

## 1 Einführung: Ziel und Aufbau der Arbeit

Seit den 90er Jahren taucht Nachhaltigkeit in der Politik und Wirtschaft immer häufiger als Leitbild, Zieldefinition oder symbolische Begrifflichkeit auf. Auf der Suche nach einem grundlegenden Nachhaltigkeitsverständnis lässt sich die Definition der Brundtland-Kommission von 1987 für eine nachhaltige Entwicklung heranziehen: „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.<sup>1</sup> Unbestritten ist dabei das Verständnis von Nachhaltigkeit als ein integratives Säulenkonzept, welches ökonomische, ökologische und soziale Aspekte vereint.<sup>2</sup> Damit repräsentiert Nachhaltigkeit, mit seinem Kerngedanken vom Ertrag und nicht von der Substanz zu leben, ein grundlegendes Konzept für ökonomisches Handeln. Eine dauerhafte und erfolgreiche ökonomische Entwicklung ist folglich ohne Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsleitbildes nicht möglich.

Unklar ist jedoch, welche Rolle Nachhaltigkeit in der konkreten Gestaltung politischer Maßnahmen spielt. Eine nachhaltigkeitsgefärbte Politik strahlt zunächst einmal eine außerordentliche Attraktivität aus: Eine integrative Maßnahmenplanung suggeriert die Berücksichtigung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen, was für Politiker besonders reizvoll erscheint, um ein möglichst großes Wählerpotenzial abzurufen.<sup>3</sup> Es ist jedoch zu hinterfragen, wie verantwortliche Institutionen mit Leitbildern und Zieldefinitionen für Nachhaltigkeit umgehen und ob sie die gesellschaftlichen Ansprüche einer nachhaltigen Entwicklung auch nachweisbar in ihren Entscheidungen und Maßnahmenplanungen berücksichtigen. Falls diese Politik nur rein symbolischen Charakter besitzt, könnte sie zu erheblichen Ineffizienzen führen, die sich beispielsweise in unnötigem Verwaltungsaufwand, aber auch in erhöhten Folgekosten einzelner Problemfelder widerspiegeln können. Daher geht die vorliegende Arbeit der Frage nach, ob das Leitbild der Nachhaltigkeit überhaupt messbar in die konkrete Planung von politischen Maßnahmen einfließt oder doch nur einen symbolischen Charakter aufweist. Am Beispiel Hamburgs, das bereits seit 2002 mit seinem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ eine nachhaltigkeitsorientierte Politik proklamiert, für welche Indikatoren und Grenzwerte existieren, soll diese Frage beantwortet werden.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Brundtland (1987), S. 24.

<sup>2</sup> Vgl. Klemmer (1996), S. 323, Deutschland (1994), S. 33.

<sup>3</sup> Vgl. Hansjürgens (2000), S. 144.

<sup>4</sup> Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2002).

