

Innovative Wärmenetze, nachhaltige Wasserinfrastruktur und gemeinschaftliche Wohnprojekte: Politikempfehlungen

Norman Laws & Harald Heinrichs, Leuphana Universität Lüneburg

Vor dem Hintergrund der globalen, regionalen, nationalen und lokalen Herausforderungen in den Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales nimmt die Bedeutung, nachhaltige Lösungen für die Entwicklung von Gesellschaften zu finden, stetig zu. Um hierzu einen Beitrag zu leisten, wurden im BMBF-geförderten Projekt *Transitionsgestaltung für nachhaltige Innovationen* (TransNIK), einem Gemeinschaftsprojekt von *Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung*, *Institut Wohnen und Umwelt* und *Leuphana Universität Lüneburg*, Treiber und Hemmnisse sowie Fördermöglichkeiten für die Entstehung und Verbreitung innovativer Ansätze, die zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise beitragen, untersucht. Im Fokus stehen dabei Ansätze, in denen sich organisatorische und technische Strukturen sowie Produktions- und Nutzungsmuster auf kommunaler Ebene verändern. Diese wurden in den drei Bereichen *Innovative Wärmenetze*, *Nachhaltige Wasserinfrastruktur* und *Gemeinschaftliche Wohnprojekte* betrachtet: Dabei sollten mögliche Hebel für eine erfolgreiche Entwicklung identifiziert und Handlungsempfehlungen für die beteiligten Akteure und die politische Rahmensetzung abgeleitet werden. Dazu wurden in enger Zusammenarbeit mit Praxispartnern Fallstudien zu bestehenden innovativen Ansätzen in den drei Themenfeldern durchgeführt und einzeln sowie fallübergreifend ausgewertet. Als theoretische Grundlage diente der Transition-Ansatz, der sein Hauptaugenmerk auf Innovationen in Nischen legt, durch die dann umfassende Änderungen auf der Meso-Ebene (dem Regime) erfolgen können. Auf Grundlage der im Projekt erfolgten Literatursichtungen, Interviews mit Praxisakteuren und Expertendialogen können eine Reihe von Politikempfehlungen abgeleitet werden, die dazu dienen sollen, die Entwicklung in Innovationsnischen zu fördern.

Sichtbare Unterstützung durch die Politik

Die sichtbare Unterstützung von innovativen Nischenprojekten durch politische Akteure ist eine vertrauensbildende Maßnahme – sowohl für die am Projekt arbeitenden und in ihm engagierten Akteure als auch für die Bürgerinnen und Bürger und mögliche Nachahmer. Des Weiteren wird der Verwaltung auf diese Weise signalisiert, dass diese Projekte unterstützenswert sind. Darüber hinaus kann aufgrund der Fürsprache durch Politikerinnen und Politiker auf den verschiedenen Ebenen die Bekanntheit neuer Lösungen erhöht werden. Die Multiplikatorenwirkung politischer Akteure sollte genutzt werden.

Leitbilder erstellen

Leitbilder können als politische Richtschnur mit einer gewissen (moralischen) Verbindlichkeit für die politischen und administrativen Handelnden gelten, sie können aber auch gegenüber der Öffentlichkeit einen Legitimationsrahmen bilden. Je stärker kommunale Leitbilder mit Leitbildern auf anderen politischen und administrativen Ebenen verknüpft werden – seien es die europäische, die Bundes- oder die Landesebene –, desto größer kann die Wirkung sein, die die kommunale Strategie entfalten kann. Gerade auch aus diesem Grund kann eine politische Handlungsempfehlung die Initiierung solcher Leitbilder sein – insbesondere, wenn sie mit einer großen Bandbreite an Akteuren gemeinsam erarbeitet wurden.

