Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung

Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen

Gefördert durch

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Bertelsmann**Stiftung**

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache; mit »Bürger«, »Mitarbeiter«, »Verbraucher« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

© 2015 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Henrik Riedel
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlagabbildung: Sunny studio/Shutterstock Images
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

Inhalt

Grußwort 7

Vorwort 9

Einleitung 13
Andreas Esche

Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz 19
Henrik Riedel

Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter 117
Henrik Riedel

Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig 227
Henrik Riedel

Impulse zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer 327
Roland Roth

Die Autoren 404

Abstract. 406

Grußwort

Über die Lebenschancen kommender Generationen wird heute entschieden. Heute für morgen handeln – das ist Nachhaltigkeit. Sie ist Kern und Querschnittsaufgabe einer vorsorgenden Politik für unser Land und seine Menschen – ökonomisch, ökologisch und sozial.

Die Menschen in unserem Land begrüßen eine solche Politik der Rücksichtnahme auf die Interessen unserer Kinder und Kindeskinder: So ist Nachhaltigkeit laut einer im Rahmen des Projekts der Bertelsmann Stiftung durchgeführten repräsentativen Umfrage für Nordrhein-Westfalen für 87 Prozent der Befragten eine wichtige oder sogar sehr wichtige Aufgabe der Landespolitik, selbst dann, wenn damit nicht nur positive Konsequenzen für das eigene gute Leben verbunden sind.

Wir haben uns als Landesregierung zum Ziel gesetzt, bis zum Ende des Jahres 2015 eine Nachhaltigkeitsstrategie für das Land auf den Weg zu bringen. Dabei wird es sich um ein Gemeinschaftswerk handeln, an dem alle Landesministerien im Austausch mit Akteurinnen und Akteuren aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, den Kommunen sowie der Wissenschaft im Rahmen eines transparenten, offenen und partizipativen Prozesses mitwirken.

Unser Ziel ist es, Antworten auf die großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu entwickeln, vor denen unser Land und seine Bürgerinnen und Bürger heute und in den kommenden Dekaden stehen werden. Wir wollen die Lebensbedingungen für uns und unsere Nachkommen sichern und verbessern. Wir wollen – um nur einige Beispiele zu nennen – für tragfähige öffentliche Finanzen, für Teil-

habe und sozialen Zusammenhalt, die Versorgung mit gesunden Nahrungsmitteln aus nachhaltiger Produktion und für eine gesunde Umwelt sorgen.

Um diesen Herausforderungen verantwortungsvoll begegnen zu können, brauchen wir gute strategische Rahmensetzungen, die einerseits die komplexen Gesamtzusammenhänge der verschiedenen politischen Handlungsfelder mit ihren Wechselwirkungen berücksichtigen und andererseits auch flexibel für Nachbesserungen bleiben. Diese müssen wir aber nicht neu erfinden, denn in vielen Teilen unserer Erde beschäftigten sich Menschen bereits mit grundlegenden Überlegungen für eine nachhaltige Entwicklung.

Diese Fülle von guten und erfolgreichen Beispielen hat die Bertelsmann Stiftung im Rahmen des von meinem Haus geförderten Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« über alle politischen Ebenen hinweg identifiziert, analysiert und zusammengestellt. Vertiefend wurden die Themenbereiche nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse, nachhaltige Partizipation von älteren Menschen und nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen betrachtet und auf ihre Übertragbarkeit auf Nordrhein-Westfalen geprüft.

Ich möchte mich an dieser Stelle im Namen der Landesregierung bei der Bertelsmann Stiftung und bei all denjenigen bedanken, die sich an der Erarbeitung und Zusammenstellung der in dieser Publikation versammelten Impulse für den weiteren Strategieentwicklungsprozess beteiligt haben, und wünsche der Veröffentlichung eine breite und intensive Rezeption.

Johannes Remmel
Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Vorwort

In den Mittelpunkt jeder Nachhaltigkeitsstrategie sollte die Lebensqualität des einzelnen Menschen gestellt werden: Jeder Einzelne sollte sein Leben nach seinen Vorstellungen führen können – ohne dabei jedoch die Lebensqualität anderer Menschen zu gefährden. Voraussetzung für die Erreichung und Erhaltung von Lebensqualität ist Teilhabe – Teilhabe an so unterschiedlichen Bereichen wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Kultur oder sozialer Zusammenhalt. Nachhaltige Entwicklung ist daher stets auch inklusiv, das heißt, sie bezieht alle Menschen mit ein und lässt niemanden außen vor. Dies gilt in besonderer Weise für den wirtschaftlichen Fortschritt, der nicht nur ökologisch vertretbar, sondern auch sozial gerecht erfolgen sollte. Inklusives Wachstum (»Inclusive Growth«) basiert daher immer auf einer grünen und fairen Wirtschaft (»Green and Fair Economy«) bzw. Unternehmen, die verantwortungsvoll mit ihrer Umwelt – im weitesten Sinne – umgehen.

Um angesichts der großen globalen Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, die Bedeutung von Nachhaltigkeitsstrategien zu betonen, hat die Bertelsmann Stiftung 2013 den Reinhard Mohn Preis »Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft« an den ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, vergeben. Kofi Annan hat – als ein Global Leader – Strukturen geschaffen, von denen auch heute noch viele globale, nationale, regionale und lokale Nachhaltigkeitsinitiativen profitieren. Neben der Fortsetzung globaler Gipfel für Umwelt und Entwicklung nach der ersten Rio-Konferenz im Jahr 1992 zählen hierzu vor

allem die Millennium Development Goals, die in diesem Jahr durch Sustainable Development Goals abgelöst werden sollen, sowie der Global Compact, eine strategische Initiative der Vereinten Nationen für gesellschaftlich engagierte Unternehmen und andere Stakeholder.

Nachhaltige Entwicklung kann jedoch nicht nur durch Anstrengungen auf globaler Ebene erreicht werden. Wichtig ist vielmehr eine konzertierte Aktion auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene. Das Projekt »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« setzt an der regionalen Ebene an und wird vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert. Das Land NRW ist derzeit dabei, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Im Rahmen des Projekts sollen gute Beispiele für Nachhaltigkeitsstrategien im Allgemeinen sowie ausgewählte Handlungsfelder recherchiert und auf das Land NRW übertragen werden. In dieser Publikation werden Impulspapiere zu folgenden Themen zusammengefasst: Konsum von Kindern und Jugendlichen, Partizipation von älteren Menschen, Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse sowie Kinder- und Jugendbeteiligung.

Im Namen der Bertelsmann Stiftung möchte ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bei all denen bedanken, die an der Entwicklung der Papiere mitgewirkt haben: der Projektgruppe (bestehend aus Prof. Dr. Harald Heinrichs, Leuphana Universität Lüneburg; Dr. Klaus Jacob, Freie Universität Berlin; Dr. Marc-Oliver Pahl, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW; Mona Treude, Wuppertal Institut), den Fokusgruppen (bestehend aus Vertretern der Verwaltung, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft), der länderoffenen Expertengruppe (bestehend aus Vertretern einzelner Länder, des Bundes und der Wissenschaft), der Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers, die die Datenanalysen durchgeführt hat, sowie bei dem Meinungsforschungsinstitut infas, das für die repräsentative Befragung zu den Inhalten der Impulspapiere verantwortlich zeichnet.

Wir hoffen sehr, mit den Vorschlägen, die in dieser Publikation enthalten sind und die auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland beruhen, Impulse für ein nachhaltiges NRW – insbesondere für die laufende Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie auf Landesebene – leisten zu können.

Aart De Geus
Vorsitzender des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

Einleitung

Andreas Esche

Ziele und Bausteine des Gesamtprojekts

Die Ziele des Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« der Bertelsmann Stiftung bestehen darin, Best Practices für Nachhaltigkeitsstrategien im In- und Ausland zu identifizieren, in Deutschland länderübergreifend bekannt zu machen und exemplarisch auf Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie ggf. andere Länder zu übertragen (Bertelsmann Stiftung 2013-1 und 2013-2).

Nachhaltigkeitsstrategien können als koordinierte, partizipative und iterative Prozesse verstanden werden, um ökonomische, ökologische und soziale Ziele in ausgewogener und integrierter Weise zu erreichen (UN DESA 2002: 1). Im Projekt stehen politische Nachhaltigkeitsstrategien auf regionaler Ebene im Vordergrund; es werden allerdings auch Strategien auf nationaler oder supranationaler Ebene analysiert.

Mit Best Practices werden die Beispiele bezeichnet, die – gemessen an der allgemeinen Definition von Nachhaltigkeitsstrategien sowie im Vergleich der untersuchten Fälle – besonders positiv auffallen (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 13–14). Best Practices sollten nach Möglichkeit ein klar formuliertes Ziel, definierte Adressaten, ein Umsetzungskonzept sowie Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendige Kapazität zur erfolgreichen Umsetzung aufweisen (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 22).

Das Projekt wird gefördert durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des

Landes NRW (MKULNV). Das Land NRW ist derzeit dabei, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Geplant ist, bis Ende 2015 – mit Akteurinnen und Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kommunen und Wissenschaft – eine Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten (MKULNV 2013). Drei Phasen gliedern das Projekt der Bertelsmann Stiftung:

- In der ersten Phase ging es um die Identifikation und Analyse von Best Practices. Zu diesem Zweck wurden die vorhandenen Nachhaltigkeitsstrategien und -prozesse in Deutschland (auf Länder- und Bundesebene) sowie auf EU-Ebene analysiert. Darüber hinaus wurden weitere Fälle auf internationaler Ebene untersucht.
- In der zweiten Phase wurden die Best Practices in einer länderoffenen Expertengruppe bekannt gemacht. Des Weiteren fand eine Übertragung ausgewählter Best Practices auf das Land NRW statt. Zu diesem Zweck wurden themenspezifische Impulspapiere im Rahmen eines partizipativen Verfahrens erarbeitet.
- In der dritten Phase stehen die Evaluation des Projekts und die Ableitung von Erfolgsfaktoren für die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien im Vordergrund.

Die Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien sind 2013 durchgeführt worden. Die länderoffene Expertengruppe wurde Anfang 2013 ins Leben gerufen und wird seitdem halbjährlich durchgeführt. Die Impulspapiere für die Nachhaltigkeitsstrategie NRW sind Ende 2014 veröffentlicht worden. Die Evaluation ist für das 1. Halbjahr 2015 und das Projektende für Mitte 2015 geplant.

Impulspapiere für ein nachhaltiges NRW

Im Jahr 2014 sind Impulspapiere für die Nachhaltigkeitsstrategie NRW erarbeitet worden. Die Impulspapiere sind themenspezifisch ausgerichtet, enthalten eine Beschreibung der Probleme bzw. Herausforderungen für NRW, gute Beispiele aus dem In- und Ausland

sowie spezifische Lösungsansätze. Adressaten der Impulspapiere sind die zuständigen Ministerien auf Landesebene sowie weitere fachspezifische Stakeholder.

Insgesamt sind Impulspapiere zu folgenden Themen erstellt worden: »Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz«, »Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter« und »Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig«. Die Themen wurden aus Themenfeldern abgeleitet, die zu Projektbeginn zwischen der Bertelsmann Stiftung und dem MKULNV vereinbart worden waren:

- Aus dem Themenfeld »nachhaltiges Wirtschaften« wurden das Thema »nachhaltiger Konsum«, die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen sowie der Aspekt der Konsumkompetenz näher betrachtet.
- Aus dem Themenfeld »nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe« wurden das Thema »nachhaltige Partizipation«, die Zielgruppe der älteren Menschen sowie das soziale Engagement genauer untersucht.
- Aus dem Themenfeld »nachhaltige Finanzpolitik« wurden das Thema »nachhaltige Haushaltspolitik«, die rechtlichen Regelungen der Schuldenbremse sowie die Frage der Konsolidierung des Landeshaushalts fokussiert.

Die Funktion der Impulspapiere besteht darin, konkrete Lösungsansätze zu den o. g. Themen für eine nachhaltige Entwicklung vorzulegen und in die Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW einzubringen. Die o. g. Themen erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr geht es darum, an neuralgischen Punkten Impulse für eine nachhaltige Entwicklung auf Landesebene zu setzen. Aus diesem Grund sollten die Lösungsansätze – im weiteren Verlauf – in einen breiteren Kontext gestellt und um zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Die guten Beispiele, auf deren Basis die Lösungsansätze entwickelt worden sind, geben möglicherweise Anregungen für weitere Vorschläge. In jedem Fall sind die Lösungsan-

sätze im Laufe der Strategieentwicklung, um Ziele bzw. Indikatoren sowie detaillierte Maßnahmenpläne zu ergänzen.

Die guten Beispiele stammen i. d. R. nicht aus NRW. Zwar gibt es auch in NRW eine Vielzahl an guten Beispielen (z. B. in Form von Modellvorhaben), die im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie verstetigt bzw. flächendeckend eingeführt werden könnten. Mit den Impulspapieren sollen jedoch bewusst Lösungsansätze auf Grundlage von guten Beispielen außerhalb NRWs erarbeitet werden, um die Diskussion in NRW durch Vorschläge auf Basis von externen Beispielen zu befruchten. Die Beispiele aus dem In- und Ausland sind zum Teil den Studien entnommen worden, die in der ersten Phase des Projekts erstellt worden sind. Zum Teil sind die Beispiele aber auch – im Hinblick auf die definierten Spezialthemen – neu recherchiert worden.

Die Probleme oder Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung in NRW werden möglichst anhand von Quellen aus anerkannten Institutionen dargestellt.

Die Struktur der Impulspapiere ist wie folgt gestaltet:

- In Kapitel 1 werden die wesentlichen Inhalte der Impulspapiere kurz zusammengefasst.
- In Kapitel 2 wird das Thema näher zugeschnitten. Nach einer allgemeinen Definition des übergreifenden Themas erfolgt eine erste Eingrenzung – mit entsprechender Begründung sowie einem groben Kausalmodell. Abschließend wird ein bestimmter Einflussbereich definiert, der im Folgenden näher betrachtet wird.
- In Kapitel 3 wird der aktuelle Stand in NRW bei dem fokussierten Thema kurz dargestellt. Konkret geht es dabei darum, die spezifische Ausgangslage anhand von Zahlen, Daten und Fakten zu betrachten, die aktuellen Aktivitäten zu beschreiben und den konkreten Handlungsbedarf in NRW zu definieren.
- In Kapitel 4 werden gute Beispiele aus dem In- und Ausland präsentiert. Die Darstellung findet anhand des folgenden Kriterienrasters statt: Bezeichnung – Land/Region – Ziel – Adressaten – Umsetzung – Kapazität – Quelle.
- In Kapitel 5 werden auf Basis der für Kapitel 4 recherchierten guten Beispiele aus dem In- und Ausland spezifische Lösungsan-

sätze entwickelt, um dem in Kapitel 3 skizzierten Handlungsbedarf in NRW zumindest teilweise nachzukommen.