Dabei besteht die besondere Herausforderung, die Grenzwerte im Licht der Unsicherheit zu diskutieren. Mit dem Blick auf die relevanten Operationalisierungs- und Bewertungskonzepte von Einzelindikatoren für Nachhaltigkeit stellt sich immer wieder die Frage nach ihrer Qualität bzw. uneingeschränkten Anwendbarkeit. Hierzu ist gezielt auf die normative Unsicherheit zu verweisen, die aus dem normativen Entscheidungsprozess für Grenzwerte der Nachhaltigkeit von Einzelindikatoren resultiert. Grenzwerte unterliegen aufgrund ihrer normativen Natur einer Zielunsicherheit (politische Zielsetzung). Inwiefern sie tatsächlich einen aussagekräftigen Grenzwert zwischen einer nachhaltigen und nicht-nachhaltigen Entwicklung eines Indikators schaffen, ist fraglich. Daher ist es bei einer integrierten Nachhaltigkeitsbewertung von großer Bedeutung, die Unsicherheit bei der Nachhaltigkeitsbewertung zu berücksichtigen. Die Fuzzy-Logik bietet einen geeigneten Rahmen, der eine Berechnung unter Zielunsicherheit ermöglicht und damit dieser Arbeit den methodischen Unterbau liefert.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage gliedert sich die vorliegende Arbeit wie folgt: Kapitel 2 erläutert zunächst zwei gegensätzlichen Politikformen und ihre Wirkung im Hinblick auf Nachhaltigkeit: die evidenzbasierte und die symbolische Nachhaltigkeitspolitik. Resultierend aus der Gegenüberstellung beider Politikformen werden drei der Forschungsfrage entsprechende Arbeitshypothesen formuliert, die es zu überprüfen gilt. Ferner gibt das Kapitel einen allgemeinen Überblick über die Herausforderungen von Nachhaltigkeitsbewertung, die im Folgenden zur Überprüfung der Hypothesen zu bewältigen sind. Daran anknüpfend fokussiert Kapitel 3 die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung, die relevanten Nachhaltigkeitstheorien sowie die Überführung in die Praxis. Der Abschnitt mündet in die Bestimmung der Operationalisierung sogenannter vernünftiger Nachhaltigkeit, die die Bewertungsgrundlage im weiteren Verlauf der Arbeit liefert. Anschließend bildet in Kapitel 4 die Wahl einer geeigneten Methode zur Bewertung von Nachhaltigkeit den Schwerpunkt. Dabei liegt der Fokus der Methodendiskussion auf der Problematik von Unsicherheit bei der Formulierung von Nachhaltigkeitszielen und der Notwendigkeit einer integrierten Bewertung im Rahmen der vernünftigen Nachhaltigkeit. Anschließend erfolgt ein kurzer Überblick über das konkrete methodische Vorgehen im Rahmen des für die Forschungsfrage gewählten fuzzybasierten Modells. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel 5 die formulierten Arbeitshypothesen getestet. Zur Abbildung der Nachhaltigkeitswerte der Stadt Hamburg beruht die Gewichtung einzelner Nachhaltigkeitsindikatoren auf dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, das analog zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Förderschwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung definiert. Der Hypothesen-Test betrachtet zunächst den Verlauf der nachhaltigen Entwicklung bei absoluter Gleichgewichtung aller Indikatoren im Vergleich zur Gewichtung nach dem Hamburg-Leitbild (HH-Leitbild). Anschließend erfolgt ein Vergleich der nach HH-Leitbild gewichteten Nachhaltigkeitsentwicklung mit den Ausgaben im Budget des Landeshaushalts Hamburgs von 1996 bis 2008. Dabei manifestiert sich symbolische Nachhaltigkeitspolitik in zweierlei Formen: zum einen beim Vergleich der Nachhaltigkeitsindizes, bei dem der Index nach dem Hamburger Leitbild eine deutlich schlechtere Performance aufweist; zum anderen bei der Analyse der Budgetentwicklung, die entgegen der formulierten Nachhaltigkeitszielsetzung großenteils sinkende Ausgaben in den Schwerpunktthemen der Nachhaltigkeitspolitik aufweist. Abschließend führt der Kapitel 5 die Ergebnisse zusammen, überträgt sie auf die gestellten Arbeitshypothesen und beantwortet schlussendlich die Forschungsfrage. Dabei ist festzustellen, dass das Praxisbeispiel stark auf eine symbolische Nachhaltigkeitspolitik hindeutet und zu dem Schluss führt, dass ein Leitbild für Nachhaltigkeit im Fall Hamburgs eigentlich genau dem entgegenwirkt, wofür es konzipiert wurde: einer nachhaltigen Entwicklung. Das Kapitel 6 fügt sich mit einer Erörterung der Gründe für symbolische Nachhaltigkeitspolitik an und gibt einen Überblick über mögliche wirtschaftspolitische Implikationen. Abschließend fasst das Kapitel 7 die Ergebnisse der Arbeit zusammen, gibt einen kurzen Ausblick über weitere Forschungsfelder und verweist auf die Limitation der gewonnenen Erkenntnisse.

