Wachstumsstrategie sowie die Sicherung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt“ (FHH 2003:1).

Er will das Leitbild der wachsenden Stadt als Querschnittspolitik und als ein Stadtentwicklungskonzept verstanden wissen, das „weit über die klassische Wirtschaftsförderung“ hinausreiche (FHH, 2002:8). Damit muss es sich messen lassen an den vielfältigen und differenzierten Debatten der letzten Jahre um Stadtentwicklung und ein zukunftsfähiges Siedlungswesen.

Habitat II

Habitat II, die UN-Siedlungskonferenz 1996 in Istanbul, vertiefte den Ansatz einer „nachhaltigen Siedlungsentwicklung“, wie ihn schon 1992 die Agenda 21 vertrat. In den

Abschlussdokumenten spielt Wachstum im Sinne der Steigerung des BSP keine Rolle. Ziel und Focus der Konferenz war die *Lebensqualität* in den Siedlungen. Wachstumsförderung wurde auf die dazu notwendigen Strukturen, Institutionen und Dienste orientiert (BMRBS, 1997).

Im vorbereitenden „nationalen Aktionsplan“ der Bundesregierung heißt es zu den wirtschaftlichen Aktivitäten in den Städten: „Sie bilden als Markt- und Kommunikationszentren ... die Brennpunkte von Innovation und Fortschritt. Dies muss als Chance genutzt werden, nachhaltiges Wirtschaften in der Stadt zu fördern. Die Kommunen können dazu beitragen, dass durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Beteiligter ... Synergieeffekte bewirkt werden, die sich für die Entwicklung und Anwendung umwelt- und ressourcenschonender Technologie nutzen lassen... Die Wirtschaft trägt eine besondere Verantwortung etwa für eine effizientere Ressourcenverwertung, eine Substitution von nicht-erneuerbaren durch erneuerbare Stoffe, eine Schließung von Kreisläufen, für die Entwicklung umweltverträglicherer Produkte und damit indirekt auch für die Veränderung von Nachfrage- und Konsumgewohnheiten“ (BMRBS, 1996:9).

Aalborg-Charta

In dieser Tradition steht auch die Aalborg-Charta europäischer Städte und Kommunen, die der Hamburger Senat 1996 unterzeichnete (Aalborg-Charta 1996). Einige Zitate aus diesem Dokument zeigen, dass nicht Wachstum, sondern Nachhaltigkeit Maßstab für die weitere Entwicklung auch der Hansestadt sein sollte:

„Wir europäischen Städte und Gemeinden...verstehen, dass unsere derzeitige städtische Lebensweise, insbesondere unser arbeits- und funktionsteiliges System, die Flächennutzung, der Verkehr, die Industrieproduktion, Landwirtschaft, Konsumtion und die Freizeitaktivitäten und folglich unser gesamter Lebensstandard uns für die vielen Umweltprobleme wesentlich verantwortlich macht, denen die Menschheit gegenübersteht“.

„Wir haben erkannt, dass der heutige Pro-Kopf-Verbrauch von Ressourcen in den Industrienationen nicht für alle jetzt lebenden Menschen, ganz zu schweigen von künftigen Generationen, möglich ist, ohne das natürliche Kapital zu zerstören.“ „Wir Städte und Gemeinden verstehen, dass der einschränkende Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung unserer Städte und Gemeinden das natürliche Kapital (wie Atmosphäre, Boden, Wasser und Wälder) geworden ist. Folglich müssen wir in dieses Kapital investieren“ (Aalborg-Charta:I.1, I.6).