Ressourcen zur Verfügung stellen

Die kommunale Ebene in Deutschland ist mit einer Vielzahl an Aufgaben betraut. Gleichzeitig existiert ein hoher Schuldenstand vieler Kommunen. Dadurch wird ihre Manövrierfähigkeit eingeschränkt, auch eine Bereitschaft und Fähigkeit, sich neuen Projekten zu widmen, leidet darunter. Häufig existiert auf kommunaler Ebene allerdings durchaus die Bereitschaft, innovative Projekte im Bereich der Nischen zu fördern, jedoch besteht aufgrund der hohen Schuldenstände der öffentlichen Haushalte im Bereich der Kommunen (aber auch der Länder) kaum Handlungspotential. Um Kapazitäten zu schaffen, Nischenentwicklung zu ermöglichen, benötigen Kommunen ausreichende Ressourcen. Diese Ressourcen zur Verfügung zu stellen ist auch und gerade Aufgabe von Ländern und Bund. Hier müssen gemeinsam Konzepte entwickelt und umgesetzt werden.

Wissen der kommunalen Politik und Verwaltung stärken

Die Bereiche, in denen Nischenprojekte möglich und erforderlich sind, sind sowohl technisch als auch gesellschaftlich teilweise sehr komplex und in ihrer Umsetzung hoch anspruchsvoll. Darüber hinaus sind mögliche positive Nachhaltigkeitswirkungen der Nischenprojekte kaum bekannt. Beispielsweise ist ein verbessertes Verständnis über die Nische der erneuerbaren Wärmenetze im kommunalen Kontext kaum vorhanden. Das Wissen der kommunalen Akteure aus Politik und Verwaltung muss hier verbessert werden. Dazu können beispielsweise Schulungen oder der Austausch mit Nischenakteuren beitragen. Insgesamt geht es auch darum, über Wissen(svermittlung) die Kompetenzentwicklung der Akteure sicherzustellen.

Informatorische Instrumente sinnvoll nutzen

Eine wichtige Herausforderung, die durch politische Akteure adressiert werden muss, ist das Einwirken auf die Wahrnehmung der verschiedenen, mit den Nischenentwicklungen verbundenen Themenbereiche durch die Bürgerinnen und Bürger. Während gemeinsame

Wohnformen durchaus gegenständlich und greifbar sind, sind es veränderte Wasserver- und Abwasserentsorgungsstrukturen eher nicht, etwa wenn die Zuleitungen nicht sichtbar sind und technischen Umsetzungen auch kaum wahrgenommen werden. Daher müssen die mit den verschiedenen Bereichen verbundenen Implikationen mit dem eigenen Handeln in Verbindung gebracht werden. Die Notwendigkeit struktureller und soziotechnischer Änderungen ist damit für den Einzelnen oft kaum nachvollziehbar. Politische Entscheidungsträger müssen hier auch proaktiv auf Befürchtungen, etwa vor Komfortverlust durch neue, gerade auch dezentrale, Systeme und Lösungen, eingehen. Das kann etwa durch Informationsveranstaltungen oder Aufklärungskampagnen geschehen.

Förderinstrumente den Nischenerfordernissen anpassen

Förderinstrumente orientieren sich häufig an bestehenden Regimestandards und Regimebedürfnissen. Allerdings müssen gerade die Förderinstrumente angepasst werden. So kann Förderung etwa im Bereitstellen von Bauflächen, der kostengünstigen Überlassung von Flächen oder über die Anpassung von Zuweisungen anhand bestimmter Kriterien erfolgen. Zur Förderung kann auch eine politische Entscheidung für die Abkehr von der Höchst- hin zur Konzeptvergabe gehören, bei der gerade auch ökologische und soziale Kriterien eine entscheidende Rolle spielen.

Angepasste multikriterielle Bewertungsansätze

Kosten-Nutzen-Analysen müssen im Sinne multikriterieller Bewertungsansätze über reine betriebswirtschaftliche Kalkulationen hinausgehen (auch wenn betriebswirtschaftliche Kalkulationen bei den vorgestellten Nischenlösungen durchaus ebenfalls positiv ausfallen können) und volkswirtschaftliche, umweltpolitische sowie soziale Faktoren inkludieren, sowie ebenfalls einen mindestens mittelfristigen, wenn nicht sogar langfristigen Zeithorizont berücksichtigen. Das kann beispielsweise über Lebenszyklusanalysen oder Nachhaltigkeitsprüfungen geschehen. Da Planungssicherheit zu den Grundvoraussetzungen von Innovationsentwicklung und –umsetzung in der Nische gehört, müssen diese Kosten-Nutzen-Kalkulationen zu einer neuen Verlässlichkeit bei den Planungsprozessen führen. Eine Möglichkeit kann die Einpreisung verschiedener langfristiger gesellschaftlicher Kosten über Gebühren bei herkömmlichen und eingeführten Techniken sein – oder aber entsprechend geringere Gebühren bei der Nutzung neuer Nischeninnovationen. Oft hat sich Preissteuerung als eine effektive Methode politischer und gesellschaftlich gewünschter oder erstrebenswerter Vorhaben erwiesen. Die Inklusion externer Kosten kann in allen hier betrachteten Bereichen ein wesentlicher Bestandteil der Neugestaltung der Regime sein.