Abbildung 1: Grundstruktur der Dissertation

<p><b>Kapitel 1: Einführung: Ziel und Aufbau der Arbeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Fragestellung verfolgt die Arbeit , welche Methodik ist gewählt und wie ist die Arbeit strukturiert?</li> <li>• Was soll die folgende Ausführung leisten und welche Ergebnisse sind zu erwarten?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 2: Motivation und zentrale Forschungsfrage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Problemlage liegt vor?</li> <li>• Welche Arbeitshypothesen gilt es hinsichtlich Nachhaltigkeitspolitik zu überprüfen?</li> <li>• Wie ist welche Perspektiven (politikwissenschaftlich/ökonomisch) zu berücksichtigen?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 3: Nachhaltigkeit - Theorie und Operationalisierungskonzepte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Was ist die ökonomische Grundlage für Nachhaltigkeit und damit für ihre Politik?</li> <li>• Welche Nachhaltigkeitstheorie steht der zu analysierenden Politik vor und warum?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 4: Methodischer Bewertungsansatz – Theorie der unscharfen Zahlen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum bildet die Fuzzy-Logik die geeignete Bewertungsgrundlage für Nachhaltigkeit und deren politische Umsetzung?</li> <li>• Wie funktioniert eine Nachhaltigkeitsbewertung mit Hilfe des Fuzzy-Regelungssystems?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 5: Nachhaltigkeitsbewertung der Region Hamburg</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum eignet sich die Region Hamburg als Fallbeispiel zur Bewertung von Nachhaltigkeitspolitik?</li> <li>• Wie sieht das Bewertungsmodell im Fall von Hamburg aus?</li> <li>• Welche Ergebnisse hinsichtlich der Nachhaltigkeitspolitik liegen im Fallbeispiel vor?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 6: Wirtschaftspolitische Implikationen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Implikationen lassen sich aus den Forschungsergebnissen ableiten?</li> <li>• Welche der Arbeitshypothesen lässt sich bestätigen?</li> </ul>
<p><b>Kapitel 7: Zusammenfassung und Limitation der Arbeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welches Resümee lässt sich aus der Argumentation der Arbeit ziehen?</li> <li>• Welche Einschränkungen sind zu berücksichtigen?</li> </ul>

Abbildung 1 fasst das grundlegende Vorgehen der Arbeit zusammen und gibt einen Überblick darüber, wie die einzelnen Kapitel ineinander greifen. Daneben verdeutlicht die Abbildung die wesentlichen Fragen, die das jeweilige Kapitel beantworten soll und verhilft dem Leser vorab den roten Faden der Arbeit zu erkennen.

## 2 Motivation und zentrale Forschungsfragen

### 2.1 Nachhaltigkeitspolitik: evidenzbasiert vs. symbolisch

Es stellt sich die Frage, wie politische Entscheider vorhandene Leitbilder, Strategien und Indikatoren nutzen, bzw. wie verantwortliche Akteure den theoretischen Anspruch einer nachhaltigen Entwicklung in die Praxis umsetzen. Es ist zu prüfen, ob tatsächlich auf gesteckte Ziele hingearbeitet wurde und ob diese im Idealfall erreicht werden konnten (Ex-post-Evaluierung). Da in der Regel Zielwerte nicht ohne entsprechende Aktionen erreichbar sind<sup>5</sup>, bedarf es effektiver Maßnahmen, die möglichst zum gewünschten Ergebnis hinführen. Dies setzt voraus, dass eine Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen den ergriffenen Maßnahmen und einer nachhaltigen Entwicklung vorliegt. In der Regel besteht das erforderliche Wissen über diesen Zusammenhang jedoch nur sehr eingeschränkt, d.h. es liegen den politischen Entscheidern zumeist keine „Musterlösungen“ für spezifische Problemstellungen einer nachhaltigen Entwicklung vor. Einen eindeutigen Nachweis einer Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen einer ergriffenen Maßnahme und nachhaltiger Entwicklung zu erbringen ist schwierig und nicht allgemeingültig zu lösen. Erkennt man jedoch an, dass bestimmte Maßnahmen zielführend für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung sind, kann überprüft werden, ob sie tatsächlich in politische Entscheidungen einfließen. Den Schwerpunkt der folgenden Untersuchung bildet deshalb die politische Umsetzung geplanter Maßnahmen zur Erreichung einer normativen Zielsetzung.