Forschungsprojekt „Städte der Zukunft“

Im groß angelegten Forschungsprojekt „Städte der Zukunft“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung schließlich ist „standortsichernde Wirtschaftsförderung“ eines von vier gleichwertigen städtebaulichen Handlungsfeldern – neben „haushälterischem

Bodenmanagement“, „vorsorgendem Umweltschutz“ und „sozial-verantwortlicher Wohnungsversorgung“. Die von dem Projekt entwickelten Strategien, Orientierungswerte (quantitative Zielmarken) und erfolgsanzeigenden Indikatoren repräsentieren den aktuellen Stand der Stadtentwicklungsdebatte und weisen weit über den Horizont des Wachstumsparadigmas hinaus (Fuhrich 2002; www.staedte-der-zukunft.de).

Lokale Standortpolitik und globale Nachhaltigkeit

Jenseits aller Nachhaltigkeits-Postulate sieht sich jede Stadtregierung ganz konkret einer starken Konkurrenz zu anderen Gemeinden ausgesetzt: Im Rahmen der kommunalen Autonomie ist sie geradezu gezwungen, auf ihrem Gebiet Wirtschaftsunternehmen neu anzusiedeln, zu erweitern oder wenigstens zu halten. Denn allein private Betriebe schaffen Arbeitsplätze (außerhalb des öffentlichen Dienstes) und bewirken Steuereinnahmen, die Infrastruktur- und Sozialpolitik erst ermöglichen. Keine Stadtregierung kann ihre Politik auf eine Verringerung der lokalen Wirtschaftskraft ausrichten, Wachstum durch Schrumpfen ersetzen.

Damit wird ein grundsätzliches Struktur-Dilemma nachhaltiger Stadtentwicklung offenbar:

Politische Entscheidungen – wie der Senatsbeschluss zum Konzept der wachsenden Stadt – müssen sich an den verschiedenen Interessen der lokal begrenzten Legitimationsbasis, am Wohl der Wählerinnen und Wähler, orientieren. Nationalegoismen, Standortkonkurrenz und lokalpatriotische Kirchturmspolitik haben hier ihre Wurzel. Nachhaltigkeit kann es demgegenüber letztlich nur global geben. Die oben zitierten Sätze aus der Agenda 21 und der Aalborg-Charta beklagen, dass lokale Entscheidungen in den Industrieländern zu globalen Schäden und Risiken geführt haben, die besonders die armen Länder im Süden treffen. Andererseits würde eine rigorose, global orientierte Nachhaltigkeitspolitik in der Kommune den Wählerinteressen widersprechen (zu diesem Dilemma Zilleßen, 1998:5-7).

Wirtschaftliche Entscheidungen sind grundsätzlich am Interesse der Eigentümer orientiert – oft am kurzfristigen shareholder-value. Ökologische und soziale Folgen sind in aller Regel nicht entscheidungsleitend. Standortfragen werden nach den günstigsten Konditionen beantwortet – und hier eben den wirtschaftlichen (Marktnähe, Ressourcenverfügbarkeit, Kosten, Gewinnwartung). Nachhaltigkeit als ganzheitliche Zukunftssicherung ist demgegenüber langfristig angelegt und bezieht ökologische und soziale Interessen gleichberechtigt mit ein (zu diesem Dilemma: Sachs, 2002:56,162).

Mit anderen Worten: Wirtschaftsentscheidungen sind tendenziell global, aber eindimensional; Politikentscheidungen sind tendenziell mehrdimensional, aber nicht global; Nachhaltigkeit aber ist global und zugleich mehrdimensional. „Zukunftsfähigkeit“ des

Standortes meint Stärke, Wachstum auf Kosten der Konkurrenten. „Zukunftsfähigkeit“ *im Sinne der Nachhaltigkeit* meint einen möglichst großen Beitrag der Stadt zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Zielkonflikte zwischen beidem sind programmiert.