Rechtliche Hindernisse beseitigen / Rechtliche Standards setzen und Vorgaben machen

Rechtliche Rahmenbedingungen sind häufig noch auf primär auf bestehende Regime und ihre Erfordernisse ausgerichtet. Hier müssen Anpassungen vorgenommen werden – und zwar auf allen administrativen Ebenen. Denn die rechtlichen Rahmenbedingungen können bereits in multilateralen Handelsverträgen, in den Verordnungen oder Richtlinien der Europäischen Union, in Gesetzen und Verordnungen des Bundes und der Länder oder eben in Vorschriften der Kommunen selbst angelegt sein. Hier müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, die Nischenausweitungen begünstigen. Dabei ist die Bandbreite von Anpassungsnotwendigkeiten besonders hoch. Sie können von der Ausgestaltung des Erneuerbaren-Energien-WärmeGesetz (EEWärmeG) über Vergaberichtlinien bis hin zum Kommunalabgabengesetz reichen. Regulative Instrumente müssen den Erfordernissen der Nischenentwicklung entsprechend ausgestaltet und genutzt werden. Werden entsprechende Vorgaben für Vergaben gemacht, Standards gesetzt und Vorschriften erlassen, besteht für die Nischenakteure und ihre Neuerungen und Projekte (mit den jeweiligen positiven Nachhaltigkeitswirkungen in Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft) eine deutlich erhöhte Erfolgchance.

Frühzeitige Einbindung aller relevanten Akteure

Nicht nur um die Akzeptanz bei neuen Projekten und Nischeninnovationen zu stärken, sondern auch um das Wissen beteiligter Akteursgruppen in den Prozess der Projektplanung und –durchführung einbringen zu können, müssen alle relevanten und betroffenen Akteure/Akteursgruppen einbezogen werden. Dazu gehören gerade auch Akteure des bestehenden Regimes, die etwa in Zukunft ihre Geschäftsmodelle umstellen müssten oder mit diesen Regimeakteuren eng verbundenen Politik- und Verwaltungsakteure.

Durchführung von Demonstrationsprojekten und Best-Practice-Austausch: Experimentelle Politik stärken

Für eine erfolgreiche Transformation in den verschiedenen Regime-Bereichen können Demonstrationsprojekte mit ihrer Leuchtturmwirkung genutzt werden. Sie zeigen Möglichkeiten auf, informieren interessierte Akteure und schaffen Nachahmer. Dabei können Demonstrationsprojekte auf kommunaler Ebene durchgeführt werden, brauchen aber häufig auch die Unterstützung und Absicherung darüber gelagerter Ebenen, wie etwa Ländern oder dem Bund. Diese Unterstützung muss/kann nicht nur in der Bereitstellung von finanziellen und infrastrukturellen Voraussetzungen bestehen. Gerade bei innovativen Neuerungen müssen die rechtlichen (auch technischen) Regelungen teilweise so angepasst werden, dass bestimmte Projekte und Ausprägungen überhaupt erst ermöglicht werden. Eng verbunden

hiermit ist auch der Bereich der Best-Practice-Beispiele. Sie müssen verstärkt publik gemacht und ein Austausch über ihre Wirkungen ermöglicht werden. Dazu gehören der Aufbau von Netzwerkstrukturen und Austauschmöglichkeiten von Praktikern, Wissenschaftlern, interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie Wirtschaftsvertretern. Best-Practice fördert die "Konkurrenz um die beste Lösung".

Windows of Opportunity müssen erkannt und genutzt werden.