Der Prozess zur Erstellung der Impulspapiere gliederte sich in fünf Schritte:

- Im ersten Schritt (bis April 2014) wurden die ersten Fassungen der Impulspapiere erarbeitet und durch eine Projektgruppe – bestehend aus Mona Treude (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH), Dr. Klaus Jacob (Freie Universität Berlin), Prof. Dr. Harald Heinrichs (Leuphana Universität Lüneburg), Yves Michels (PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) und Dr. Marc-Oliver Pahl (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW) – kommentiert.
- Im zweiten Schritt (bis Mai 2014) wurden die ersten Fassungen der Impulspapiere jeweils von einer themenspezifischen Fokusgruppe diskutiert und weiterentwickelt. Die Fokusgruppen setzten sich i. d. R. aus einzelnen Vertretern des Landes, der Kommunen, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft zusammen.
- Im dritten Schritt (bis Juli 2014) wurden die zweiten Fassungen der Impulspapiere erstellt und wiederum durch die Projektgruppe kommentiert. Die Ergebnisse aus den Sitzungen der Fokusgruppen wurden hierbei berücksichtigt.
- Im vierten Schritt (bis Oktober 2014) wurden die wesentlichen Inhalte der Impulspapiere zum Gegenstand einer repräsentativen Befragung gemacht. Die repräsentative Befragung wurde durch infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH) durchgeführt.
- Im fünften Schritt (bis November 2014) wurden die finalen Fassungen der Impulspapiere erarbeitet und abermals durch die Projektgruppe kommentiert. Die Ergebnisse der repräsentativen Befragung flossen in die Finalisierung der Impulspapiere mit ein.

Die Verantwortung für die Erstellung der Impulspapiere liegt bei der Bertelsmann Stiftung. Die Projektgruppe hat eine beratende Funktion. Die Fokusgruppen sowie die repräsentative Befragung stellen die wesentlichen Erhebungsschritte im Rahmen des gesamten Verfahrens dar.

In Ergänzung zu den drei Impulspapieren für nachhaltigen Konsum, nachhaltige Partizipation und nachhaltige Haushaltspolitik ist 2014 – in Kooperation mit den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – ein viertes Impulspapier zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer erarbeitet worden. Methodik, Vorgehen und Ergebnisse dieses Teilprojekts werden in dem Beitrag von Prof. Dr. Roland Roth von der Hochschule Magdeburg-Stendhal am Ende dieses Buches vorgestellt.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene*. Gütersloh 2013-1.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene*. Gütersloh 2013-2.

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Eckpunkte einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf 2013 (www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/131112_eckpunkte_nachhaltigkeitsstrategie_nrw.pdf; Download 19.4.2014).

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). *Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the new Millennium. Background paper No. 13. DESA/DSD/PC2/BP13*. 2002 (www.johannesburgsummit.org/html/documents/backgrounddocs/nsdsreport.pdf; Download 2.3.2013).

Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz

Henrik Riedel

1 Zusammenfassung

Das Land NRW ist auf dem Weg, eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Mit diesem Papier sollen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich des Konsums geleistet werden. Die Lösungsansätze basieren auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland.

Nachhaltig ist Konsum dann, wenn Produkte genutzt und die negativen Folgen für die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft dabei so gering wie möglich gehalten werden. Auch wenn viele für die Nachhaltigkeit des Konsums verantwortlich sind (Konsumenten, Produzenten, Medien, Verbraucherorganisationen, staatliche und kommunale Einrichtungen etc.), kommt es doch in besonderer Weise auf das individuelle Konsumentenverhalten an. Der Konsum von Kindern und Jugendlichen spielt eine maßgebliche Rolle, da Kinder und Jugendliche eine relevante Konsumentengruppe darstellen, der entwickelte Konsumstil noch über Generationen hinweg Bedeutung haben wird und Kinder und Jugendliche auch heute schon Einfluss auf das Konsumverhalten in ihrer Familie, bei Freunden, in der Schule oder anderswo ausüben. Wie nachhaltig der Konsum von Kindern und Jugendlichen ist, hängt – wie bei Erwachsenen – von mehreren Faktoren ab: Es geht um Einstellungen, Kompetenzen, Anreize, Informationen, aber natürlich auch um geeignete Angebote von nachhaltigen Produkten und geeignete Rahmenbedingungen. In diesem Papier soll der Fokus auf die Konsumkompetenz von Kindern und

Jugendlichen gelegt werden, da Kinder und Jugendliche in ihrer Sozialisationsphase besonders offen für Bildungsangebote sind, sich das Verbraucherwissen positiv auf andere Einflussfaktoren auswirkt und da Bildung eine staatliche Aufgabe ist bzw. Verbraucherbildung einen guten Ansatzpunkt für eine Landesnachhaltigkeitsstrategie bietet.

Den aktuellen Stand der Nachhaltigkeit des Konsums von Kindern und Jugendlichen zu erfassen, ist nicht einfach – zumal es nach wie vor keine allgemein anerkannten Indikatoren für nachhaltigen Konsum gibt. Im Rahmen dieses Papiers kann die Ausgangslage in NRW daher nur anhand von »Hilfsindikatoren« skizziert werden. In jedem Fall scheint es bei den Konsumkompetenzen von Kindern und Jugendlichen noch erheblichen Nachholbedarf zu geben. Zwar sind die Kinder und Jugendlichen im Umgang mit neuen Medien schon sehr versiert. In anderen Bereichen, wie z. B. Finanzen, Ernährung, Datenschutz oder Verbraucherrechte, gibt es aber noch erhebliche Defizite. Um die Konsumkompetenz zu fördern, hat das Land NRW bereits eine Vielzahl an Aktivitäten entfaltet, z. B. in der Finanz- oder Ernährungsbildung. Weiterer Handlungsbedarf besteht aber in der Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sowie der systematischen Umsetzung im schulischen und außerschulischen Bereich.

Im In- und Ausland findet sich eine Reihe guter Beispiele zur Konsumbildung, auf die bei der Entwicklung von Lösungsansätzen für NRW zurückgegriffen werden kann. So wurde in Österreich ein Web-Portal zum nachhaltigen Konsum errichtet und eine Länderinitiative gestartet, um Nachhaltigkeit in der Schule und im Alltag zu verankern. In Großbritannien und Australien gibt es Initiativen, um die Finanzkompetenz der Schülerinnen und Schüler zu verbessern. Und auch die »Think twice!«-Initiative der schwedischen Regierung setzt auf Verbraucherbildung. Auf Grundlage dieser und anderer Beispiele werden drei Lösungsansätze für NRW entwickelt:

- Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen;
- Förderung des Einsatzes von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum;

- Förderung der Einrichtung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen.

Vom 1. bis 23. September 2014 hat das Meinungsforschungsinstitut infas – im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – eine telefonische Befragung in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Befragung ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren in NRW, die in Privathaushalten mit Festnetzanschluss lebt. Insgesamt wurden 1.000 Personen befragt; die Interviews dauerten im Schnitt 15 Minuten. In der Erhebung wurden allgemeine Themen, wie die Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik und die größten Probleme für die Landespolitik in NRW, sowie spezifische Themen, wie der nachhaltige Konsum von Kindern und Jugendlichen, angesprochen.

Im Ergebnis halten es neun von zehn Befragten für sehr wichtig oder eher wichtig, dass sich die Landespolitik in NRW nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit richtet. Zu den am häufigsten genannten Problemen, um die sich die Landespolitik in NRW stärker als bisher kümmern sollte, zählen die Bereiche »Bildung, Kinderbetreuung« (36 %), »Infrastruktur« (20 %), »Umweltbelastung, Klimawandel« (14 %), »Arbeitslosigkeit« (14 %), »Armut« (10 %), »Energieversorgung« (9 %), »Gesundheit, Pflege« (8 %) sowie »öffentliche Schulden« (6 %), wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Das Thema dieses Impulspapiers »Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz« weist u. a. Schnittmengen mit den Bereichen »Bildung, Kinderbetreuung« sowie »Umweltbelastung, Klimawandel« auf und befasst sich insofern mit einem aus Sicht der Bevölkerung wichtigen Thema.

Bei den spezifischen Fragen zum nachhaltigen Konsum hat sich ergeben, dass nur jeder Fünfte glaubt, dass Kinder und Jugendliche heute mehr als früher darauf achten, dass die gekauften Produkte sozial- und umweltverträglich hergestellt wurden. Die Nachhaltigkeit des Einkaufsverhaltens von Kindern und Jugendlichen hat sich also – nach Ansicht der Befragten – in der letzten Zeit nicht wesentlich verbessert. Aus Sicht der jüngeren Befragten scheint dieses Problem jedoch weniger gravierend zu

sein als aus Sicht der älteren Befragten: Von den 18- bis 19-Jährigen sagen 32 Prozent, dass Kinder und Jugendliche heute nachhaltigkeitsbewusster einkaufen als früher; bei den 40- bis 59-Jährigen sind dies nur 14 Prozent.

Die Antworten auf die Frage nach den Einflussfaktoren lassen sich wie folgt zusammenfassen: Gut acht von zehn Befragten gehen davon aus, dass Kinder und Jugendliche bei ihren Einkäufen sehr stark oder eher stark von dem beeinflusst werden, was andere Kinder und Jugendliche sagen, was im Internet zu lesen ist und was im Fernsehen berichtet wird. Nur 46 Prozent geben an, dass Kinder und Jugendliche stark von den Eltern beeinflusst werden. Anderer Auffassung sind dagegen die 18- bis 19-Jährigen, von denen 82 Prozent sagen, dass die Eltern sehr stark oder eher stark auf die Kaufentscheidungen von Kindern und Jugendlichen Einfluss nehmen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden jeweils von mehr als 80 Prozent der Bevölkerung als sehr geeignet oder eher geeignet eingestuft, um an Schulen mehr Wissen über die sozial- und umweltverträgliche Herstellung von Produkten zu vermitteln. Die Besichtigung nachhaltiger Unternehmen halten 89 Prozent der Befragten für sehr geeignet; bei der Verwendung sozial- oder umweltverträglicher Produkte als Teil der Schulpolitik sind dies 88 Prozent und bei der Berücksichtigung des Themas in der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte 81 Prozent.

Eine ausführliche Beschreibung der Befragungsergebnisse kann der Anlage 2 des Impulspapiers entnommen werden.

2 Was ist das Thema dieses Papiers?

2.1 Nachhaltiger Konsum

Im Folgenden werden zunächst Definitions- und Politikansätze der Vereinten Nationen, der OECD, der Europäischen Kommission, der Bundesregierung, der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand,

Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestags sowie weiterer Autoren vorgestellt. Abschließend wird auf dieser Grundlage eine zielbezogene Definition des nachhaltigen Konsums für das vorliegende Impulspapier entwickelt.

Das Thema »nachhaltiger Konsum« wird schon in der Agenda 21, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet worden ist, erwähnt. Konkret beschäftigt sich Kapitel 4 der Agenda 21 mit der Veränderung von Konsumgewohnheiten. Im Einzelnen werden hierzu zwei Programmbereiche beschrieben (Vereinte Nationen 1992: 18):

- »Gezielte Auseinandersetzung mit nicht nachhaltigen Produktionsweisen und Konsumgewohnheiten«;
- »Entwicklung einzelstaatlicher Politiken und Strategien zur Förderung von Veränderungen bei nicht nachhaltigen Konsumgewohnheiten«.

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung von 2002 in Johannesburg wurde ein 10-Jahres-Programm mit dem Ziel beschlossen, »den Übergang zu nachhaltigen Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen zu beschleunigen, die geeignet sind, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen der Tragfähigkeit der Ökosysteme zu fördern, indem die Verknüpfung zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung durch erhöhte Effizienz und Nachhaltigkeit bei der Ressourcenverwendung und bei den Produktionsabläufen [...] angegangen und gegebenenfalls aufgelöst wird« (Vereinte Nationen 2002: 15). Eine Konkretisierung dieses Programms erfolgte 2003 auf der internationalen Konferenz von Marrakesch; man spricht daher auch vom Marrakesch-Prozess zu nachhaltigem Konsum bzw. nachhaltiger Produktion (UNEP 2010: 1). Im Rahmen dieses Prozesses sind sieben Taskforces aufgesetzt worden (UNEP 2010: 2):

- Kooperation mit Afrika;
- nachhaltige Produkte;

- nachhaltige Lebensstile;
- nachhaltige öffentliche Beschaffung;
- nachhaltiger Tourismus;
- nachhaltiges Bauen;
- bildung für nachhaltige Entwicklung.

Im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung von 2012 in Rio de Janeiro (Rio+20) ist ein neuer zehnjähriger, globaler Aktionsplan im Anschluss an den Marrakesch-Prozess vereinbart worden (UNEP 2013).

Auf dem »Oslo Symposium« der OECD von 1994 wurde nachhaltiger Konsum definiert als »[...] the use of services and related products which respond to basic needs and bring a better quality of life while minimising the use of natural resources and toxic materials as well as emissions of waste and pollutants over the life cycle of the service or product so as not to jeopardise the needs of the future generations« (OECD 1999: 11). Bei den fünf zentralen Elementen der Oslo-Definition handelt es sich demnach um (OECD 1999: 11):

- »satisfying basic human needs«;
- »privileging quality of life concerns over material standards of living«;
- »minimising resource use, waste and pollution«;
- »taking a life-cycle approach«;
- »acting with concern for future generations«.

Die Europäische Kommission betont in ihrem Aktionsplan für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion die konsumbezogenen Umweltauswirkungen und den Lebenszyklusansatz. Dabei werden drei große Herausforderungen genannt, die mit nachhaltigem Konsum bzw. nachhaltiger Produktion verbunden sind (Europäische Kommission 2008: 3):

- Verbesserung der »Umweltverträglichkeit von Produkten im Verlauf ihres Lebenszyklus«,
- Förderung der »Nachfrage nach hochwertigen Produkten und Produktionstechnologien« und

- Unterstützung der »Verbraucher durch eine kohärente und einfachere Kennzeichnung bei der Produktwahl«.

Die Bundesregierung hat 2004 – im Zuge des Marrakesch-Prozesses – den »Nationalen Dialogprozess zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster« initiiert (BMU 2015). Mit diesem Dialogprozess wurde eine Plattform bereitgestellt, die nach wie vor für alle Akteure offen ist und über die Ziele und Ansätze diskutiert sowie Initiativen gebündelt und fokussiert werden sollen. Bis 2008 wurden verschiedene Fachdialoge und -konferenzen durchgeführt (BMU 2015).