Zunächst ist allerdings jede Unternehmensansiedlung – unter der globalen Nachhaltigkeits-Perspektive betrachtet – ein geografisches Entweder-Oder, die Standortfrage insofern Nachhaltigkeits-neutral: *Wo* ein Unternehmen eine bestimmte Menge von CO₂ emittiert oder 1000 t eines endlichen Rohstoffs verbraucht, ist global gesehen unerheblich. Deswegen wäre es auch aus Nachhaltigkeits-Sicht zu kurz gegriffen, notwendig ressourcen- und abfallintensive Branchen und Unternehmen, die der Bedürfnisbefriedigung dieser und folgender Generationen (auch in anderen Weltregionen) dienen, prinzipiell als „nicht nachhaltig“ vom eigenen Standort verbannen zu wollen. Es kommt vielmehr darauf an, den Umfang des Rohstoffverbrauchs und der Emissionen zu reduzieren, soziale Verwerfungen zu vermeiden. *Hierfür* gewinnt die Wahl des konkreten Standorts mit seinen spezifischen Möglichkeiten und Risiken eine entscheidende Bedeutung.

Nachhaltige Entwicklung als „Rahmenbedingung“ für Wachstum

Diese komplexe Dialektik zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit versucht der Hamburger Senat in seinem Konzept „Metropole Hamburg – wachsende Stadt“ durch eine einfache Synthese aufzulösen: „Intelligentes Wachstum ist Ausdruck einer ‚nachhaltigen Entwicklung‘“ (FHH 2002:1). Unter dem Titel „Rahmenbedingung ‚Nachhaltige Entwicklung‘“ heißt es: „Wachstum und Nachhaltigkeit sind gut miteinander vereinbar, wenn das Wachstum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung insbesondere ein beschäftigungsintensives Wachstum der Wertschöpfung ist, das möglichst entkoppelt wird vom Verbrauch an knappen natürlichen Ressourcen ...“ (FHH, 2002:16). Insbesondere bei folgenden Aufgaben bestehe die Herausforderung, „Wachstum und nachhaltige Entwicklung über Win-Win-Lösungen im Einklang miteinander zu realisieren:

- Flächenmanagement

Ein sorgsamer Flächenverbrauch...wird angestrebt. Deshalb gilt der Grundsatz: Sanierung von Flächen ist möglichst der Neuerschließung vorzuziehen...

- Nachhaltiges Wirtschaften

Hamburger Unternehmen werden darin unterstützt, Wachstum und Ressourcenverbrauch zu entkoppeln und nachhaltigkeitsfördernde Innovationen zu realisieren...

- Klimaschutz

Mit Blick auf die Mitverantwortung Hamburgs für das Weltklima wird angestrebt, die CO₂-Emissionen zu reduzieren...“ (FHH, 2002:16).

Die häufige Verwendung von „möglichst“ und „anstreben“ desavouieren jedoch den Titel „Rahmenbedingung“, sind salvatorische Klauseln. Nur soweit Wachstum und zugleich auch Nachhaltigkeit zusammen erreichbar sind („win-win-Lösungen“), kommt nachhaltiger Entwicklung im Senatskonzept Bedeutung zu. Nachhaltig ist aber nicht das – ggf. erfolglose – Bemühen um win-win-Lösungen, sondern eine erhebliche tatsächliche Reduktion von Ressourcenverbrauch und CO₂-Emissionen in absoluten Größen – und sei es auf Kosten des Wachstums des Bruttosozialprodukts. (Aus globaler Perspektive und angesichts der höchst ungleichen Verteilung von Ressourcennutzungen und Umweltbelastungen in den Industrie- und den Entwicklungsländern werden Reduktionsraten im Norden von 80-90 % in 50 Jahren für notwendig gehalten, um bei gleichem „Umweltraum“-Anspruch jedes Menschen eine weltweit nachhaltige Entwicklung zu erzielen (BUND/Misereor, 1996:80; Meadows, 1992)).