Im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung zeigte sich, dass aufgrund der langen zeitlichen Lebensdauer der bisher genutzten zentralen Infrastruktur derzeit und in naher Zukunft Neuerungen, Sanierungen bzw. Ersatz der alten Infrastrukturen erfolgen muss. Hier bietet sich ein Zeitfenster, um neue Innovationen umzusetzen und etwa neue, angepasste Lösungen zu präferieren. Solche Windows of Opportunity können aber auch sozialer bzw. gesellschaftlicher Natur sein. Hier werden günstige Zeitpunkte für sozialen Wandel und entsprechende flankierende Maßnahmen erkannt und genutzt. Beispielsweise besteht durchaus eine Nachfrage nach neuen gemeinschaftlichen Wohnformen. In diesem Moment stoßen etwa Maßnahmen auf Nachfrage und Akzeptanz, Vergaberichtlinien so anzupassen, dass sie Kriterien aufnehmen, die Nischenentwicklungen begünstigen.

Zielgerichtete Allokation der Mittel

Verbunden mit dem fiskalischen bzw. ökonomischen Instrument ist eine zielgerichtete Zuweisung der vorhandenen Mittel. Sollen etwa in einem bestimmten Bereich Fortschritte erzielt werden, müssen auch diesen Bereich beeinflussende Themenfelder bei der Mittelzuweisung mit berücksichtigt werden. Sollen beispielsweise Fortschritte in der Wärmenische erfolgen, können diese schneller umgesetzt werden (da weniger Aufwand betrieben werden muss), wenn etwa eine zügige und umfassende energetische Sanierung für Wohngebäude erfolgt.

Eigene Steuerungsfähigkeiten erkennen und nutzen

Politik muss unterschiedliche Steuerungsfähigkeiten erkennen – und sie entsprechend nutzen oder neu zu konfigurieren. So bringen unterschiedliche vorherrschende sozio-technische Regime unterschiedliche Möglichkeiten und Herausforderungen mit sich. Beispielsweise ergeben sich gerade im betrachteten Wasserbereich durch die vorherrschende öffentlich-rechtliche Organisationsform besondere Möglichkeiten, politische Prioritätensetzungen auch in tatsächliches Handeln umzusetzen. Das bedeutet, dass die politische Steuerungsfähigkeit und die Umsetzungsmöglichkeit von Politikempfehlungen besonders ausgeprägt ist. In Bereichen, in denen eine zügige Steuerungsfähigkeit weniger gegeben ist, müssen andere Wege progressiver politischer Einflussnahme gefunden werden.

Akteure müssen strategisch vorgehen

Eine wichtige Herausforderung – egal auf welcher administrativen Ebene oder welches konkrete Nischenthema oder Politikfeld betreffend – ist ein möglichst strategisches Vorgehen mit einer pointierten Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation. Eine solche Kalkulation beinhaltet eine klare Definition der angestrebten Ziele, die Identifikation der dafür nötigen, möglichen und vorhandenen Mittel und die Betrachtung der Umfeldbedingungen mit hinderlichen oder förderlichen Strukturen oder Akteuren.

Ebenen und Anstrengungen verzahnen

Zum strategischen Vorgehen gehört auch die Verzahnung der Politikfelder. Ein Mangel an bereichsübergreifender Zusammenarbeit verschiedener Akteure, beispielsweise in der Verwaltung oder zwischen den Verantwortlichen der unterschiedlichen technischen Infrastrukturen und (daraus entstehende) Interessenskonflikte können beschränkend für erforderliche Innovationen wirken. Hier sollte gegengesteuert werden. So wie das (zumindest theoretische) Wissen um die Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen zum eingeführten Standard wissenschaftlicher und politischer Diskussion gehört, müssen die verschiedenen Politikbereiche tatsächlich und in der Praxis gemeinsam gedacht, geplant und organisiert werden. Zu einem strategischen Vorgehen kann es auch gehören, dass für das Vorgehen auf verschiedenen Ebenen zur Erreichung eines bestimmten Gesamtziels ein Raster erstellt wird, bei dem das Politikvorgehen von EU, Bund, Region/Land, Kommunen/Städte für die jeweils auf den Ebenen abzuarbeitenden und zu koordinierenden Punkte aufgeführt wird – und damit als Arbeitsplan dient.

Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen

Um Regime zu ändern und um Nischen mit ihren und neuen ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen zu etablieren und auszuweiten, können hilfreiche gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Gerade das Beispiel der gemeinschaftlichen Wohnformen konnte deutlich machen, wie sehr sozialpolitische und wirtschaftspolitische Maßnahmen Rahmenbedingungen schaffen können, die Nischenentwicklung ganz grundsätzlich besser ermöglichen würden. Dazu zählt beispielsweise die Verringerung der sozialen Spaltung. Wenn etwa effektive Maßnahmen getroffen würden, um einen Stopp des Auseinanderdriftens von Einkommen- und Vermögen vorzunehmen – wozu beispielsweise höhere Steuern auf Spitzeneinkommen oder besonders hohe Vermögen gehören könnten –, dann kann das einen doppelten Effekt haben. Zum einen können zusätzliche finanzielle Mittel generiert und allokiert werden. Zum anderen hätte das weitreichende Auswirkungen auf die grundsätzliche Ausrichtung von politischen

Programmen, die sämtlich einer anderen Logik und anderen Zielen folgen würden und daher auch anders konfiguriert wären. Rahmenbedingungen sind damit häufig mit grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Ausrichtungen verbunden. Da die Regime ebenfalls einer bestimmten Logik und Grundausrichtung folgen, wären sie über kurz oder lang Änderungen unterworfen. Das würde etwa gelten, wenn mehr Priorität auf soziale und relationale Güter (etwa Gemeinschaften oder Freundschaften) gelegt werden würde, da es hier beispielsweise einfacher wäre eine niederschwellige nachbarschaftliche Unterstützungskultur zu etablieren. Bei einer höheren Gewichtung von sozialen Faktoren gegenüber monetären ändert sich die gesamte Gesellschaftsgestaltung weg von einer neo-liberalen Funktionslogik, wie auch ein Modell, das für Freiheit soziale und materielle Bedingungen für notwendig erachtet, ein anderes ist, als eins, das Freiheit als Freiheit von etwas (wie etwa staatlichem Einfluss) begreift. Hierbei ginge es um gesellschaftspolitische Ausrichtung in Richtung Wertewandel auf der Landschaftsebene. Auch wenn es sich bei solchen Veränderungen und Neujustierungen nicht um unmittelbare Nischenförderungen handeln würde, wäre der Einfluss doch auch auf sie beträchtlich. Sich verändernde gesellschaftliche und politische Grundprioritäten haben massive Auswirkungen auf alle sozialen, ökonomischen und ökologischen Projekte. Eine solche Weichenstellung der Rahmenbedingungen, die demokratisch legitimiert werden müsste, kann vor allem auf Bundesebene, am besten konzertiert mit Europa-, Landes- und Kommunenebene, erfolgen.

Politischen Willen zeigen und Prioritäten setzen

Egal, um welche Entscheidung es geht, seien es spezifische Projekte die Nische betreffend, etwa Fördermaßnahmen, technische und legale Vorgaben oder Vergaben, seien es Entscheidungen, die die Rahmenbedingungen betreffen, seien es Entscheidungen, die auf europäischer, Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene getroffen werden, immer benötigen sie den politischen Willen, um entsprechende Prioritäten zu setzen. Und hierin besteht die größte Herausforderung: politische Akteure müssen den Willen aufbringen, entsprechende Weichenstellungen vorzunehmen, zu handeln und die Verwaltung auf bestimmte Prioritäten zu verpflichten. Aber auch die administrativen Akteure müssen den Willen aufbringen, entsprechende Maßnahmen zu initiieren oder umzusetzen. Für veränderte Prioritäten ist nicht nur Eigeneinsicht in bestimmte Notwendigkeiten oder eine selbst entwickelte normative Perspektive ausschlaggebend. Neben einem solchen quasi inkrementellen Faktor, kann es gerade auch Druck von außen sein, der dazu beiträgt, dass politische oder administrative Akteure ihre Prioritäten neu ordnen. Ein solcher Druck kann in direkter Ansprache durch Bürgerinnen und Bürger, Partizipation, aber auch in Wahlen und Abstimmungen bestehen. Insgesamt erscheint das Ziel einer Regime-Transformation lediglich durch mehr oder minder kleine Schritte der Nischenausweitung kaum realisierbar,

ohne dass gleichzeitig gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Prioritätensetzungen neu konfiguriert werden.