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 verweist die Bundesregierung auf den engen Zusammenhang von Konsum und Produktion: »Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion sind zwei Seiten derselben Medaille« (Bundesregierung 2012: 190). Die Bundesregierung nennt des Weiteren die folgenden Aufgabenbereiche (Bundesregierung 2012: 191–194):

- »Wandel des Verbraucherverhaltens«;
- »Verbraucherinformation/Produktkennzeichnung«;
- »Produktpolitik«;
- »Kreislaufwirtschaft und Recycling«.

Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestags führt in ihrem Schlussbericht von 2013 u.a. die folgenden Handlungsoptionen auf, die auf die Förderung eines nachhaltigen Konsums bzw. einer nachhaltigen Produktion bezogen sind (Bundestag 2013: 39):

- Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für nachhaltigen Konsum und Unterstützung der Verbraucherinnen und Verbraucher;
- Entwicklung von guten Beispielen und fallweise auch von Normen und Regeln;
- Stärkung der Bildung für nachhaltige Entwicklung;

- Herstellung der Transparenz, Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit von Produkt- und Prozessinformationen;
- Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen;
- Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der öffentlichen Beschaffung.

Nach Belz und Bilharz (2007: 27, 28) kann nachhaltiger Konsum in einem weiteren Sinne (1. Stufe) und in einem engeren Sinne (2. Stufe) definiert werden:

- »Die erste Stufe nachhaltigen Konsums beinhaltet Konsumhandlungen, welche die mit Produktion und Konsum einhergehenden sozial-ökologischen Probleme im Vergleich zu konventionellem Konsum verringern, ohne den individuellen Nettonutzen ›über Gebühr‹ zu senken […]«;
- »Die zweite Stufe nachhaltigen Konsums charakterisiert Konsum, der (theoretisch) inter- und intragenerational verallgemeinerbar für alle Menschen ist, ohne das Ziel der Nachhaltigkeit zu gefährden […]«.

Zur Förderung des nachhaltigen Konsums auf der ersten Stufe, von der ersten zur zweiten Stufe und auf der zweiten Stufe kommen prinzipiell drei verschiedene Strategien in Frage (Belz und Bilharz 2007: 33–36):

- Effizienz-Strategie: Ziel ist die Erreichung des gleichen Konsumnutzens bei einem geringeren Ressourceneinsatz;
- Suffizienz-Strategie: Ziel ist die Erreichung eines geringeren Konsums (Konsumverzicht) und somit eines geringeren Ressourcenverbrauchs;
- Konsistenz-Strategie: Ziel ist die Erreichung der Kreislaufwirtschaft.

Die Frage, wer für den Einsatz der o. g. Strategien verantwortlich ist, hängt davon ab, wem grundsätzlich die Verantwortung für die nachhaltige Gestaltung des Konsums zugeschrieben wird bzw. zugeschrieben werden soll. Zwei Varianten kommen hierfür in Betracht (Belz und Bilharz 2007: 36–40):

- Die Verantwortung wird vollständig den individuellen Konsumenten zugeschrieben: Hintergrund dieser Variante ist die These, dass nachhaltige Produkte und Leistungen vermehrt nachgefragt und folglich auch angeboten werden, wenn der einzelne Konsument neben ökonomischen auch soziale und ökologische Kriterien systematisch bei seiner Kaufentscheidung mitberücksichtigen wird.
- Die Verantwortung wird in geteilter Form den individuellen Konsumenten, den Unternehmen oder Produzenten, den Medien, den Verbraucher- und Umweltorganisationen, den Wissenschaftlern sowie den staatlichen Institutionen zugeschrieben.

Im Rahmen dieses Projekts soll unter nachhaltigem Konsum mehr als nur ein nachhaltiger Lebensstil bzw. ein nachhaltiges, individuelles Konsumverhalten verstanden werden. Verantwortlich für nachhaltigen Konsum ist immer eine Reihe von Akteuren (Unternehmen, Staat, zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien etc.). Dies bedeutet, dass nachhaltiger Konsum nur im Rahmen einer geteilten Verantwortung realisiert werden kann. Der einzelne Konsument handelt letztlich in gegebenen Strukturen und Prozessen, die er nicht oder nur in beschränktem Umfang selbst beeinflussen kann. Nachhaltiges, individuelles Konsumverhalten zeichnet sich insofern dadurch aus, dass die vorhandenen Konsummöglichkeiten immer wieder neu daraufhin überprüft werden, welchen Einfluss sie auf eine ganzheitlich verstandene, nachhaltige Entwicklung haben können. Im Kern geht es dabei darum, einzelne Konsumentscheidungen möglichst konsistent im Sinne der Nachhaltigkeit zu treffen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es individuell durchaus unterschiedliche Werturteile und Verständnisse über nachhaltigen Konsum geben kann.

Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion sind als die zwei Seiten einer Medaille anzusehen. In diesem Papier erfolgt jedoch eine Fokussierung auf nachhaltigen Konsum, da eine nachhaltige Wirtschaftsweise zwar eine Veränderung der Produktions- und der Konsummuster erfordert, in der Diskussion jedoch häufig eine Konzentration auf die Seite der Produktion vorgenommen wird:

»Trotz seiner Bedeutung gilt der Aspekt Nachhaltiger Konsum und eine Veränderung bestehender Konsummuster nach wie vor als Stiefkind der Nachhaltigkeitsdebatte. Dies wird auch in den Strategiedokumenten [der Länder] deutlich« (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 102–103). So wird nachhaltiger Konsum in fünf von zehn näher analysierten Strategien oder Strategieprozessen nicht thematisiert; in den übrigen fünf wird nachhaltiger Konsum nur grob thematisiert (ohne konkrete Maßnahmen), teilweise aber auch detailliert thematisiert (mit konkreten Maßnahmen) (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 94).

Zusammenfassend wird der Begriff »nachhaltiger Konsum« im Rahmen dieses Papiers somit wie folgt definiert:

> Unter nachhaltigem Konsum wird eine Nutzung von Produkten oder Leistungen zur Befriedigung von Bedürfnissen verstanden, die ökonomische, ökologische und soziale Kosten im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten, Strukturen und Prozesse minimiert, sodass auch künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse noch befriedigen können.

2.2 Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen

Der nachhaltige Konsum soll primär aus Sicht der individuellen Konsumenten betrachtet werden. Denkbar ist insofern, dass der Konsum von Kindern und Jugendlichen, Erwachsenen oder Berufstätigen sowie älteren Menschen näher betrachtet wird. In dem vorliegenden Papier soll – aus den folgenden Gründen – schwerpunktmäßig der Konsum von Kindern und Jugendlichen in den Blick genommen werden:

- Kinder und Jugendliche stellen eine relevante Konsumentengruppe dar. Sie verfügen – nicht zuletzt aufgrund der »Kommerzialisierung des Jugendalltags« (Krug und Tully 2011: 4) – über eigene Konsumpräferenzen und -möglichkeiten.
- Kinder und Jugendliche sind Konsumenten von heute, aber auch von morgen. Sie stellen die nächste Generation dar und können

einen nachhaltigen Konsumstil ggf. als Erwachsener oder Berufstätiger sowie auch als älterer Mensch weiter pflegen.
- Kinder und Jugendliche nehmen schon heute Einfluss auf ihr persönliches und strukturelles Umfeld. Sie beeinflussen das Konsumverhalten in der Familie, bei den Peers sowie in der Schule und anderen Organisationen oder Gruppierungen, denen sie angehören.

Die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen erstreckt sich dabei generell vom Kindergarten- bis zum Hochschulalter, d. h. von ca. drei bis ca. 25 Jahren. Die in Kapitel 3 geschilderte Ausgangslage, die in Kapitel 4 genannten Beispiele sowie die in Kapitel 5 dargestellten Lösungsansätze sind jedoch (weitgehend) auf Kinder und Jugendliche im Primar- und Sekundarschulbereich fokussiert. In jedem Fall muss das Thema »nachhaltiger Konsum« in den einzelnen Altersstufen differenziert betrachtet werden. So ist z. B. zu beachten, dass je nach Alter verschiedene Zeitverständnisse vorliegen, die maßgeblichen Einfluss auf die Konsumverständnisse und somit auch auf die Konsumentscheidungen haben können.

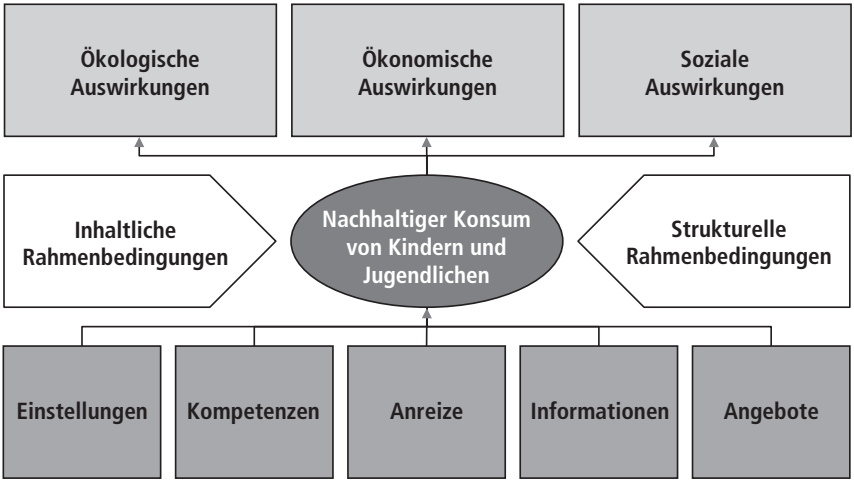
Wichtig ist, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Sozialisationsphase relativ offen und empfänglich sind für die Entwicklung eines eigenen, möglichst nachhaltigen Konsumverhaltens. »Jugendkulturen« stellen sich in zunehmendem Maße als »Konsumkulturen« dar: »Aufwachsen bedeutet, einen eigenen Stil zu finden, um sich von der Welt der Eltern, aber auch von den Stilen der anderen Jugendlichen abzugrenzen« (Krug und Tully 2011: 5). In diesem Sinne findet auch die soziale Teilhabe von Jugendlichen zunehmend über den Konsum statt: »Die benutzten Objekte zeigen die Gruppenzugehörigkeit und die Zugehörigkeit zu jugendkulturellen Stilen an und stilisieren somit die eigene Person« (Tully und Krug 2009: 49).

Es stellen sich nun die Fragen der Einflussfaktoren und der Auswirkungen: Welche Ursachen und welche Effekte hat ein (nicht) nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen? Die folgende Abbildung zeigt ein erstes Kausalmodell: In den Mittelpunkt des Modells werden die Probleme oder Herausforderungen des (nicht) nach-

haltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen gestellt. Rechts und links davon werden inhaltliche bzw. strukturelle Rahmenbedingungen eingetragen, die für den (nicht) nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen relevant sind. Im unteren Bereich werden mögliche Einflussfaktoren, im oberen Bereich mögliche Auswirkungen eines (nicht) nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen dargestellt.

Das Kausalmodell ist lediglich als skizzenhafte Darstellung zu verstehen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Nichtsdestotrotz soll es als Orientierungsrahmen für die nachstehenden Überlegungen zu Interventionsmöglichkeiten und später auch zur Abschätzung von Aus- und Wechselwirkungen konkreter Lösungsansätze dienen.

Abbildung 1: Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Kausalmodell



Nachhaltiger oder auch nicht nachhaltiger Konsum findet zunächst vor dem Hintergrund bestimmter inhaltlicher und struktureller Rahmenbedingungen statt:

- Zu den inhaltlichen Rahmenfaktoren zählen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Aus ökonomischer Sicht sind z. B. die Struktur der privaten Haushalte in Bezug auf Ein- oder Mehrpersonen-Haushalte sowie die Einkommenssituation und -verteilung in der Bevölkerung zu berücksichtigen. Zu den ökologischen oder naturräumlichen Rahmenbedingungen gehören beispielsweise die Einwohner- oder Siedlungsdichte, zu den sozialen Rahmenbedingungen beispielsweise die Altersstruktur, das Bildungsniveau oder der Migrationshintergrund.
- Als strukturelle Rahmenfaktoren kommen u. a. die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bzw. Strukturen in den Bereichen Zivilgesellschaft, Wirtschaft oder Wissenschaft in Frage, die für das Thema »nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen« relevant sind. Darüber hinaus ist die vorhandene Infrastruktur für die Möglichkeiten und Grenzen eines nachhaltigen Konsums von besonderer Bedeutung (z. B. der Versorgungsgrad im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) oder die Einkaufsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten). Außerdem sind die Konsumeinstellungen und -kompetenzen der Lehrkräfte, Eltern oder sonstigen Bezugspersonen ein wesentlicher Rahmenfaktor für die nachhaltige Entwicklung des Konsums von Kindern und Jugendlichen. Das Lernen am Vorbild bzw. aus Beobachtung spielt an dieser Stelle eine besondere Rolle. Schließlich kommt es auch darauf an, inwieweit die Schule bzw. das Schulumfeld nachhaltig »organisiert« ist (z. B. in Bezug auf nachhaltige Beschäftigung, Beschaffung, Verpflegung oder Gebäudeunterhaltung).

Weitere Einflussfaktoren für nachhaltigen bzw. nicht nachhaltigen Konsum im Sinne von »Ursachen« sind Einstellungen, Kompetenzen, Anreize, Informationen und Angebote:

- Anstelle von Einstellungen kann auch von Werthaltungen oder Orientierungen in Bezug auf nachhaltigen Konsum gesprochen werden. Die Unterschiede in den Konsumstilen oder -typen können u. a. auf das Alter und das persönliche Umfeld zurückgeführt

werden. Zum Milieu von Kindern und Jugendlichen zählen beispielsweise die Familie, die Freunde, die Schule, der Verein etc. Besonders prägend für Kinder und Jugendliche sind zudem die Massenmedien, insbesondere das Internet und die Online-Einkaufsmöglichkeiten.