Die Fortschreibung des Leitbildes wachsende Stadt (FHH 2003) reichert das Kapitel „Zukunftsfähigkeit“ mit zusätzlichen Handlungsfeldern an und gibt insgesamt die Dominanz der Ökonomie in der bisherigen Leitbild-Darstellung auf. Diese durchaus abgewogenere Präsentation einschließlich neuer Nachhaltigkeits-Projekte erhöht die Komplexität für Entscheidungen zur „wachsenden Stadt“ erheblich. Eine Übernahme des Nachhaltigkeits-Paradigmas als *verbindliche* Rahmenbedingung für die gesamte Stadtentwicklung bedeutet aber auch die Fortschreibung nicht. Dies zeigt sich nicht zuletzt am Konzept für die „Gründung einer Hamburg Marketing / Wachsende Stadt GmbH“ vom September 2003, die das Leitbild der wachsenden Stadt umsetzen und seine vier Leitprojekte „Sprung über die Elbe“, „Sportstadt Hamburg“, „Welcome to Hamburg“ und „Hamburg – Metropole des Wissens“ moderieren und fördern soll. In diesem Umsetzungskonzept fehlt jeder Hinweis auf die Nachhaltigkeits-Qualität des angestrebten Wachstums. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die Zukunftsfähigkeits-Rhetorik der Konzept-Fortschreibung ihre Bewährung in der Praxis erst noch vor sich hat.

„Nachhaltiges Wachstum“ – Handlungsfelder, Indikatoren

Im Folgenden sollen unter der Abkürzung „nachhaltiges Wachstum“ die Anforderungen und Handlungsfelder einer erfolgreichen Synthese zwischen Nachhaltigkeit und Wachstum betrachtet werden – wohl wissend, dass die Doppeldeutigkeit von „nachhaltig“ (qualitativ im oben dargestellten Sinne versus temporär im Sinne von stetig, andauernd) gerade in Verbindung mit Wirtschaftswachstum zu Missverständnissen führen kann, wohl wissend auch um das oben dargestellte Dilemma zwischen lokaler Standortkonkurrenz und globalen Nachhaltigkeitspostulaten.

Die Bedingung: Qualitatives statt quantitatives Wachstum

Für die politische Praxis bedeutet „nachhaltiges Wachstum“ zunächst das bewusste Anerkennen der Mehrdimensionalität auch von wirtschaftspolitischen Entscheidungen und eine Überwindung der gerade in diesem Bereich traditionell starken Ressortgrenzen.

Die Berücksichtigung der Mehrdimensionalität oder Ganzheitlichkeit von Nachhaltigkeit begrenzt die Durchsetzung des Wachstumsparadigmas: Eine Verbindung von Wachstum und Nachhaltigkeit heißt konkret, dass nur solche Produktions- und Konsumbereiche wachsen, die die natürlichen und sozialen Lebensgrundlagen lokal und global besser bewahren und schonender entwickeln als andere. Investitionen in Klimaschutz, Ressourceneffizienz, Energiesparung, erneuerbare Energieträger, Gewässerschutz, Gesundheit, Bildung und soziale Integration sollten wachsen und gezielt gefördert werden. Dagegen müssen Wirtschaftsbereiche, Siedlungsformen und Produktionsweisen, die den Rohstoff- und Energieverbrauch, den CO₂-Ausstoß, den Flächenverbrauch, den motorisierten Individualverkehr mit seinen Emissionen und die soziale Disparität zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und Stadtteilen erhöhen oder die Wasserqualität, die Artenvielfalt, die Natur als Lebens- und Erholungsraum beeinträchtigen, mittel- bis langfristig eingeschränkt und vermieden werden.

Eine Orientierung am Wachstum des (gesamten) Bruttosozialprodukts, an der reinen Anzahl von Betrieben, Arbeitsplätzen und Einwohnern, ist nicht geeignet, eine solche Differenzierung zu leisten. Das BSP wächst auch – und gerade – durch verschwenderischen Ressourcenverbrauch. Gefordert ist für jede wirtschaftspolitische Planung, jede wirtschaftliche Investitionsentscheidung eine bewusste und möglichst konkrete Abwägung der Wachstumsfolgen für alle drei Nachhaltigkeits-Dimensionen.