Ausgehend von der Annahme, dass zum Erreichen eines Ziels<sup>6</sup> der Einsatz entsprechender Ressourcen notwendig ist, besteht aus ökonomischer Sicht der Anspruch, das ökonomische Prinzip zu Grunde zu legen. Demnach gilt es, ein gegebenes Ziel mit geringstmöglichem Aufwand zu erreichen, bzw. mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu generieren. Im Fall von politischen Entscheidungen, hier mit dem Fokus auf Nachhaltigkeitspolitik, steht diese Zweck-Mittel-Rationalität aufgrund möglicher Ineffizienzen in Frage. Die Problematik stellt in der Regel die Entscheidungsgrundlage und

---

<sup>5</sup> Zumindest betrifft dies Zielwerte, die einer gewissen Anstrengung seitens des Zieladressaten bedürfen und keinen symbolischen Charakter aufweisen.

<sup>6</sup> Da die Ursache-Wirkungs-Beziehung nicht im Fokus der Untersuchung steht, gilt in der vorliegenden Arbeit stets die Annahme, dass Nachhaltigkeitsziele und zielkonforme Maßnahmen eine positive Wirkung auf die nachhaltige Entwicklung aufweisen.

das damit verfolgte Ziel dar. Sorrell (2007) führt dazu drei Punkte an, die Einfluss auf die Qualität einer politischen Entscheidung ausüben:

- Zielkonflikte und Informationsasymmetrien von politischen Entscheidern
- falsche Interpretation und Zusammenführung von Forschungsergebnissen
- eine Informationsflut, die den politischen Entscheider überfordert bzw. „erschlägt“.

Resultierend aus den potentiellen Unzulänglichkeiten der Entscheidungen lässt sich eine spezifische Politikform ableiten, die sogenannte symbolische Politik, die vor allem im Zusammenhang mit Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik auftreten kann.<sup>7</sup> Bei symbolischer Politik handelt es sich um eine Gesetzgebung, die es nicht vermag, ihre selbstgesteckten Ziele zu erreichen, und sich dessen bereits im Vorfeld bewusst ist.<sup>8</sup> Sie weist im Gegensatz zu ihrem Gegenstück, der funktionalen Gesetzgebung (evidenzbasierte Politik), keine Substanz auf, sondern zielt auf reine Symbolik ab.<sup>9</sup>

Überträgt man dies in den Kontext von Nachhaltigkeit, so stellt sich die Frage, ob Nachhaltigkeitsziele in der konkreten Planung politischer Maßnahmen Berücksichtigung finden oder ob sie symbolischer Natur sind. Aus ökonomischer Sicht hätte symbolische Nachhaltigkeitspolitik eine Verletzung des ökonomischen Prinzips zur Folge, da Kosten ohne effektive Zielerreichung, d.h. ohne Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele, entstünden. Die Einführung von nachhaltiger Politik besticht dabei von besonderer Attraktivität: Bei einer integrativen Maßnahmenplanung ist es für Politiker besonders reizvoll, die Berücksichtigung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu suggerieren, um ein möglichst großes Wählerpotenzial abzurufen.<sup>10</sup>

Dieses Vorgehen birgt aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie auch Gefahrenpotenzial: Ebenso wie die Umweltpolitik steht eine nachhaltige Politik im Spannungsfeld zwischen nachhaltigkeitsorientierten Wählergruppen und ihnen entgegengesetzten Interessengruppen, wie z.B. im Fall von CO<sub>2</sub>-Emissionen den emittierenden Unternehmen. Durch die Delegation der Problembewältigung an die Verursacher können Ineffizienzen und Intransparenz

---

<sup>7</sup> Vgl. Blühdorn (2007), S. 251 f., Newig (2007), S. 276.

<sup>8</sup> Vgl. Cotterrell (1992), S. 105.

<sup>9</sup> Vgl. Burnett (1998), S. 222, Dwyer (1990), S. 233.

<sup>10</sup> Vgl. Hansjürgens (2000), S. 144.

entstehen: Vonseiten der politischen Entscheider werden umweltpolitische Aktivitäten demonstriert, die nur zu mäßigen Erfolgen führen und dennoch eine starke Umweltpolitik suggerieren:<sup>11</sup> Die Selbstverpflichtung der Automobilindustrie zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ihrer Flotten bewirkte keine effiziente Lösung. Erst ein regulierender Eingriff führte zu einer normativ-effizienten Lösung des CO<sub>2</sub>-Problems in dieser Industriesparte.<sup>12</sup>