- Eine ausreichende Kompetenz kann als weitere wichtige Voraussetzung für nachhaltigen Konsum angesehen werden. Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen erstreckt sich beispielsweise auf bestimmte Teilbereiche, wie Ernährungskompetenz, Finanzkompetenz oder Medienkompetenz. Neben Bildung kann Kompetenzerweiterung auch durch Information oder Beratung erfolgen.
- Für nachhaltigen Konsum förderlich sind auch entsprechende Anreize. Unterschieden werden können z. B. ordnungsrechtliche oder marktwirtschaftliche Anreize. Zu den ordnungsrechtlichen Anreizen zählen beispielsweise Verbote, Anmeldungs- oder Zulassungsverfahren für bestimmte Produkte oder Leistungen, zu den marktwirtschaftlichen Anreizen u. a. bestimmte Steuern und sonstige Abgaben oder auch Pfandgebühren.
- Um gezielt nachhaltig konsumieren zu können, sind ferner Informationen über die Nachhaltigkeit der Produkte oder Leistungen erforderlich. In Frage kommen hier rechtlich verbindliche Informationen (wie z. B. aufgrund von Kennzeichnungspflichten) oder freiwillige Informationen (wie z. B. über die Art und Menge bestimmter Inhaltsstoffe von Produkten). Denkbar sind auch Informationen durch unabhängige Institutionen (wie z. B. Tests der Stiftung Warentest).
- Außerdem kann nur dann nachhaltig konsumiert werden, wenn vielfältige und gute Angebote für nachhaltige Produkte oder Leistungen am Markt verfügbar sind. Wichtig ist dabei, dass die Angebote möglichst flächendeckend verfügbar sind und keine weiteren Zugangsbarrieren im Markt bestehen.

Zu betonen ist, dass sich die einzelnen Einflussfaktoren zum Teil gegenseitig beeinflussen bzw. teilweise voneinander abhängig sind. So

kann z. B. die Erweiterung der Konsumkompetenz (über Information, Beratung, Bildung etc.) kurz-, mittel- oder längerfristig einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Konsumeinstellungen ausüben.

Die Nachhaltigkeit des Konsums von Kindern und Jugendlichen kann u. a. an den Einflussfaktoren und deren Ausprägungen abgelesen werden. Denkbar ist z. B. die Erhebung der Zufriedenheit von Kindern und Jugendlichen mit dem Angebot an nachhaltigen Produkten, mit Informationen über die Nachhaltigkeit von Produkten etc. Darüber hinaus können beispielsweise auch das Wirtschafts-, Umwelt- oder Sozialbewusstsein bzw. die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen erhoben und auf den potenziellen Konsum von nachhaltigen Produkten übertragen werden. Schließlich ist die Ermittlung der Zahlungsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen für nachhaltige Produkte ein möglicher Indikator für nachhaltigen Konsum.

Die Auswirkungen des nachhaltigen oder nicht nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich können u. a. an folgenden Indikatoren festgemacht werden:

- Zur Erfassung der ökonomischen Auswirkungen des Konsums kommen z. B. Umsatz- oder Marktanteile von als nachhaltig zertifizierten Produkten oder Leistungen in Bereichen wie Ernährung, Mobilität, Kleidung oder Medien in Betracht. An dieser Stelle ist jedoch Vorsicht geboten, da positive Auswirkungen durch Rebound-Effekte überkompensiert werden und in der Gesamtbilanz zu negativen Auswirkungen führen können.
- Die ökologischen Auswirkungen des Konsums können beispielsweise über Indikatoren für den Verbrauch von Energie, Wasser oder Land, die Emission von Treibhausgasen, das Abfallaufkommen oder auch die Recyclingquote ermittelt werden. Möglich sind auch die Ermittlung des ökologischen Rucksacks nachgefragter Produkte oder Leistungen sowie des ökologischen Fußabdrucks von Kindern und Jugendlichen.
- Die sozialen Auswirkungen des Konsums können z. B. über die gesundheitlichen Effekte des Konsums von bestimmten Produk-

ten bzw. in bestimmten Bereichen bei Kindern und Jugendlichen erfasst werden, wie z. B. Erkrankungen durch Alkohol- oder Tabakkonsum oder Adipositas. Denkbar ist auch die Ermittlung, inwieweit faire Löhne für Produkte und Leistungen entrichtet werden, die von Kindern und Jugendlichen besonders nachgefragt werden.

An dem zuletzt genannten Punkt wird noch einmal besonders deutlich, dass die ökonomischen, ökologischen und sozialen Effekte des Konsums von Kindern und Jugendlichen im Endeffekt über die gesamte Wertschöpfungskette der nachgefragten Produkte und Leistungen ermittelt werden müssen bzw. müssten.

Deutlich wird auch, dass durch bestimmte Indikatoren einzelne Strategien des nachhaltigen Konsums stärker zum Ausdruck gebracht werden können als andere (siehe z. B. das Abfallaufkommen als Indikator für Effizienz-Strategien, die gesamten Konsumausgaben als Indikator für Suffizienz-Strategien oder auch die Recyclingquote als Indikator für Konsistenz-Strategien).

Zusammenfassend kann das Kausalmodell für (nicht) nachhaltigen Konsum wie folgt beschrieben werden:

Die Nachhaltigkeit oder Nicht-Nachhaltigkeit des Konsums von Kindern und Jugendlichen ist von unterschiedlichen Rahmenbedingungen (inhaltlichen und strukturellen) sowie verschiedenen Einflussfaktoren (Einstellungen, Kompetenzen, Anreizen, Informationen und Angeboten) abhängig und kann zu Auswirkungen im ökonomischen, ökologischen oder/und sozialen Bereich führen.

2.3 Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz

Das Kausalmodell, das in Kapitel 2.2 vorgestellt worden ist, bietet verschiedene Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung des Konsums

von Kindern und Jugendlichen. So ist beispielsweise denkbar, dass die Rahmenfaktoren und/oder die Einflussfaktoren für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen verändert werden. Da die Rahmenfaktoren (vor allem die inhaltlichen) im Wesentlichen unabhängige, d.h. nicht direkt veränderbare Faktoren darstellen, soll im Folgenden eine Konzentration auf die Einflussfaktoren, d.h. die direkt veränderbaren Faktoren erfolgen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen gelegt werden.

Der nachhaltige Konsum von Kindern und Jugendlichen kann durch eine Vielzahl an Strategien und Instrumenten gezielt gefördert werden. Hagemann et al. (2004: 21–28) haben beispielsweise ein »Spektrum von konsumentenbeeinflussenden Instrumenten« entwickelt, das in der folgenden Abbildung vorgestellt wird.

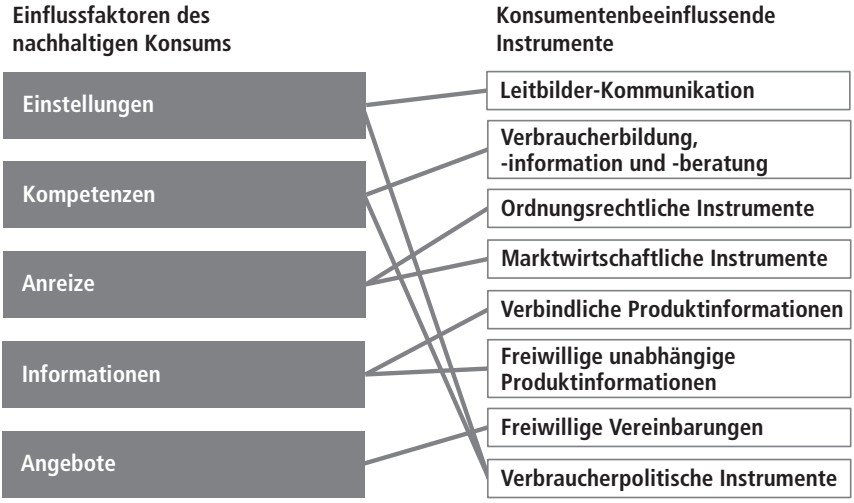
Abbildung 2: Spektrum von konsumentenbeeinflussenden Instrumenten – Überblick

Oberkategorien	Unterkategorien
I. Werte und Orientierungen	• Gesellschaftliche Normen und Konventionen (Leitbilder-Kommunikation) • Verbraucherbeeinflussung (Verbraucherbildung, Verbraucherinformation und -beratung)
II. Rahmenbedingungen	• Ordnungsrechtliche Instrumente (Verbote und Begrenzungen, Zulassungsverfahren, Anmeldeverfahren etc.) • Marktwirtschaftliche Instrumente (Abgaben und Steuern, Subventionen und Finanzierungshilfen, Produktpfand etc.) • Verbindliche Produktinformation (Warenkennzeichnung, Nutzungs- und Entsorgungshinweise, Inhaltsdeklarationen etc.) • Freiwillige unabhängige Produktinformation (Warentests, ISO-Typ-I-Umweltzeichen, andere freiwillige Zeichen etc.) • Freiwillige Vereinbarungen (Informationen über Art und Menge verwendeter Stoffe etc.)
III. Partizipation/Subsidiarität	• Verbraucherpolitische Instrumente (Verbrauchersanktionen/ Verhaltensappelle, Lobbyarbeit)

Wie die nächste Abbildung zeigt, können die konsumentenbeeinflussenden Instrumente nach Hagemann et al. gut den einzelnen Einflussfaktoren des Kausalmodells für nachhaltigen Konsum von Kindern

und Jugendlichen zugeordnet werden. So bieten sich zur Beeinflussung der Einstellungen in Bezug auf nachhaltigen Konsum die Entwicklung und die Vermittlung entsprechender Leitbilder an. Zur Beeinflussung der Konsumkompetenzen können Maßnahmen der Verbraucherbildung, -information oder -beratung eingesetzt werden. Anreize für nachhaltigen Konsum können über die Anwendung ordnungs- und marktwirtschaftlicher Instrumente geschaffen werden. Zur Verbesserung der Informationen zur Nachhaltigkeit von Produkten oder Dienstleistungen bieten sich verbindliche, aber auch freiwillige (unabhängige) Produktinformationen an. Neben der Kompetenzerweiterung können verbraucherpolitische Instrumente auf »Positivempfehlungen (Appelle zu ethischem Konsum)« oder »Negativempfehlungen (Boykottaufrufe)« bezogen sein (Hagemann et al. 2004: 28).

Abbildung 3: Zuordnung von konsumentenbeeinflussenden Instrumenten zu Einflussfaktoren des nachhaltigen Konsums



Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass die einzelnen Instrumente nicht isoliert voneinander, sondern gebündelt – im Rahmen einer Gesamtstrategie für nachhaltigen Konsum (von Kindern und Jugend-

lichen sowie ggf. weiteren Zielgruppen) – eingesetzt werden. Insofern ist es auch sinnvoll, für die Förderung des nachhaltigen Konsums verbraucher-, bildungs-, umwelt- und andere fachpolitische Ansätze zu einem integrierten bzw. koordinierten Ansatz zu verknüpfen. Wie die Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene bzw. im internationalen Bereich gezeigt haben, werden allerdings zum Teil durchaus unterschiedliche Schwerpunkte bei Strategien zur Förderung des nachhaltigen Konsums gesetzt:

- Thüringen (Bertelmann Stiftung 2013-1: 103): In der Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaats Thüringen stellt das Thema »nachhaltiger Konsum« eines von neun Handlungsfeldern im Bereich »nachhaltiges Wirtschaften« dar. Besonders betont wird die Rolle der Verbraucherpolitik im Hinblick auf Informationen für Verbraucher (Verbraucheraufklärung) und zu Produkten (Produktkennzeichnung). An dieser Stelle wird auch auf die Bedeutung der Verbraucherzentrale und der Medien hingewiesen. Mit der Überschuldungsprävention wird zudem ein wesentlicher Aspekt des individuellen Konsums erwähnt. Schließlich geht die Nachhaltigkeitsstrategie auf Schnittstellen zum Bereich »Bildung für nachhaltige Entwicklung« und die Notwendigkeit der Integration des Themas »nachhaltiger Konsum« in die Schulbildung ein.
- Hessen (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 103–104): In der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie wurde das Thema »nachhaltiger Konsum« im Zusammenhang mit den Aktivitäten zum Klimaschutz bearbeitet. So hat das Land das Projekt »Die Klimatisten – 10.000 Bürgerinnen und Bürger für den Klimaschutz« durchgeführt. Im Rahmen dieses Projekts sollten mindestens 10.000 Bürgerinnen und Bürger für den Klimaschutz gewonnen werden – z. B. über die Ausgabe persönlicher »Klimatisten«-Pässe oder über die Entwicklung von Unterrichtsmaterialien, um das Klimawissen und das Klimabewusstsein und insofern einen nachhaltigen Konsumstil von Kindern und Jugendlichen zu fördern.
- Wales (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 150): Zur Vermeidung von Plastikabfall hat die Region Wales in Großbritannien eine einheitliche Mindestgebühr von 5 Pence (= ca. 6 Cent) auf die Nutzung

von Einwegeinkaufstüten eingeführt. Diese Gebühr wird direkt beim Einzelhändler erhoben. Der Händler kann auch eine höhere Gebühr als 5 Pence verlangen und er hat die Möglichkeit, die Einnahmen für wohltätige Projekte in Wales zu spenden.

- Frankreich (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 151): In Frankreich ist ein Bonus-Malus-System für den Kauf von Neufahrzeugen eingeführt worden. Grob gesagt funktioniert das System so, dass beim Kauf von CO_2-armen PKWs ein Bonus oder Rabatt auf den Normalpreis gewährt und beim Kauf von CO_2-reichen PKWs ein Malus oder Aufschlag auf den regulären Preis verlangt wird.
- Finnland (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 153): In Finnland ist ein Fonds zur Förderung lokaler Produktions- und Konsummuster namens Sitra eingerichtet worden. Ziel des Fonds ist es, lokale Lebensmittelmärkte durch kosteneffiziente Geschäftsmodelle zu entwickeln. Förderbeispiele sind eine landesweite Handelskette, die auf lokale Lebensmittel spezialisiert ist, sowie ein städtischer Großmarkt, der vor allem auch lokale Produkte anbietet.
- Österreich (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 152): Das österreichische Lebensministerium hat eine Reihe von Initiativen zur Bewusstseinsbildung für nachhaltigen Konsum ins Leben gerufen. Hierzu zählen z. B. die Initiative »Lebensmittel sind kostbar« oder »Bewusst kaufen«. Darüber hinaus wurden und werden in mehreren Bundesländern »Aktionstage Nachhaltigkeit« durchgeführt.

Im Rahmen dieses Papiers soll ein Schwerpunkt auf die Entwicklung der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen gelegt werden. Diese Schwerpunktsetzung hat folgende Gründe:

- Der Aufbau von Konsumkompetenz erscheint gerade bei der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen besonders vielversprechend. Wie weiter oben bereits erwähnt, sind die Kinder und Jugendlichen in ihrer Sozialisationsphase besonders offen und empfänglich für die Entwicklung eines eigenen, möglichst nachhaltigen Konsumverhaltens.
- Konsumkompetenz wirkt sich positiv auf andere Einflussfaktoren aus. So kann das Wissen über nachhaltigen Konsum auch die

grundlegenden Einstellungen verändern helfen. Zudem können die Informationen über nachhaltige Produkte und Leistungen besser verstanden und die Anreize für nachhaltigen Konsum besser aufgegriffen werden.
- Bildung ist eine staatliche Aufgabe. Konsumbildung bietet somit einen geeigneten Ansatzpunkt für die Bundesländer, nachhaltigen Konsum – über eine Integration des Themas in die Lehrpläne – an der Schule zu vermitteln.