Da wirtschaftliche Stabilität, ökologische Tragfähigkeit und sozialer Ausgleich über kein tertium comparationis verfügen, mit dem man diese Abwägung quantifizieren könnte, bleibt sie notwendig normativ, legitimationsbedürftig. Sie muss sich dem öffentlichen demokratischen Diskurs stellen. Wie bei der gerichtlichen Überprüfung von grundrechtlich gebundenen Ermessensentscheidungen der Staatsverwaltung muss deutlich und nachvollziehbar werden, dass die relevanten (wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen) Gesichtspunkte gesehen und berücksichtigt wurden und warum die konkrete Entscheidung so gefallen ist.

Monitoring

Ob (Wirtschafts-)Wachstum erreicht wurde, ist herkömmlich am BSP abzulesen. Das Wachstum der Stadt manifestiert sich an den Einwohnerzahlen, dem Saldo aus Zu- und Wegzügen. Wesentlich komplizierter ist dagegen die Antwort auf die Frage, ob das Wachstum auch nachhaltig war. Das Konzept der wachsenden Stadt des Hamburger Senats

enthält dazu nur die Hinweise auf Beschäftigungsintensität, Flächennutzung, ressourcenschonendes Produzieren und CO₂-Emissionen.

So geeignet Indikatoren hierzu für ein Nachhaltigkeits-Monitoring auch sind – die Mehrdimensionalität von Nachhaltigkeit geht darüber hinaus. Obwohl sich die Hansestadt in der Aalborg-Charta (I.14) zur Anwendung von Indikatorensystemen zur Überprüfung der nachhaltigen Stadtentwicklung verpflichtete, gibt es weder vom Parlament noch vom Senat Bemühungen, diese Aufgabe anzugehen. Allein die Umweltbehörde entwickelte für ihren Zuständigkeitsbereich ein Fachprogramm mit differenzierten Handlungszielen und Indikatoren (Umweltbehörde, 2001). Die intensiven Fachdiskussionen auf allen politischen Ebenen (UN, EU, Bundesregierung, Kommunen) über *umfassende* Nachhaltigkeitsindikatoren haben die politischen Entscheidungsträger Hamburgs jedoch bisher nicht erreicht.

Nur der Zukunftsrat Hamburg – ein Forum von fast 100 nichtstaatlichen Organisationen, Kammern und Unternehmen – entwickelte für alle Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Partizipation) einen Katalog von 32 Nachhaltigkeitszielen mit 48 Indikatoren (Zukunftsrat, 2003). Die für die Jahre 1992-2002 ermittelten statistischen Zeitreihen dazu ergeben ein differenziertes Bild: Während das Wirtschaftswachstum stieg und die Öko-Zertifizierungen zunahmen, zeugen andere Indikatoren wie die Staatsschulden, die Arbeitslosenzahlen, die Schulabgänger ohne Abschluss oder die Anzahl der Sozialhilfeempfänger von einer nicht nachhaltigen Entwicklung. Im Umweltbereich stehen sich positive Trends für Gewässergüte, Luftqualität und Naturschutzflächen und negative für Abfall, Flächenversiegelung und CO₂-Emissionen gegenüber.

Wachsende Stadt – nachhaltige Stadt, zwei Beispiele

Abschließend sollen zwei konkrete Beispielfelder aus dem Konzept „Metropole Hamburg – wachsende Stadt“ die vorstehenden, eher grundsätzlichen Ausführungen zur Dialektik von Wachstum und Nachhaltigkeit veranschaulichen:

Flächennutzung

Die Lebensweise „wohnen im Umland, arbeiten in der Stadt“ erzeugt Pendlerverkehr mit all seinen Emissionen, fördert die Zersiedlung der Region durch extensive(re) Flächennutzung und verstärkt die soziale Desintegration der Kernstadt. Dies ist nicht nachhaltig. Insofern bedeutet das Hauptanliegen des Hamburger Senats, wieder mehr Menschen innerhalb der Stadtgrenzen anzusiedeln, tendenziell „nachhaltiges Wachstum“. Dies gilt dann, wenn die Stadt die „Innenentwicklung und Nachverdichtung“ (FHH, 2002:26), die behauptete Priorität der Flächen-Sanierung vor der Flächen-Neuerschließung in der Praxis auch umsetzt.