Das beschriebene Vollzugsdefizit kann im Kontext symbolischer Politik als notwendige Begleiterscheinung verstanden werden. Gawel (1995) beschreibt dies als Abgabe von unterschiedlichen Angeboten an die unterschiedlichen Teilmärkte, die das Ziel verfolgt, die nötige Konfliktaustragung zwischen Umweltschutz und gesellschaftlichem Verzicht zu verschleiern oder zu vermeiden: Die Öffentlichkeit erhält einen symbolischen Normenoutput und die Normadressaten eine symbolische und unverbindliche Vorgabe.<sup>13</sup> Mit dem Fokus auf einer nachhaltigen Entwicklung gilt es auch zu berücksichtigen, dass symbolische Politikmaßnahmen im Zuge ihrer scheinbaren Umsetzung unnötige Kosten im Verwaltungsaufwand generieren können.<sup>14</sup> Schlussendlich knüpft sich ein weiterer Kritikpunkt an symbolische Maßnahmen: Durch die scheinbare Lösung bzw. das symbolische Angehen vorhandener Umweltprobleme sinkt der Anreiz, effektive Maßnahmen zu gestalten, die tatsächlich Wirkungen hervorrufen können.

Überträgt man dies auf die aktuelle Nachhaltigkeitsdebatte, ist zu diskutieren, ob Politiker die zahlreich entwickelten Indikatorsets, inklusive zugehöriger Zielwerte, wirklich als Entscheidungsgrundlage für die Maßnahmengestaltung heranziehen, oder ob diese vielmehr symbolischer Natur sind. Es ist daher notwendig, den Charakter von Nachhaltigkeitspolitik offenzulegen, um negative Entwicklungen zu vermeiden. Dafür bedarf es eines fundierten Modells, das die vorliegende Arbeit entwickelt und entsprechend anwendet. Die Fragestellung der Arbeit lässt sich mit Hilfe von zwei Arbeitshypothesen bearbeiten:

- *AH 1:* Die verantwortlichen Institutionen integrieren nicht den regionalen Nachhaltigkeitsstand ihrer Region in die Formulierung politischer Maßnahmen (symbolisch).

---

<sup>11</sup> Vgl. Linscheidt (2000), S. 188.

<sup>12</sup> Vgl. Michaelis/Zerle (2006). Dieses Beispiel verdeutlicht auch das grundlegende Vorgehen in der Nachhaltigkeitsdebatte: Die dominierende Steuerungsform ist momentan eine kooperativ-selbstregulierende und keine regulative (wie z.B. Nachhaltigkeitsabgaben, -steuern, -sanktionen etc.).

<sup>13</sup> Vgl. Gawel (1995), S. 83.

<sup>14</sup> Vgl. Lübke-Wolff (2000), S. 25 ff.

- *AH 2*: Die verantwortlichen Institutionen integrieren den regionalen Nachhaltigkeitsstand ihrer Region in die Formulierung politischer Maßnahmen (evidenzbasiert). ABER: die politischen Maßnahmen sind wirkungslos oder sind in Teilbereichen symbolischer Natur.

Anknüpfend an die geschilderten Ineffizienzen symbolischer Nachhaltigkeitspolitik kann evidenzbasierte Politik einen Beitrag zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlage liefern.<sup>15</sup> Sie bildet den Gegenpol zur symbolischen Politik und zeichnet sich durch ihr rational-indikatorbasiertes Vorgehen aus.<sup>16</sup> Evidenzbasierte Politik beruht auf der Logik, dass die Entscheidung der verantwortlichen Institution rationalen Gründen folgt und auch rational nachvollziehbar erscheinen muss<sup>17</sup>: „[...] that policy initiatives are to be supported by research evidence and that policies introduced on a trial basis are to be evaluated in a rigorous way as possible.“<sup>18</sup> Obwohl diese Forderung augenscheinlich Grundlage jeder politischen Entscheidung sein sollte, liegt in der Praxis zumeist ein anderer Fall vor. Huston (2008) führt dazu aus, welche Probleme im Rahmen der Gestaltung von Sozialpolitik bezüglich der Entscheidungsgrundlage auftreten: „[...] decisions are entirely political and that data are invoked at best only to support a position that someone has already to endorse“.<sup>19</sup> Dies lässt erkennen, dass *Informationen* nur einen Bestandteil der Entscheidungsgrundlage darstellen. Vielmehr lassen sich zusätzliche Faktoren anführen, die Politiker in ihrer Entscheidung beeinflussen: *Ideologien*, *Interessen* und *institutionelle* Aspekte.<sup>20</sup> Diese Faktoren können dazu führen, dass in Konsequenz die bereits von Sorrell (2007) beschriebenen negativen Einflüsse auf die Entscheidungsgrundlage entstehen.