Der Kompetenzbegriff wird dabei möglichst breit gefasst. So geht es bei der Vermittlung von Konsumkompetenz gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht nur um das individuelle, nachhaltig zu gestaltende Konsumverhalten. Vielmehr geht es auch darum, Wissen über wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Zusammenhänge zu vermitteln, um Kinder und Jugendliche zu einer kritischen Begleitung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Prozesse zu befähigen. Kinder und Jugendliche sollten in die Lage versetzt werden, Konsumentscheidungen kritisch – im Rahmen der Möglichkeiten und im Sinne der Nachhaltigkeit – zu reflektieren, Informationsangebote zu nutzen und sich ggf. mit anderen über Fragen des Konsums auszutauschen. Bei der Kompetenzvermittlung ist insofern nicht nur die Vermittlung von Sach-, sondern auch von Erfahrungs- und Handlungswissen bzw. neben der formellen auch die informelle Bildung zu betonen.

Auf Länderebene ist nachhaltiger Konsum daher nicht nur ein relevantes Thema für die Schul- oder Bildungsministerien. Das Thema ist mindestens ebenso relevant für Jugendministerien (im Hinblick auf die Gestaltung außerschulischer Angebote zur Förderung des nachhaltigen Konsums) sowie für Verbraucherschutzministerien (ebenfalls im Hinblick auf die Gestaltung außerschulischer Angebote zur Förderung des nachhaltigen Konsums sowie in Bezug auf die Verbraucherpolitik bzw. die Verbraucherbildung, die Verbraucherinformation – on- und offline – sowie die Verbraucherberatung).

Eine moderne Verbraucherpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass sie Elemente der klassischen Verbraucherpolitik um neue As-

pekte ergänzt. »Klassische Verbraucherpolitik orientiert sich am Leitbild der Konsumentensouveränität und leitet sich aus der Wettbewerbstheorie ab« (Belz und Bilharz 2007: 41). Die klassische Verbraucherpolitik geht demnach davon aus, dass die Interessen des individuellen Konsumenten zu schützen und Marktdefizite auszugleichen sind. Im Mittelpunkt stehen daher Informations- und Beratungsleistungen sowie rechtliche Regelungen. Zur Modernisierung der Verbraucherpolitik wird eine zweifache Ergänzung gefordert: »Zum einen gilt es, die klassische Säule des defensiv ausgerichteten Verbraucherschutzes um eine zweite proaktive Säule zu erweitern. [...] Zum anderen findet die moderne Verbraucherpolitik ihre Begründung nicht ausschließlich in der Schutzfunktion individueller Interessen, sondern in der Realisierung kollektiver Ziele« (Belz und Bilharz 2007: 42). Das Leitbild des souveränen Konsumenten wird durch das Leitbild des verantwortungsvollen Konsumenten abgelöst; im Sinne der Nachhaltigkeit des Konsums werden auch kollektive Auswirkungen des individuellen Konsums mitberücksichtigt. Zur Umsetzung einer modernen Verbraucherpolitik bedarf es einer Verantwortungsgemeinschaft: »Für staatliche Verbraucherpolitik bedeutet dies, dass die gestiegenen Anforderungen an die Verbraucherpolitik nicht ausschließlich durch staatliche Institutionen bewerkstelligt werden können [...]. Vielmehr ist es notwendig und sinnvoll, auch andere verbraucherpolitische Akteure aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft aktiv mit einzubinden« (Belz und Bilharz 2007: 46).

Zusammenfassend kann die Fokussierung des Themas auf die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen wie folgt beschrieben werden:

> Das Impulspapier zum nachhaltigen Konsum befasst sich hauptsächlich mit der Frage, wie der Staat – gemeinsam mit weiteren Verantwortungsträgern im kommunalen Bereich sowie in Zivilgesellschaft und Wirtschaft – die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen verbessern helfen

kann. Konsumkompetenz wird dabei möglichst breit verstanden und umfasst Sachwissen (auch über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen) sowie Erfahrungs- und Handlungswissen. Die Bildung für nachhaltigen Konsum stellt daher ein wesentliches Arbeitsfeld der nachhaltigkeitsorientierten Bildungs-, aber auch der Jugend- und Verbraucherschutzpolitik auf Landesebene dar. Die Schulen fungieren in diesem Zusammenhang nicht nur als Bildungsstätten, sondern bieten auch Erfahrungs- und Handlungsräume, in denen die Kinder und Jugendlichen nachhaltigen Konsum praktisch erlernen und erproben können.

3 Wo steht NRW heute?

3.1 Ausgangslage

In diesem Kapitel soll die Ausgangslage des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen in NRW – unter besonderer Berücksichtigung der Konsumkompetenz – dargestellt werden. Soweit möglich soll die Darstellung anhand geeigneter Indikatoren erfolgen. Dabei ist zu sagen, dass bis dato keine allgemein anerkannten Indikatoren, Indikatorensets oder Indizes zur Abbildung des nachhaltigen Konsums (insgesamt oder für einzelne Zielgruppen wie den Kindern und Jugendlichen) vorhanden sind.

So heißt es im Fortschrittsbericht 2012 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: »Die Bundesregierung hatte im Fortschrittsbericht 2008 angekündigt zu prüfen, ob ein geeigneter Schlüsselindikator gefunden werden kann, der die Ansprüche an Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erfüllt. Es lagen verschiedene Indikatorenvorschläge aus dem Dialogprozess vor. Letztlich ergaben die Prüfungen im Rahmen des IMA [Interministerieller Arbeitskreis] Indikatoren, dass kein geeigneter Indikator mit belastbaren sowie regelmäßig erhobenen Daten für den Bereich ›nachhaltiger Konsum‹

identifiziert werden konnte. Verschiedene Vorschläge für sogenannte Hilfsindikatoren wurden erwogen und verworfen. Die Bundesregierung unternimmt deshalb ab 2012 Forschungsvorhaben zur Entwicklung eines Indikators für das Thema ›nachhaltiger Konsum‹« (Bundesregierung 2012: 62–63). Wie eine Nachfrage im zuständigen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ergab, sind die geplanten Forschungsvorhaben gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

Die Europäische Umweltagentur (EEA) hat einen Rahmen für Indikatoren zu nachhaltigem Konsum auf europäischer und nationaler Ebene geschaffen (EEA 2010). Dieser Rahmen besteht aus 35 Leitfragen, z. B. zu nachhaltigem Konsum insgesamt (»Headline Indicators«), zum aktuellen Stand und zur weiteren Entwicklung in Konsum und Produktion (»Status & Trends in Consumption & Producition«) – fokussiert auf die Bereiche Ressourcen, Produktion, Produkte, Konsum, Abfall sowie Essen und Trinken, Wohnen und Bauen und Mobilität – sowie zu einem Rahmen für Wandel (»Framework for Change«). Der Indikatorrahmen der EEA bietet jedoch nur eine grobe Orientierung für die Entwicklung eines Indikatorensets, das für die Europäische Union, einen Nationalstaat oder eine Region im Einzelfall noch zu entwickeln und umzusetzen wäre.

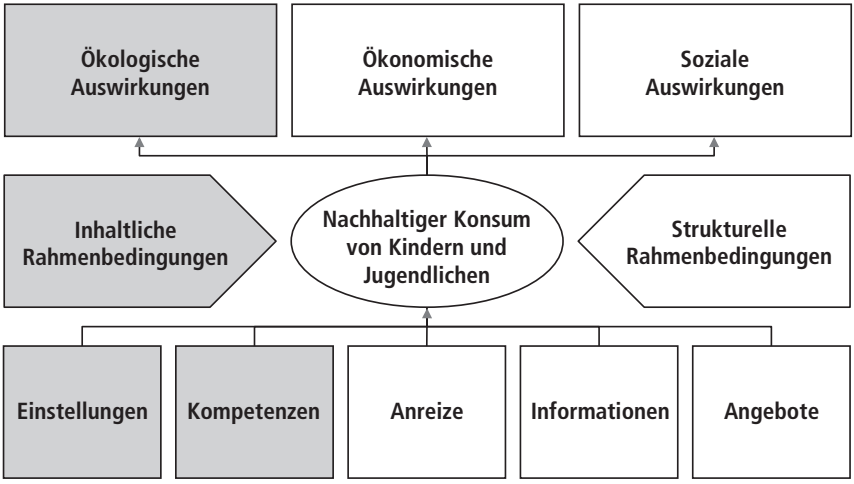
Im Ergebnis hätte nun darauf verzichtet werden können, im Rahmen dieses Papiers mögliche Hilfsindikatoren zu definieren, aufzubereiten und zu beschreiben. Es soll jedoch der Versuch unternommen werden, zumindest einzelne Felder des in Kapitel 2.2 vorgestellten Kausalmodells zumindest ansatzweise mithilfe von Indikatoren abzubilden. Ziel ist es, einen ersten, zugegebenermaßen sehr groben Eindruck vom Stand des nachhaltigen Konsums der Kinder und Jugendlichen in NRW – unter besonderer Berücksichtigung der Konsumkompetenz – zu gewinnen. Die Lückenhaftigkeit der Darstellung ergibt sich zunächst durch die Auswahl einzelner Felder und Indikatoren für die ausgewählten Felder des Kausalmodells. Darüber hinaus liegen nicht alle Werte auch für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen, sondern nur für die Gesamtbevölkerung vor. Außer-

dem sind die verwendeten Indikatoren zum Teil nur für Deutschland insgesamt, nicht jedoch spezifisch für NRW erhältlich. Schließlich stammen nicht alle Indikatoren, wie dies wünschenswert gewesen wäre, aus demselben Jahr.

Aus der folgenden Abbildung ist ersichtlich, welche Felder des Kausalmodells mithilfe einzelner, verfügbarer Indikatoren abgebildet werden sollen. Konkret handelt es sich dabei um:

- inhaltliche Rahmenbedingungen,
- Einstellungen,
- Kompetenzen sowie
- ökologische Auswirkungen.

Abbildung 4: Ausgewählte Felder des Kausalmodells, die – ansatzweise – mit Hilfe von Indikatoren abgebildet werden



Der nächsten Abbildung sind die verwendeten Indikatoren und Quellen zur Beschreibung der Ausgangslage in den ausgewählten Feldern des Kausalmodells zu entnehmen.

Abbildung 5: Übersicht der verwendeten Quellen und Indikatoren

Felder des Kausalmodells	Verwendete Quellen und Indikatoren
Inhaltliche Rahmenbedingungen	Wegweiser Kommune (Bertelsmann Stiftung 2014-1)/Statistisches Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2009, 2011): • Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen (NRW); • Jugendquotient (NRW); • Junge Bevölkerung (NRW); • Junge ausländische Bevölkerung (NRW); • Kinder- und Jugendarmut (NRW). IT.NRW (IT.NRW 2014)/VZBV (VZBV 2010-1): • Konsumausgaben der privaten Haushalte (NRW); • Konsumausgaben von Jugendlichen (Deutschland).
Einstellungen	Shell-Studie (Shell 2010): • Werteorientierungen (Jugendliche im Alter von 12 bis 25 Jahren, Deutschland); • Einschätzungen zum Klimawandel (Jugendliche im Alter von 12 bis 25 Jahren, Deutschland).
Kompetenzen	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV 2010): • Verbraucherwissen von Schülerinnen und Schülern (Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 10, Deutschland). Bundesverband der Verbraucherzentralen (VZBV 2010-1): • Konsumkompetenz von Jugendlichen (Sekundäranalyse, Deutschland).
Ökologische Auswirkungen	Materialsammlung »Nachhaltigkeitsindikatoren« (IT.NRW 2013): • Verwertungsquote bei Haushaltsabfällen (private Haushalte, NRW); • Haus- und Sperrmüll (private Haushalte, NRW); • Energiebedingte Kohlendioxidemissionen privater Haushalte und Kleinverbraucher (private Haushalte, NRW); • Endenergieverbrauch privater Haushalte (private Haushalte, NRW).

Inhaltliche Rahmenbedingungen

Zu den inhaltlichen Rahmenbedingungen des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen zählen u. a. die quantitative und strukturelle Entwicklung der Zielgruppe sowie die Konsumausgaben

der Zielgruppe bzw. der privaten Haushalte insgesamt (ausführliche Informationen: siehe Anlage 4).

Insgesamt gesehen werden die nordrhein-westfälische Bevölkerung sowie auch die Zahl der jungen Menschen in NRW im Zeitraum von 2011 bis 2030 abnehmen. Der Anteil der unter 25-Jährigen reduziert sich sowohl absolut (von 4,594 auf 3,738 Mio.) als auch relativ (von 25,71 auf 21,99 %). Allerdings steigt der Jugendquotient, d. h. das Verhältnis der Bevölkerung unter 20 Jahre zur Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahre, in NRW von 31,6 Prozent in 2009 auf 33,6 Prozent in 2030 an, da der Rückgang der jungen Bevölkerung langsamer verläuft bzw. weniger stark ist als der Rückgang der mittelalten Bevölkerung. Neben der quantitativen Entwicklung ist auch die Struktur der Zielgruppe zu berücksichtigen. So liegt der relative Anteil der ausländischen Bevölkerung an der jungen Bevölkerung 2011 zwischen 6,95 Prozent bei den unter 15-Jährigen und 12,26 Prozent bei den 18- bis 24-Jährigen. Die Armutsquote (Empfänger von Sozialgeld) beträgt 2011 zwischen 17,5 Prozent bei den unter 15-Jährigen und 12,8 Prozent bei den 18- bis 24-Jährigen.

Die Ausgabenstruktur der Jugendlichen unterscheidet sich stark von der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte. So machen 2008 die Ausgaben für »Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung« den größten Anteil an den monatlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte in NRW aus. Es folgen die Ausgaben für »Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren u. ä.«, »Verkehr« sowie »Freizeit, Unterhaltung und Kultur«. Die Jugendlichen zwischen sechs und 19 Jahren geben dagegen am meisten Geld für »Bekleidung, Mode, Schmuck« aus. Es folgen die Ausgaben für »Weggehen, Essengehen«, wobei sich die verfügbaren Daten an dieser Stelle auf Jugendliche zwischen 13 und 19 Jahren beziehen, sowie die Ausgaben für »Handygebühren« und »Fahrrad, Mofa, Moped, Auto, Führerschein, Reparaturen, Benzin«, also Verkehrsausgaben. Die Werte gelten für Deutschland insgesamt und stammen aus 2010, da Werte für NRW sowie aus 2008 nicht vorlagen. Neben strukturellen sind jedoch auch Niveauunterschiede bei den monatlichen Gesamtausgaben der privaten Haushalte im Vergleich zu den Jugendlichen festzuhalten. So liegen 2008 die –

durchschnittlichen – monatlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte in NRW bei 2.350 Euro. Hingegen liegen die monatlichen Gesamtausgaben bei mehr als der Hälfte der Jugendlichen unter 100 Euro, bei mehr als 80 Prozent unter 200 Euro und bei mehr als 90 Prozent unter 300 Euro (VZBV 2010-1: 6).