Die demografische Entwicklung in Hamburg wird – unabhängig von Zu- und Wegzügen – langfristig zu einem dramatischen Rückgang der Bevölkerung führen: Heute sind die 10 Jahrgänge der 5- bis 15-Jährigen weniger als halb so stark wie die 10 Jahrgänge der 30- bis 40-Jährigen (Statistisches Landesamt, 2003:12). Der Bedarf nach zusätzlichem Wohnraum wird stark abnehmen. Andererseits gibt es eine Reihe von kleinen bis mittelgroßen innerstädtischen Grundstücken, die als Konversionsflächen, Baulücken, Sanierungsflächen grundsätzlich für eine Neubebauung (Wohnen oder Gewerbe) zur Verfügung stehen.

Angesichts dieses Befundes ist die Suche und Festlegung neuer Einfamilienhaus-Gebiete in Randlagen (FHH, 2002: 27) wenig nachhaltig: Die Stadtfläche ist insgesamt nicht vermehrbar, und sie muss viele verschiedene Funktionen erfüllen. Herkömmliche Einfamilienhaus-Grundstücke nutzen diese Fläche am uneffektivsten. Und sind sie erst einmal an private Bauherren verkauft, ist bei einem Bevölkerungsrückgang eine „Re-Naturierung“ für die Allgemeinheit praktisch ausgeschlossen.

Anstatt Stadtrand-Flächen, die bisher dem Landschaftsschutz, der Erholung oder der stadtnahen Lebensmittelversorgung dienten, neu als Bauland zu erschließen, müssen auch im urbanen Raum Möglichkeiten des Wohnens geschaffen werden, die mit Einfamilienhaus-Qualitäten konkurrieren können und dennoch Fläche intensiv nutzen. Gerade bei der umworbenen jungen Wirtschaftselite könnten kreative und gleichwohl familienfreundliche, „besondere“ Lösungen auf größere Resonanz treffen als traditionelle weiträumige Neubausiedlungen am Stadtrand ohne Metropolen-Flair. Wohnqualität ist eine sehr komplexe Angelegenheit, die über die Eigentums- und Gartenfrage weit hinausreicht bis zu den sozialen, infrastrukturellen und ökologischen Eigenschaften des Wohnumfelds. Einen entscheidenden Einfluss auf die Attraktivität dieser Flächen hat die Bodenpreispolitik der städtischen Liegenschaftsverwaltung. Sie könnte hier Steuerungsfunktionen im Sinne der Nachhaltigkeit übernehmen.

Wirtschaftliche „Kompetenz-Cluster“

Im Senats-Konzept der wachsenden Stadt spielt die Förderung von sog. Kompetenz-Clustern eine besondere Rolle: LifeSciences, Informationstechnologie und Medien, Luftfahrtindustrie, Hafen und Logistik werden als die Branchen identifiziert, deren Ausbau der Stadt zu Wachstum durch Synergieeffekte verhelfen soll (FHH 2002:20, 34). Diese Cluster werden – auch in der Konzept-Fortschreibung – vor allem ökonomisch verstanden: Es geht um quantitatives Unternehmens-, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Trotz der „Rahmenbedingung ‚nachhaltige Entwicklung‘“ macht das Konzept keinerlei Aussagen z.B. zu den ökologischen Risiken und Chancen der jeweiligen Cluster. Eine Abwägung zwischen den drei Nachhaltigkeits-Dimensionen ist nicht ersichtlich.