Abbildung 2 fasst die wesentlichen Elemente einer evidenzbasierten Nachhaltigkeitspolitik zusammen. Nur wenn die politischen Entscheidungsträger die Schritte 1-5 implementieren,

---

<sup>15</sup> Vgl. Head (2008), Hezri/Dovers (2009), Hezri/Dovers (2006).

<sup>16</sup> Evidence-based policy kann bei einer Festlegung symbolischer Zielwerte ebenso zu symbolischen Politikentscheidungen führen. Dieser Fall spielt in der vorliegenden Arbeit jedoch keine Rolle.

<sup>17</sup> „Rational“ bezieht sich in dem Fall auf eine Maßnahmenplanung und -umsetzung der für die Institution relevanten Ziele. Damit liegt Irrationalität vor, wenn Institutionen anderen Zielen folgen, bspw. denen einzelner Politiker. In diesem Falle liegt symbolische Politik vor.

<sup>18</sup> Sanderson (2002), S. 4.

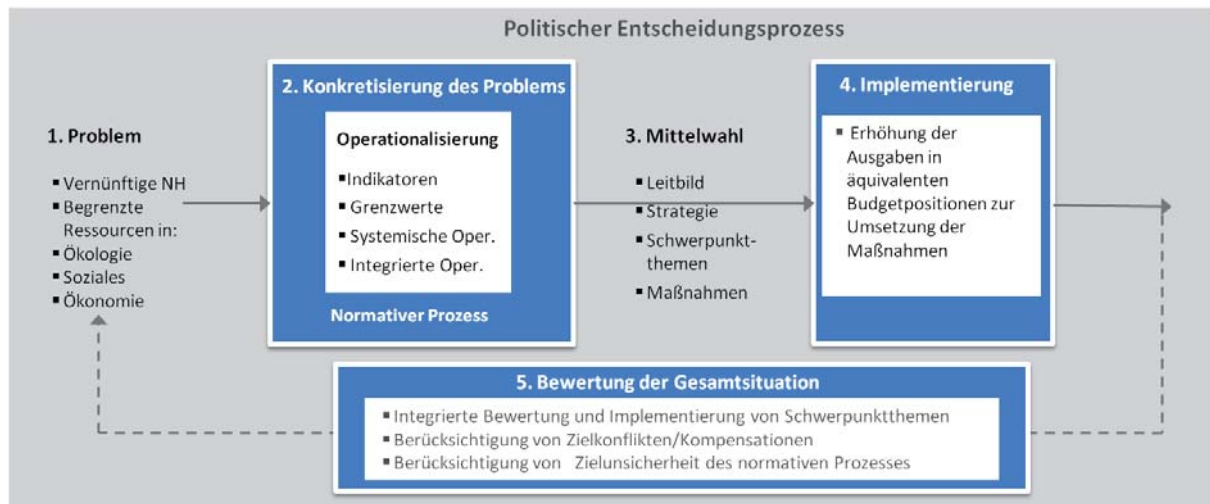
<sup>19</sup> Huston (2008), S. 1.

<sup>20</sup> Vgl. Huston (2008).



spricht man von einer evidenzbasierten Politik. Entfällt jedoch der Schritt 4 und 5, so handelt es sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit um symbolische Nachhaltigkeitspolitik.

Abbildung 2: Evidenzbasierte Nachhaltigkeitspolitik



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Mackie/Nellthorp (2003), S. 6.