Einstellungen

Für die Einstellungen der Kinder bzw. Jugendlichen zum Thema »nachhaltiger Konsum« kann auf die Ergebnisse der repräsentativen Befragung von Jugendlichen im Alter von zwölf bis 25 Jahren in der letzten Shell-Studie zurückgegriffen werden (Shell 2010: 203). Auf die Frage nach den Wertorientierungen gaben 2010 78 Prozent der Jugendlichen an, dass gesundheitsbewusstes Leben für sie wichtig sei. Umweltbewusst zu leben, war 59 Prozent der Jugendlichen wichtig. Einen hohen Lebensstandard zu haben, hatte bei 69 Prozent der Jugendlichen einen hohen Wert.

Für die Shell-Studie wurden die Jugendlichen auch nach ihren Einschätzungen zum Klimawandel gefragt. So gaben 80 Prozent der Befragten an, dass für sie vor allem der Mensch für den Klimawandel verantwortlich sei (Shell 2010: 179). Laut der Befragung bemühen sich z. B. 52 Prozent der Jugendlichen durch bewusstes Energiesparen im Alltag, 44 Prozent (der ab 18-Jährigen) durch mehr Fahrrad- als Autofahren und 21 Prozent durch den Kauf regionaler Produkte, persönlich etwas für den Klimaschutz zu tun (Shell 2010: 183).

Kompetenzen

Das BMELV hat 2010 eine Befragung zum Verbraucherwissen von 500 Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufe 10 an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland durchführen lassen (BMELV 2010). Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Jugendlichen noch deutlichen Nachholbedarf haben und z. B. im Themenfeld

»Geld und Versicherungen« oder bei Verbraucherrechten zum Teil noch erhebliche Wissenslücken aufweisen. Relativ gut kennen sich die Jugendlichen zwar beim Umgang mit dem Internet aus, aber auch hier konnten viele Jugendliche die gestellten Fragen nicht richtig beantworten.

Der VZBV kommt in seiner Auswertung verschiedener Studien zu einem ähnlichen Schluss: »Jugendliche haben beträchtliche Wissensdefizite bei dem Verständnis für allgemeine wirtschaftliche Zusammenhänge« (VZBV 2010-1: 38). Ebenfalls stellt der VZBV fest, dass die Jugendlichen im Umgang mit den neuen Medien schon sehr versiert seien, ihnen aber zum Teil die notwendige Sensibilität für Themen wie den Datenschutz oder allgemein den Schutz der Privatsphäre fehle (VZBV 2010-1: 38–39). Des Weiteren geht der VZBV auf das Ernährungsverhalten von Jugendlichen ein, das seiner Auffassung nach »hochgradig bedenklich« sei (VZBV 2010-1: 38).

Ökologische Auswirkungen

IT.NRW hat in seiner Materialsammlung zu Nachhaltigkeitsindikatoren vier Indikatoren für den Bereich des Konsums in NRW beschrieben (IT.NRW 2013): So lag die Verwertungsquote bei Haushaltsabfällen 2011 – ebenso wie im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 – bei rund 48 Prozent. Die Menge des gesammelten Haus- und Sperrmülls lag 2011 – mit geringfügigen Schwankungen wie bereits seit 2003 – bei rund 225 Kilogramm je Einwohner. Die privaten Haushalte und Kleinverbraucher haben 2011 ca. 28,6 Mio. Tonnen CO_2 ausgestoßen; dies macht einen Anteil von 10,1 Prozent an den gesamten CO_2-Emissionen aus (3,2 % weniger als im Jahr 2000). Der Endenergieverbrauch der privaten Haushalte liegt 2009 – mit geringfügigen Schwankungen wie bereits seit 2003 – bei rund 510 Petajoule.

Zusammenfassend kann die Ausgangslage in Bezug auf den nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen in NRW – mit den oben bereits gemachten Beschränkungen – wie folgt beschrieben werden:

Die Konsumkompetenzen, die im Folgenden im Vordergrund stehen sollen, sind zwar in Bezug auf den Umgang mit neuen Medien schon relativ gut entwickelt. Bei dem Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge, vor allem im Bereich »Geld und Versicherungen«, bei den Verbraucherrechten, speziell bei Themen wie dem Datenschutz oder dem Schutz der Privatsphäre insgesamt, sowie beim Ernährungsverhalten gibt es jedoch noch erheblichen Nachholbedarf.

Die Einstellungen der Jugendlichen sind bereits relativ positiv in Richtung auf nachhaltigen Konsum ausgerichtet. Materielle und immaterielle Werte sowie die daraus folgenden Konsumgewohnheiten haben eine hohe Bedeutung für die persönliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Wichtig erscheint von daher auch die kulturelle Attraktivität bzw. die soziale Akzeptanz eines nachhaltigen Lebensstils.

Die Konsumausgaben der Jugendlichen unterscheiden sich, wie es zu erwarten war, sowohl in der Struktur als auch im Niveau stark von den Konsumausgaben der privaten Haushalte. Bei der Unterstützung des nachhaltigen Konsums zu berücksichtigen sind auch die unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen der Kinder und Jugendlichen (siehe die Ausländer- oder die Armutsquote).

3.2 Aktuelle Aktivitäten

Nach der Schilderung der Ausgangslage sollen nun die aktuellen Aktivitäten des Landes NRW zur Förderung und Unterstützung des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen – unter besonderer Berücksichtigung der Konsumkompetenz – dargestellt werden.

Das MKULNV konzentriert seine Bildungsaktivitäten zum Verbraucherschutz derzeit auf die Verbraucherbildung in Finanz- und Ernährungsfragen (MKULNV 2014-1):

- Zur Verbraucherbildung in Finanzfragen sind das Netzwerk »Finanzkompetenz in Nordrhein-Westfalen« (Zielgruppen: Grundschulkinder, Berufsanfänger, junge Familien und Medien), das

Projekt »MoKi – Money & Kids« (Zielgruppe: Kinder und Jugendliche; Erprobung an Ganztagsschulen) sowie das Projekt »Alles im Griff« (Zielgruppe: Jugendliche der Sekundarstufe II; Kooperation mit Schuldnerberatungsstellen) initiiert worden.
- Zur Verbraucherbildung in Ernährungsfragen sind die Initiative »NRW in Form« zur nachhaltigen Veränderung des Ernährungs- und Bewegungsverhaltens (u. a. von Kindern und Jugendlichen) sowie – in Kooperation mit der Verbraucherzentrale NRW – die Projekte »Schule isst gesund« und »Kita gesund und lecker« gestartet worden. Darüber hinaus ist die Vernetzungsstelle Schulverpflegung zu erwähnen, die Akteuren im Bereich der Schulverpflegung Unterstützung und Hilfe bietet. Zudem wird in NRW das EU-Schulobstprogramm durchgeführt. Schließlich sind spezielle Unterrichtsmaterialien entwickelt worden, um die Wertschätzung von Lebensmitteln zu erhöhen.

Über die genannten Aktivitäten hinaus führt das MKULNV in Kooperation mit weiteren Ministerien folgende Leitprojekte zur Begleitung der Entwicklung einer BNE-Strategie (Bildung-für-nachhaltige-Entwicklung-Strategie) durch (MKULNV 2014-2):
- »Ausbau und Weiterentwicklung der Kampagne ›Schule der Zukunft – Bildung für Nachhaltigkeit‹«;
- »Positionierung der Verbraucherbildung im schulischen Umfeld«;
- »Qualitätsentwicklung sowie Absicherung der Struktur in der außerschulischen Umweltbildung in Verbindung mit der Einführung einer BNE-Zertifizierung auf freiwilliger Basis«;
- »Flankierung der neuen Eine-Welt-Strategie der Landesregierung durch BNE-Bildungsansätze im Bereich des globalen und interkulturellen Lernen[s]«.

Bei der Kampagne »Schule der Zukunft – Bildung für Nachhaltigkeit« in NRW spielen »[a]ußerschulische Partner, die mit Schulen oder Kitas im Bereich Nachhaltigkeit kooperieren möchten« sowie »Netzwerke von Schulen, Kitas und außerschulischen Partnern« eine

wesentliche Rolle (NUA 2012: 6). Idealerweise entsteht aus einzelnen Kooperationen zwischen Bildungseinrichtungen und externen Partnern vor Ort ein umfassendes Netzwerk von Partnern, in dem laufend Erfahrungsaustausch betrieben wird (NUA 2012: 31).

Das Leitprojekt zur Verbraucherbildung im schulischen Umfeld kann folgendermaßen skizziert werden: »Die Verbraucherbildung im schulischen Unterricht wird insbesondere durch Verankerung in Kernlehrplänen sowie die Aufnahme von Alltagskompetenzen, beispielsweise im Hinblick auf nachhaltigen Konsum, Ernährungsbildung und Finanzkompetenz in die geplante Rahmung der Kernlehrpläne angestrebt. Die Ausstattung des Lehrplannavigators des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW) mit modularen Unterrichtseinheiten und Projektbeispielen aus der Verbraucher- und Konsumbildung erfolgt unter anderem auf der Grundlage des REVIS-Konzeptes (Reform der Ernährungs- und Verbraucherbildung in Schulen). Federführende Ressorts sind das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) und das MSW« (MKULNV 2014-3).

Das Projekt »Reform der Ernährungs- und Verbraucherbildung in allgemeinbildenden Schulen« (REVIS) wurde von 2003 bis 2005 durchgeführt. Im Rahmen des Projekts wurden z. B. Bildungsziele, Kompetenzen, ein Kerncurriculum sowie Standards für die Ernährungs- und Verbraucherbildung definiert. Die Projektergebnisse werden über eine Internetplattform zur Verfügung gestellt (Schlegel-Matthies 2005).

Der Lehrplannavigator des MSW enthält »Kernlehrpläne für die Grundschule, die Sekundarstufe I, die Sekundarstufe II und die Abendrealschule«, »Beispiele für schulinterne Lehrpläne« sowie weitere Materialien (MSW 2013).

Für Unterrichtsmaterialien, die zur schulischen Verbraucherbildung in NRW genutzt und in den Lehrplannavigator des MSW aufgenommen werden könnten, kommt eine Vielzahl an Quellen aus dem In- und Ausland in Frage:

- Zunächst haben diverse Einrichtungen im In- und Ausland im Rahmen ihrer Arbeit einzelne Materialien zu verschiedenen The-

men entwickelt. So hat z. B. die Technische Universität Dortmund Unterrichtsleitfäden zum Finanzmanagement privater Haushalte erarbeitet (TU Dortmund 2014). Ein zweites Beispiel stellt das Projekt »MIPS für KIDS« dar (MIPS steht für Material Input Per Service Unit): Im Rahmen dieses Projekts hat das Wuppertal Institut Unterrichtsmaterialien entwickelt, um Kindern die Idee des ökologischen Rucksacks näherzubringen (Wuppertal Institut 2014-1).

- Darüber hinaus gibt es auf nationaler und internationaler Ebene Angebote für Sammlungen von Bildungs- bzw. Unterrichtsmaterialien. Auf nationaler Ebene können beispielhaft der Bildungsservice des Bundesumweltministeriums (BMUB), der Materialkompass des Bundesverbands der Verbraucherzentralen (VZBV) sowie das Unterrichtsmaterial des aid infodienst Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz e.V. (gefördert durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)) genannt werden. Der Bildungsservice des BMUB stellt Bildungsmaterialien bereit, die sich auf Umweltprobleme und ihre Lösungsmöglichkeiten beziehen und dabei BNE-Qualitätskriterien berücksichtigen (BMUB 2014). Der Materialkompass des VZBV bietet Lehrkräften Unterrichtsmaterialien zur Verbraucherbildung in den Bereichen »Finanzkompetenz«, »Medienkompetenz«, »Gesundheit & Ernährung«, »Verbraucherrecht« sowie »nachhaltiger Konsum« an (VZBV 2014). Der aid infodienst stellt diverse Unterrichtsmaterialien für Kindergärten, Grundschulen, die Sekundarstufen I und II sowie Berufs- und Fachschulen zur Verfügung (aid infodienst 2014). Auf internationaler Ebene sind beispielsweise die Website »Consumer Classroom« und das Handbuch »youthXchange« zu nennen. »Consumer Classroom« soll die Verbraucherbildung und den entsprechenden Unterricht an weiterführenden Schulen in Europa durch die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien sowie ergänzenden Web-Anwendungen, wie z. B. Diskussionsforen, fördern (EUNET 2014). Das Handbuch »youthXchange« enthält »Schulungsmaterial für verantwortungsbewussten Konsum« (Vereinte Nationen 2010).

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen stellt nicht nur den Materialkompass bereit (VZBV 2014) und führt umfangreiche Studien zum Verbraucherwissen durch (VZBV 2010-1). Die Verbraucherzentralen führen auch eine Vielzahl konkreter Projekte durch (siehe z. B. Projekte der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (VZ NRW 2014)).

Zusammenfassend können die aktuellen Aktivitäten des Landes NRW zur Förderung und Unterstützung des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen – unter besonderer Berücksichtigung der Konsumkompetenz – wie folgt beschrieben werden:

Inhaltlich sind die Aktivitäten zur Konsumbildung in NRW derzeit auf Finanz- und Ernährungsfragen konzentriert. Für beide Themenkomplexe wurden Projekte initiiert, Netzwerke gebildet und Unterrichtsmaterialien erarbeitet. Darüber hinaus führt das Land relevante Leitprojekte zur Entwicklung einer BNE-Strategie durch (u. a. »Ausbau und Weiterentwicklung der Kampagne ›Schule der Zukunft – Bildung für Nachhaltigkeit‹« und »Positionierung der Verbraucherbildung im schulischen Umfeld«). Die Verbraucherbildung soll in die Kernlehrpläne aufgenommen werden. Für die Ausstattung des Lehrplannavigators stehen verschiedene Sammlungen von Unterrichtsmaterialien auf nationaler und internationaler Ebene zur Verfügung.