Die genannten Wachstums-Cluster wirken sehr unterschiedlich auf eine nachhaltige Entwicklung: Luftfahrtindustrie, Hafen und Logistik sind besonders Ressourcen-, Energie-, Flächen- und auch Lärm-intensiv. LifeSciences, Informationstechnologie und Medien haben stärker sozial- und gesellschaftspolitische Implikationen, aber auch einen sehr spezifischen, z.T. problematischen Rohstoffbedarf. Dem stehen Chancen für Beschäftigungswachstum, Ressourceneffizienz durch Miniaturisierung und zielgenauen Stoffeinsatz und für die medizinische Versorgung gegenüber.

Die einzelnen Hamburger Standort-Bedingungen für ein „nachhaltiges Wachstum“ der jeweiligen Kompetenz-Cluster können hier nicht erörtert werden. Nur eine Bemerkung sei gestattet: Geradezu modellhaft macht der geplante Ausbau der Luftfahrtindustrie das Dilemma zwischen lokaler Standortpolitik und globaler Nachhaltigkeit augenfällig: Die Flugzeugindustrie mit hohen öffentlichen Infrastrukturkosten ausgerechnet an einem ökologisch besonders sensiblen Standort und zwischen einem lärmempfindlichem dichten Siedlungsbereich im Norden und einer traditionsreichen Obstanbau- und Kulturlandschaft im Süden auszubauen (und dann noch vorgefertigte Flugzeugteile zwischendurch 2000 km mit dem Schiff bzw. Flugzeug zwischen Toulouse und Hamburg zu transportieren) – dies folgt bestenfalls der Logik der Standortkonkurrenz, jedenfalls nicht der Rationalität globaler Nachhaltigkeit (vgl. Michaelis, 2001:458).

Bei gegebener Standortentscheidung fordert „nachhaltiges Wachstum“ alle Anstrengungen, um Flächenerschließung, Infrastruktur und Produktionsweise so beschäftigungswirksam, sozial ausgewogen, Ressourcen- und Klima-schonend sowie Abfall- und Emissions-arm zu gestalten, wie es überhaupt möglich ist. Hierauf ist in den Verhandlungen zwischen Stadt und Wirtschaft im Gemeinwohlinteresse hinzuwirken, hier muss die Mehrdimensionalität von Nachhaltigkeit eingefordert werden. Dabei bietet gerade die Clusterbildung Chancen für Kreislaufwirtschafts-Ansätze und Nachhaltigkeits-Synergien, die über das einzelne Unternehmen und sein eigenes Umweltmanagement weit hinausgehen (BMRBS 1996:9, s.o.). Diese Vorteile von Wirtschafts-Clustern sind bisher jedoch nicht im Blick des Hamburger Senats.

In der Fortschreibung des Leitbildes hat der Senat der Behörde für Umwelt und Gesundheit den Auftrag erteilt, den Aufbau eines Clusters „Regenerative Energien“ insbesondere für den Bereich der Wasserstofftechnologie zu prüfen (FHH 2003, S.54). Damit berücksichtigte er Anregungen des Zukunftsrats Hamburg und des BUND zum ersten Leitbild-Konzept 2002. Angesichts der Endlichkeit fossiler Energieträger, bereits bestehender Kompetenzen und Erfahrungen in der Region sowie der geplanten Offshore-Windanlagen „vor den Toren der Stadt“ könnte Hamburg hier Wirtschaftswachstum (auch in Form von branchennaher Dienstleistung und Expertise) und Nachhaltigkeit geradezu ideal zur Synthese bringen.