Die Prüfung der Implementierung erfolgt über die oben formulierten Arbeitshypothesen. Um die formulierten Hypothesen zu testen, besteht im Folgenden die Möglichkeit, anhand des HH-Fallbeispiels zu überprüfen, inwiefern die politischen Nachhaltigkeitsentscheidungen rational-informationsbasierend getroffen werden. Dieses Vorgehen spiegelt die Punkte 4 und 5 aus Abbildung 2 wider, also die Prüfung der Implementierung und die Evaluation des Nachhaltigkeitsstandes in der Hamburger Region. Diese Aspekte stehen im Fokus der Arbeit. Es gilt zu untersuchen, ob die Indikatorentwicklung in ihrer Gesamtheit über den zeitlichen Verlauf hinweg als Entscheidungsgrundlage dient. Als Anhaltspunkt dafür, dass eine Nutzung von evidenzbasierten Informationen vorliegt, soll zum einen der Vergleich der gleichgewichteten mit den nach Hamburger Leitbild gewichteten Nachhaltigkeitswerten dienen. Evidenzbasierte Nachhaltigkeitspolitik läge vor, wenn der nach Hamburger Leitbild gewichtete Index eine bessere Performance aufwies als der gleichgewichtete Index (siehe Kapitel 5). Zum anderen liefert die relative Budgetentwicklung, die dem Landeshaushaltsplan zu entnehmen ist, in den jeweiligen Nachhaltigkeitsthemenschwerpunkten Hinweise auf die Nachhaltigkeitspolitikform.<sup>21</sup> Lässt sich ein negativer Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeitsindex und relativer Budgetentwicklung zeigen (siehe Abschnitt 5.3.3), so liegt

<sup>21</sup> Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2002).

der Schluss nahe, dass sich die politischen Entscheidungen hinsichtlich der normativ festgelegten Nachhaltigkeitsziele an den Bedürfnissen der Region orientieren. Dies sollte sich in einem erhöhten finanziellen Engagement in der Haushaltsposition der jeweiligen Nachhaltigkeitsthemenschwerpunkte widerspiegeln. Besteht der Fall, dass die relative Budgetentwicklung einen positiven Zusammenhang mit sinkenden Indexwerten offenbart, so deutet dies auf eine symbolische Nachhaltigkeitspolitik hin.

## 2.2 Politikwissenschaftliche Einordnung

Neben den direkten ökonomischen Effekten symbolischer Nachhaltigkeitspolitik, die eine negative Entwicklung von Nachhaltigkeit skizzieren, existieren seitens der Politikwissenschaft Ansätze, die auch positive Wirkungen symbolischer Nachhaltigkeitspolitik identifizieren. Dies ist insofern von Relevanz für die vorliegende Arbeit, da sich die primäre Fragestellung in Teilen an der politikwissenschaftlichen Diskussion unterschiedlicher Politikformen (evidenzbasiert vs. symbolisch) anlehnt.

Grundsätzlich charakterisiert der politikwissenschaftliche Ansatz symbolische Politik durch eine Orientierungsfunktion.<sup>22</sup> Das mehrdimensionale Verständnis von Politik mit den drei Dimensionen öffentliches Handeln (policy), politischer Prozess (politics) und institutionelles System (polity), verdeutlicht die unterschiedlichen Handlungsziele und Einflussmöglichkeit zwischen politischen Akteuren.<sup>23</sup> Die Orientierungsfunktion wird dann deutlich, wenn man die drei Dimensionen des zugrundegelegten Politikverständnisses ins Verhältnis setzt. Von Prittwitz (2000) führt dazu die häufig konfliktartigen Beziehungen der Dimensionen zueinander an, wie Partialanforderungen politischer Akteure, Leistungsanforderungen des öffentlichen Handelns oder aber die Legitimitätsanforderungen des politischen Systems. Im Hinblick auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand, eine nachhaltige Entwicklung, besteht eine zusätzliche Herausforderung für die politischen Akteure, da zu den angeführten Konfliktpotentialen auch noch die sehr gegensätzlichen Themenfelder Ökonomie, Ökologie und Soziales hinzukommen. Hierbei ist darauf zu verweisen, dass symbolische Politik nicht nur die beschriebenen Ineffektivitäten verursachen kann. Sie dient auch als Legitimation des politischen Gesamtsystems und der verantwortlichen Institutionen. Daher kann symbolische Politik in der politischen Dimension des politischen öffentlichen Handelns auch zu positiven Effekten führen. Dies ist damit zu erklären, dass öffentliches politisches Handeln, das sich

---

<sup>22</sup> Vgl. Abélès/Rossade (1993) .

<sup>23</sup> Vgl. von Prittwitz (2000), S.263 f.