3.3 Weiterer Handlungsbedarf

Nach der Schilderung der Ausgangslage und der Beschreibung der aktuellen Aktivitäten des Landes NRW wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen zunächst allgemein auf Basis der Ergebnisse des europäischen Forschungsprojekts »Policies to Promote Sustainable Consumption Patterns« (EUPOPP), der Forderungen des Bundesverbands der Verbraucherzentralen (VZBV), der Ergebnisse des Projekts »Bildungsinstitutionen und nachhaltiger Konsum« (BINK) sowie der Empfeh-

lungen der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Verbraucherbildung an Schulen beschrieben. Anschließend werden die verschiedenen Sichtweisen zusammengefasst und spezifisch auf das Land NRW bezogen.

Die Ergebnisse des Projekts EUPOPP legen nahe, dass Bewusstseinsbildung und Verbraucherinformation allein nicht ausreichen, um Konsummuster in Richtung Nachhaltigkeit zu verändern; erforderlich sei vielmehr, Kompetenzaufbau bei Konsumenten, bei Produzenten sowie in der öffentlichen Verwaltung zu betreiben, um die Lücke zwischen Bewusstsein und Handeln (»awareness-action gap«) zu schließen (EUPOPP 2011: 3). Kompetenzbildende Maßnahmen seien langfristig zu verfolgen – insbesondere durch Schulen und andere Bildungsinstitutionen (EUPOPP 2011: 4). Zudem wird empfohlen, Versorgungssysteme zu entwickeln, die nachhaltige Konsumentscheidungen sowohl einfacher als auch attraktiver machen (EUPOPP 2011: 3). Schließlich wird dazu geraten, nicht nur einzelne Instrumente zur Unterstützung des nachhaltigen Konsums einzusetzen, sondern bestehende Maßnahmen zu bündeln, die Zusammenarbeit der Akteure zu verbessern und die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen zu erhöhen (EUPOPP 2011: 4).

Der VZBV spricht sich auf Basis seiner eigenen Analysen – neben Verbraucherschutz, -information und -beratung – für eine Verbesserung der Verbraucherbildung bzw. -kompetenz sowie die »Schule als Ort für den Erwerb von Konsumkompetenzen« aus (VZBV 2010-1: 39). Konkret werden beispielsweise der Ausbau der Verbraucherbildung als Pflichtunterricht in allen Schulformen und -stufen sowie die Entwicklung länderübergreifender Mindeststandards, die Aufnahme des Themas in den Prüfungsstoff, die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte sowie die Weiterentwicklung der Schulbücher und Unterrichtsmaterialien im Bereich der Verbraucherbildung gefordert (VZBV 2010-2: 3). Mit einer Resolution zur frühzeitigen Förderung von Verbraucherkompetenzen, zu deren Erstunterzeichnern neben dem VZBV und den 16 Verbraucherzentralen noch mehrere weitere Organisationen zählen, wird den Forderungen des VZBV Nachdruck verliehen (VZBV 2012).

Tully und Krug kommen in ihrer Sekundäranalyse zum Thema »Konsum und Umwelt im Jugendalter«, die 2009 im Rahmen des Projekts »Bildungsinstitutionen und nachhaltiger Konsum« (BINK) durchgeführt worden ist, zu dem Schluss: »Nachhaltigkeit muss stets mit Bezug auf den eigenen Konsum betrachtet werden. Aus Umweltwissen folgt nicht notwendig entsprechendes Umwelthandeln; darum gilt es, für nachhaltigen Konsum zu *sensibilisieren*. Es sind nicht die großen Theorien und die korrekte Erklärung ökologischer Risiken, die zu Nachhaltigkeit anhalten, sondern vermutlich geht der Weg über die Wahrnehmung eigener Handlungsfolgen, woraus fallweise auch eine Veränderung des eigenen Konsumverhaltens folgen kann. Die fortschreitende Sensibilisierung kann eine neue, nachhaltige Konsumentengesellschaft vorbereiten, die auf dem Verhalten, den Einsichten und den Einstellungen der Jugendlichen aufbaut« (Tully und Krug 2009: 92).

In dem sog. »Kompass ›Nachhaltiger Konsum‹«, der 2010 im Rahmen des Projekts BINK als eine Orientierungshilfe erstellt worden ist, wird ebenfalls für eine nachhaltige Diskussion des Themas – insbesondere an Bildungseinrichtungen – plädiert (BINK 2010-1: 15). Bildungseinrichtungen seien darüber hinaus Orte, an denen die für eine nachhaltige Gestaltung des Konsums erforderliche gesellschaftliche Transformation weiter vorangetrieben werden kann (ebd.). Schließlich könne an Bildungseinrichtungen der nachhaltige Konsum präventiv gefördert werden (BINK 2010-1: 16).

In der Aufbereitung der Ergebnisse einer empirischen Studie in 26 Bildungsinstitutionen sprechen die Projektverantwortlichen folgende Empfehlungen an die Praxispartner bzw. die Schulen aus (BINK 2010-2: 5):

- »Potenzial von Kooperationen nutzen«;
- »Partizipative Prozesse stärken«;
- »Kommunikationsaktivitäten bündeln und stärken«;
- »Wechselspiel der Aktivitäten planen«.

Die KMK hat am 12. September 2013 einen Beschluss zur »Verbraucherbildung an Schulen« gefasst (KMK 2013). Der Beschluss enthält

Aussagen zur Notwendigkeit, zu Zielen und Grundsätzen, zu Maßnahmen, zur Umsetzung, zu Unterstützungs- und Beratungssystemen sowie zur Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern der Verbraucherbildung von Schülerinnen und Schülern.

Zusammenfassend kann der weitere Handlungsbedarf in NRW zur Förderung und Unterstützung des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen – unter besonderer Berücksichtigung der Konsumkompetenz – wie folgt beschrieben werden:

Die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen sollte stärker strategisch gefördert werden (z. B. durch die Integration des Themas in relevante Konsum-, Bildungs- oder Jugendstrategien). Bei der strategischen Entwicklung des Themas ist zu berücksichtigen, dass – wenn möglich – abgeschlossene, laufende oder neue Projekte in »nachhaltige Strukturen« überführt werden. Strategischer Handlungsbedarf besteht sowohl im schulischen als auch im außerschulischen Bereich. Im schulischen Bereich geht es darum, das Thema »nachhaltiger Konsum« in die Lehrpläne, die Lehr- und Lernmaterialien, die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte sowie den Prüfungsstoff aufzunehmen. Bei der Integration in die Lehrpläne sind fachspezifische und -übergreifende Elemente der Verbraucherbildung zu berücksichtigen und zu kombinieren. Für den Einsatz von Unterrichtsmaterialien sind geeignete Rahmenbedingungen (Settings) zu schaffen. Von besonderer Bedeutung im außerschulischen Bereich ist es, gemeinsam mit Kooperationspartnern das Erfahrungs- und Handlungswissen zur nachhaltigen Gestaltung des Konsums zu verstärken. Erforderlich ist daher insgesamt eine verstärkte Kooperation bzw. Koordination der relevanten Ressorts auf Landesebene sowie weiterer Akteure im kommunalen, wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Bereich.

4 Welche guten Beispiele gibt es?

4.1 Überblick

Für die Bewältigung der Herausforderungen, die in Kapitel 3.3 beschrieben worden sind, sollen Lösungsansätze auf Basis von guten Beispielen im In- und Ausland entwickelt werden. In diesem Kapitel werden daher zunächst in- und ausländische Beispiele vorgestellt, die zur Entwicklung von Lösungsansätzen in Frage kommen. Die Beispiele wurden danach ausgewählt, ob sie einen Beitrag zur Bewältigung der in Kapitel 3.3 beschriebenen Herausforderungen leisten können. Darüber hinaus wurde bewertet, ob sie – ganz oder teilweise – als innovativ für NRW bezeichnet werden können und ob sie bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen: klar formulierte Ziele, definierte Adressaten, Umsetzungskonzepte und Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendigen Kapazitäten zur erfolgreichen Umsetzung.

Die folgende Abbildung enthält einen Überblick über die recherchierten Beispiele, die anschließend steckbriefartig beschrieben werden:

Abbildung 6: Übersicht der recherchierten Beispiele

Kapitel	Land/Region	Beispiel
4.2	Baden-Württemberg	• Nachhaltiger Konsum in der Kinder- und Jugendbildung
4.3	Deutschland	• Bildungsservice des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) • Materialkompass der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) • Unterrichtsmaterialien des aid infodienstes
4.4	EU	• Konsumenten-Klassenraum (»Consumer Classroom«)
4.5	Frankreich	• Öko-Delegierte (»éco-délégués«)
4.6	Großbritannien	• Finanz-Kompetenz-Initiative • Personal Finance Education Group (pfeg)
4.7	Österreich	• Web-Portal »Nachhaltiger Konsum« • Länderinitiative »Nachhaltigkeit in Schule und Alltag«
4.8	Schweden	• »Think twice!«-Initiative
4.9	Australien	• Finanz-Kompetenz-Initiative • Jugendliche als Change Agents

4.2 Baden-Württemberg

Abbildung 7: Baden-Württemberg: Nachhaltiger Konsum in der Kinder- und Jugendbildung

Ziel	Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) folgt mit seinen Projekten zu nachhaltigem Konsum dem zunehmenden Interesse der Verbraucher an der »Vorgeschichte« und »nachgelagerten Wirkung« von Produkten und Dienstleistungen. Es richtet sich gemeinsam mit der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg und unter dem Aspekt »lebenslanges Lernen« zum einen an Erwachsene, zum anderen an Kinder und Jugendliche. Bei Letzteren wird davon ausgegangen, dass Kinder und Jugendliche »altersgerechte Informationen und Projekte [brauchen], die ihnen in ihrer alltäglichen Lebensumwelt die kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Konsumverhalten ermöglichen.« Über die Bildung zu Verbraucherthemen an Schulen sollen Kindern und Jugendlichen »Alltagskompetenzen vermittelt werden, die ihnen den Umgang mit diesen Inhalten erleichtern und sie befähigen, in ihrem Alltag reflektierte Entscheidungen treffen zu können.«
Adressaten	Kinder und Jugendliche, Lehrkräfte
Umsetzung	• Projekt »fairkaufen! Ideenwettbewerb zum nachhaltigen Konsum« (2012–2014): Dem Projekt vorgeschaltet waren eine Verbraucherumfrage zum nachhaltigen Konsum im Jahr 2009 und das Pilotprojekt »Fairtastic«. Die Konzeption wurde von der Projektgruppe »Nachhaltiger Konsum«, bestehend aus staatlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Akteuren, erstellt. Kinder und Jugendliche zwischen zwölf und 20 Jahren konnten bis Juni 2012 in einem Ideenwettbewerb innovative Verkaufskonzepte für nachhaltige Produkte einreichen. Die drei Siegergruppen erhalten bis Mitte 2014 finanzielle und personelle Unterstützung zur Umsetzung und Betreibung ihrer Projekte. • Unterrichtsmaterialien zur Verbraucherbildung von Kindern (»MoKi – Money & Kids«) und Jugendlichen (»Konsumieren mit Köpfchen«): Mit den Materialien unterstützt das MLR Lehrkräfte, die das Verbraucherthema »Finanzen« vermitteln möchten. Die Materialien sind auf die Bildungspläne der Grundschule bzw. der weiterführenden Schulen abgestimmt und beziehen die neuen Erkenntnisse von REVIS, der Reform der Ernährungs- und Verbraucherbildung an Schulen, mit ein.
Kapazität	Das MLR und die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes informieren über ihre Tätigkeiten auf ihrem Verbraucherportal im Internet. Dort kann die »MoKi«-Broschüre kostenfrei heruntergeladen werden. Das Medienpaket »Konsumieren mit Köpfchen« wurde 2012 in allen baden-württembergischen Schulen verteilt.
Quelle	www.verbraucherportal-bw.de/servlet/PB/menu/2919637_l2/index.html (MLR 2014)

Abbildung 8: Deutschland: Bildungsservice des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Ziel	»Ziel des Bildungsservice des Bundesumweltministeriums ist es zum einen, bei Kindern und Jugendlichen ein Bewusstsein zu schaffen für den Wert, den eine gesunde natürliche Umwelt für die eigene Lebensqualität hat. Zum anderen soll Wissen vermittelt werden über Umweltprobleme und Lösungsmöglichkeiten. Denn der facettenreiche Themenbereich ›Umwelt‹ bietet vielfältige Ansatzpunkte, Kindern und Jugendlichen für die Zukunft wichtige naturwissenschaftliche und technische Kompetenzen zu vermitteln.«
Adressaten	Lehrkräfte, Eltern
Umsetzung	Der Bildungsservice des BMUB stellt Bildungsmaterialien bereit, die sich auf Umweltprobleme und ihre Lösungsmöglichkeiten beziehen und dabei BNE-Qualitätskriterien berücksichtigen. »Die Angebote des Bildungsservice vermitteln Wissen über globale Zusammenhänge und Herausforderungen ebenso wie die notwendigen Gestaltungskompetenzen im Sinne der Fähigkeit, das Wissen über nachhaltige Entwicklung anwenden und Probleme nicht nachhaltiger Entwicklung erkennen zu können. Dabei spielen immer auch soziale und ökonomische Zusammenhänge eine Rolle.«
Kapazität	Die Bildungsmaterialien sind auf der Website des BMUB kostenfrei abrufbar (PDF-Downloads, Bestellmöglichkeit, E-Learning, Spiele etc.). Über die gedruckten und interaktiven Materialien hinaus bietet das BMUB Lehrkräften den Online-Service »Umwelt im Unterricht«.
Quelle	www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/bildungsservice/ (BMUB 2014)

Abbildung 9: Deutschland: Materialkompass der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV)	
Ziel	Nach Auffassung des VZBV müssen »Konsum- und Alltagskompetenzen stärker und verlässlich in allen Schultypen vermittelt werden.« Mit dem Materialkompass bietet der VZBV Lehrkräften »eine Orientierung im Materialdschungel.«
Adressaten	Lehrkräfte
Umsetzung	Der Materialkompass des VZBV ist eine Online-Datenbank, die Lehrkräften bewertete Unterrichtsmaterialien zur Verbraucherbildung zur Verfügung stellt. In der Datenbank können Lehrkräfte Materialien zu den Konsumfeldern »Finanzkompetenz«, »Medienkompetenz«, »Gesundheit & Ernährung«, »Verbraucherrecht« sowie »nachhaltiger Konsum« recherchieren. Die Materialien stammen von verschiedenen Herausgebern und werden von einem Team aus unabhängigen Bildungsexperten (WissenschaftlerInnen, Lehrkräfte, Fachleute aus Verbraucherzentralen) bewertet. Für die Bewertung der einzelnen Unterrichtsmaterialien sind die drei Kriterienbereiche »fachlicher Inhalt«, »Methodik und Didaktik«, und »formale Gestaltung« definiert worden. Sowohl die Nutzung des Materialkompasses als auch die Bewertung ist kostenfrei.
Kapazität	Die Datenbank ist seit 2011 Teil des Schulportals für Verbraucherbildung des VZBV. Der Materialkompass wird vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) seit 2010 über Projektmittel finanziert.
Quelle	www.verbraucherbildung.de/materialkompass (VZBV 2014)