Schlussbemerkung

Wachstum und Nachhaltigkeit sind zwei unterschiedliche Paradigmen, die sich weder gegenseitig ausschließen, noch gegenseitig stärken. Im Fachdiskurs der Stadtentwicklung wurde das Wachstums-Leitbild in der letzten Dekade vom Konzept der nachhaltigen, zukunftsfähigen Siedlung abgelöst. Das neue Hamburger Leitbild der wachsenden Stadt knüpft demgegenüber an herkömmliche Standortpolitik an, ohne die inzwischen global anerkannten Nachhaltigkeitsziele zu operationalisieren und wirklich handlungsleitend zu integrieren. Wachstum und Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung miteinander zu verbinden, erfordert politisch wie wirtschaftlich ein bewusstes Umdenken und Umsteuern.

„Umweltpartnerschaften“ zwischen Staat und Wirtschaft sowie integrierte Ressourcen- und Umweltmanagementprogramme in den Unternehmen sind dazu notwendig, aber nicht ausreichend. Über „Leuchtturmprojekte“ hinaus bedarf es eines neuen Strukturansatzes: Bei allen stadtentwicklungs- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist zumindest das Wie der Umsetzung – das Ob unterliegt nicht selten der Standortlogik – gezielt an Kriterien der ökologischen Tragfähigkeit und des sozialen Ausgleich auszurichten. Das setzt ein Monitoringsystem und eine Absicherung durch Verfahren voraus und bedarf der demokratischen Legitimation durch nachvollziehbaren öffentlichen Diskurs.

Literatur

AALBORG-CHARTA (Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit): Bürgerschafts-Drucksache 14/4746 vom 16.1.1996

BRUNDTLANDT-KOMMISSION: Unsere gemeinsame Zukunft (Abschlussbericht), 1987; zit. bei FRENZ, Walter; UNNERSTALL, Herwig: Nachhaltige Entwicklung im Europarecht, Baden-Baden, 1999, S.114

BMRBS (1996) – BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Stadtentwicklung, Bonn, 1996

BMRBS (1997): Zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen im Juni 1996 in Istanbul, Bonn, 1997

BUND; MISEREOR (Hg.): Zukunftsfähiges Deutschland, Basel, 1996

BUNDESREGIERUNG: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin, 2003 (Stand April 2002)

BUNDESUMWELTMINISTERIUM: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21, Bonn, o.J.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Stenografische Berichte, 14. Wahlperiode, 81.Sitzung, Plenardebatte am 20.1.2000

DIEFENBACHER, Hans: Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Darmstadt, 2001

Van DIEREN, Wouter (Hg.): Mit der Natur rechnen – Der neue Club-of-Rome-Bericht, Basel, 1995

ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages: Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung, BT-Drucksache 13/11200 vom 26.6.98

FHH 2002– FREIE UND HANSESTADT HAMBURG, Staatliche Pressestelle: Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, veröffentlichte Senatsdrucksache vom 11.7.2002

FHH 2003 – FREIE UND HANSESTADT HAMBURG, Staatliche Pressestelle: Fortschreibung des Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, Senatsdrucksache vom 22.7.2003

FUHRICH, Manfred: Strategien und Wegweiser, Indikatoren und Orientierungswerte nachhaltiger Stadtentwicklung, Bonn, 2002

MEADOWS, Donella und Dennis: Die neuen Grenzen des Wachstums, Stuttgart, 1992

MENZEL, Hans-Joachim: Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ – Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, 221

MICHAELS, Ralf: Standortwettbewerb als Rechtsfigur, in: Kritische Justiz 2001, 458

MURSWIEK, Dietrich: „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, in: Natur und Recht 2002, 641

SACHS, Wolfgang: Nach uns die Zukunft – Der globale Konflikt um Gerechtigkeit und Ökologie, Frankfurt, 2002

STATISTISCHES LANDESAMT HAMBURG: Jahrbuch 2002 / 2003

UMWELTBEHÖRDE Hamburg: Kursbuch Hamburg – Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg, Hamburg, 2001

ZILLEßEN, Horst: Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50/1998, 3-10

ZUKUNFTSRAT HAMBURG: Heinz – Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit, Hamburg, 2003; www.zukunftsrat.de