Abbildung 10: Deutschland: Unterrichtsmaterialien des aid infodienstes	
Ziel	Das Ziel des aid infodienstes besteht darin, »praxistaugliche, leicht verständliche Medien anzubieten, die sich an den wissenschaftlichen Fakten orientieren: Basiswissen für Verbraucher, Hintergrundinformationen für Lehrer und Multiplikatoren, Pressemitteilungen für Journalisten und attraktive Unterrichtsmaterialien für alle Schulformen.« Das Kürzel »aid« steht für Auswertungs- und Informationsdienst. Der aid infodienst ist ein gemeinnütziger Verein, der 1950 gegründet wurde und mit öffentlichen Mitteln – u. a. des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) – gefördert wird.
Adressaten	Verbraucher, Lehrkräfte, Journalisten
Umsetzung	Für den Unterricht werden Materialien für alle Stufen – vom Kindergarten über die Grundschule und die Sekundarstufen I und II bis hin zu Berufs- und Fachschulen – bereitgestellt. Darüber hinaus werden auch Informationen zur Didaktik und Methodik angeboten. Schließlich enthält die Website weitere unterrichtsbezogene Angebote zu den Bereichen »Ernährungs- und Verbraucherbildung«, »Lebensmittelkunde« sowie »Landwirtschaft und Umwelt«.
Kapazität	Die Website enthält ein umfangreiches Angebot an Unterrichtsmaterialien. Der Verein wird mit öffentlichen Mitteln gefördert.
Quelle	www.aid.de/ (aid infodienst 2014)

4.4 EU

Abbildung 11: EU: Konsumenten-Klassenraum (»Consumer Classroom«)	
Ziel	Ziel des »Consumer Classroom« ist es, »das Bewusstsein von Jugendlichen zu steigern, wodurch Verantwortung auf unsere zukünftigen Verbraucher sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene übertragen wird.« Denn: »In einer zunehmend globalisierten Welt ist das Bewusstsein ihrer Rechte als Verbraucher entscheidend für die Gewährleistung von Schutz, Vertrauen und sozialer Verantwortung während des Konsums. Aufgrund der schnellen Entwicklung des Internets, der sozialen Medien und von Online-Netzwerken leiden Jugendliche am wahrscheinlichsten an diesem Bewusstseinsmangel.«
Adressaten	Primär Lehrkräfte und SchülerInnen von zwölf bis 18 Jahren, aber auch Verbraucherverbände, nationale Lehrerverbände, Leiter von weiterführenden Schulen, die Bildungsministerien aller Mitgliedstaaten und Verbraucherbildungsexperten
Umsetzung	»Consumer Classroom« ist eine Community-Website für Lehrer, die die Verbraucherbildung und den entsprechenden Unterricht an weiterführenden Schulen in Europa fördern soll. Dafür werden anwendungsbereite Unterrichtsressourcen zu einer breiten Reihe an Verbraucherbildungsthemen – von nachhaltigem und verantwortungsbewusstem Verbrauch bis hin zum Finanzmarktwesen – bereitgestellt. Interaktive Anwendungen, wie z. B. Diskussionsforen, schulübergreifende Projekte und Wettbewerbe, ergänzen das Angebot.
Kapazität	Die mehrsprachige paneuropäische Website ist seit April 2013 online. Sie wird von der Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission finanziert.
Quelle	www.european-net.org/2013/04/consumer-classroom-a-community-website-bringing-together-consumer-education-resources-from-across-the-eu/?lang=de (EUNET 2014)

4.5 Frankreich

Abbildung 12: Frankreich: Öko-Delegierte (»éco-délégués«)	
Ziel	Die Öko-Delegierten sind seit 2004 Teil der schulischen Agenda 21 des Collège Michel Chasles. Diese Agenda folgt u. a. der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Forderung des Bildungsministeriums, Bildung für nachhaltige Entwicklung zu verbreiten (Collège Michel Chasles 2014).
Adressaten	Schülerinnen und Schüler
Umsetzung	Die SchülerInnen des Collège wählen einen oder mehrere Repräsentanten aus, die – mit Unterstützung der Lehrkräfte bzw. des Verwaltungspersonals der Schule – Projekte im BNE-Bereich organisieren (Les éco-délégués du collège Michel Chasles 2014).

Fortsetzung Abbildung 12:

Kapazität	Die Öko-Delegierten berichten auf einem Blog von ihrer Arbeit.
Quellen	www.michelchasles.eurelien.net/agenda_21_scolaire_2011-2012.pdf (Collège Michel Chasles 2014) http://echoeco.6mablog.com/ (Les éco-délégués du collège Michel Chasles 2014)

4.6 Großbritannien

Abbildung 13: Großbritannien: Finanz-Kompetenz-Initiative

Ziel	Die Ziele der Finanz-Kompetenz-Initiative der Financial Services Authority (FSA) bzw. der Financial Conduct Authority (FCA) (seit 2013 firmiert die FSA unter der Bezeichnung FCA) bestehen darin, die Finanzerziehung in den nationalen Lehrplan (»National Curriculum«) zu integrieren und sowohl die Lehrkräfte als auch die Schulen direkt zu unterstützen (FSA 2006).
Adressaten	Schulen, Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, junge Erwachsene
Umsetzung	Zur Integration der Finanzerziehung in den nationalen Lehrplan arbeitet die FSA bzw. die FCA eng mit dem Department for Education and Skills (DfES) bzw. dem Department for Education (DfE) (seit 2010 firmiert das DfES unter der Bezeichnung DfE) zusammen (FSA 2006). Zur Unterstützung der Lehrkräfte und Schulen kooperiert die FSA bzw. die FCA mit der Personal Finance Education Group (pfeg). Die pfeg entsendet qualifizierte Beraterinnen und Berater an die Schulen und stellt darüber hinaus Lehrmaterial, Trainings etc. zur Verfügung.
Kapazität	Die pfeg erreicht landesweit 2.250 Schulen, 3.500 Lehrkräfte und 200.000 Schülerinnen und Schüler (FSA 2006). Die Finanz-Kompetenz-Initiative wird ergänzt bzw. flankiert durch weitere Aktivitäten der britischen Regierung zur Förderung des nachhaltigen Konsums (siehe z. B. »Sustainable Consumption Report« (DEFRA 2013)).
Quellen	www.fsa.gov.uk/pubs/other/fincap_delivering.pdf (FSA 2006) www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229537/pb14010-green-food-project-sustainable-consumption.pdf (DEFRA 2013)

Abbildung 14: Großbritannien: Personal Finance Education Group (pfeg)

Ziel	»The case for young people to leave school able to be in control of their money and to plan for the future has never been stronger. Children and young people encounter money earlier and earlier, spending and saving their pocket money, mobile phones, pre-paid cards and part time jobs. Crucial decisions have to be taken about student loans, getting a job or living independently. We owe it to the next generation to invest in their future.«
Adressaten	Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler
Umsetzung	Die pfeg ist eine unabhängige gemeinnützige Organisation, die im Bereich der Finanzmarktbildung tätig ist und dabei u. a. mit der Financial Conduct Authority (FCA) und dem Department for Education (DfE) kooperiert. Die pfeg hat ein Qualitätssiegel entwickelt, mit dem Unterrichtsmaterialien im Bereich der Finanzmarktbildung ausgezeichnet werden. Der Schwerpunkt liegt auf der praktischen Erprobung bzw. dem praktischen Mehrwert der Unterrichtsmaterialien. Die inhaltlichen Bewertungskriterien des »pfeg Quality Mark« sind »Description and objectives«, »Practical educational and teaching value«, »Consultation and testing«, »Balance and objectivity«. Die Bewertung erfolgt durch drei unabhängige Prüfer: einen Finanzmarktexperten und zwei Pädagogen.
Kapazität	Das Qualitätssiegel wird seit 2005 vom Versicherungs- und Finanzunternehmen Prudential unterstützt und gefördert.
Quelle	www.pfeg.org/ (pfeg 2014)

4.7 Österreich

Abbildung 15: Österreich: Web-Portal »Nachhaltiger Konsum«

Ziel	Die Ziele des Web-Portals zum nachhaltigen Konsum bestehen darin, »nachhaltige und ressourceneffiziente Produkte im Handel für die Konsumentinnen und Konsumenten sichtbarer zu machen, Bewusstsein für das Angebot an nachhaltigen Produkten zu schärfen und durch gesteigerte Nachfrage Produktion und Angebot zu erhöhen.«
Adressaten	Konsumentinnen und Konsumenten, Wirtschaft, Kommunen, soziale Einrichtungen
Umsetzung	Das Web-Portal gliedert sich in drei Bereiche: »Infoportal ›bewusst kaufen.at‹«, »Soziale und ökologische Auswirkungen des Konsums« sowie »Initiative ›Lebensmittel sind kostbar‹«. »Das [Infoportal] bietet umfassende Informationen, die Konsumentinnen und Konsumenten bei einer nachhaltigen Konsumentscheidung unterstützen. Die gängigsten Labels und Gütezeichen werden übersichtlich erklärt, zahlreiche Einkaufsratgeber und eine Datenbank für nachhaltige Produkte informieren ausführlich und transparent. Ein regelmäßig aktualisierter Newsbereich informiert über nachhaltige Projekte, Innovationen und Veranstaltungen.« »[Einzelne] vom Lebensministerium unterstützte[.] Projekte bringen mit anschaulichen Beispielen und interaktiven Instrumenten interessierten KonsumentInnen die Auswirkungen des eigenen Konsumverhaltens näher. In einem weiteren Schritt werden Handlungsalternativen in Richtung nachhaltigen Konsums aufgezeigt.« »›Lebensmittel sind kostbar!‹ ist die Initiative des BMLFUW, die sich das Ziel gesetzt hat, in enger Kooperation mit der Wirtschaft, den Konsumentinnen und Konsumenten, mit Gemeinden und mit sozialen Einrichtungen eine nachhaltige Vermeidung und Verringerung von Lebensmittelabfällen herbeizuführen.« Bestandteil des Webangebots des Lebensministeriums sind auch Schulunterlagen für die Primarstufe (1. bis 4. Klasse) und die Sekundarstufe (5. bis 8. Klasse).
Kapazität	Das Web-Portal wird vom österreichischen Lebensministerium betrieben; die einzelnen Aktivitäten werden zum Teil in Kooperation mit der Wirtschaft, Kommunen und sozialen Einrichtungen sowie direkt mit Konsumentinnen und Konsumenten umgesetzt.
Quelle	www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/nachhaltiger_konsum.html (Lebensministerium 2014-1)

Abbildung 16: Österreich: Länderinitiative »Nachhaltigkeit in Schule und Alltag«

Ziel	»Die Umsetzung der Ziele der UN-Dekade in Österreich erfolgt im Rahmen der ›Österreichischen Strategie zur Bildung für Nachhaltige Entwicklung.‹ Sie verfolgt das Ziel, den Bewusstseinswandel in Richtung Nachhaltigkeit bei Lernenden und Lehrenden zu fördern. Dazu soll Bildung für nachhaltige Entwicklung im Bildungssystem verankert, Partnerschaften und Netzwerke etabliert, die Kompetenzen der Lehrenden erweitert, Forschung und Innovation gefördert sowie Standards und Qualitätssicherungsinstrumente etabliert werden. Bildung für nachhaltige Entwicklung muss sowohl formale Bildung, nonformale Bildung als auch informelle Bildung einbinden. Auf Kohärenz zur bestehenden Strategie für ›Lebenslanges Lernen‹ soll geachtet werden. Eine Öffnung der Bildungseinrichtungen für ExpertInnen aus Wirtschaft, Verwaltung oder sozialen Einrichtungen wird angestrebt (z. B. durch das Entwickeln von Projektpartnerschaften). Wesentlich sind auch Programme, die eine echte Partnerschaft von SchülerInnen, PädagogInnen und WissenschafterInnen fördern.« (Lebensministerium 2011)
Adressaten	Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrkräfte, Wissenschaftler
Umsetzung	»Schülerinnen sollen im Zeitraum von 2 Schuljahren in Form von Vorträgen, Workshops, praktischen Übungen und betreuten Projekten zu den Themen nachhaltiger, ökologischer und regionaler Konsum, fairer Handel, Ressourcen- und Energiesparen im Alltag und umweltverträgliche Mobilität geschult werden und deren Eltern über Informationsveranstaltungen und Einzelprojekte zu den oben angeführten Themen in das Projekt einbezogen werden.« (Lebensministerium 2011)
Kapazität	Die Aktivitäten werden vom österreichischen Lebensministerium verantwortet und in Kooperation mit Stakeholdern umgesetzt.
Quellen	www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/strategien_programme/oestrat.html (Lebensministerium 2014-2) http://duz.lebensministerium.at/article/articleview/90192/1/31228 (Lebensministerium 2011)

4.8 Schweden

Abbildung 17: Schweden: »Think twice!«-Initiative	
Ziel	Bei der Initiative geht es darum, nachhaltigen Konsum zu ermöglichen (»Enabling«), für nachhaltigen Konsum zu motivieren (»Motivating«) und sich zu einem nachhaltigen Konsum zu verpflichten (»Creating a commitment«) (MAFCA 2005/2006).
Adressaten	Private Haushalte
Umsetzung	Bei der »Think twice!«-Initiative handelt es sich um einen Aktionsplan für den nachhaltigen Konsum privater Haushalte; die Federführung für die »Think twice!«-Initiative liegt beim schwedischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Konsumentenangelegenheiten (MAFCA 2005/2006). Der Aktionsplan sieht jährliche Evaluationen auf Basis von acht Indikatoren vor, darunter u. a. die Menge des Hausmülls, der Energieverbrauch der privaten Haushalte sowie die CO_2-Emissionen der privaten Haushalte.
Kapazität	Die Initiative wird vom schwedischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Konsumentenangelegenheiten umgesetzt (MAFCA 2005/2006). Es sind regelmäßige Evaluationen der Aktivitäten vorgesehen. Die »Think twice!«-Initiative ist eingebettet in die schwedische Nachhaltigkeitsstrategie (SME 2003: 17–18).
Quellen	www.government.se/sb/d/574/a/65711 (MAFCA 2005/2006) www.government.se/content/1/c6/02/52/75/98358436.pdf (SME 2003)

4.9 Australien

Abbildung 18: Australien: Finanz-Kompetenz-Initiative	
Ziel	Die Finanz-Kompetenz-Initiative der Financial Literacy Foundation (FLF) (inzwischen Teil der Australian Securities and Investments Commission (ASIC)) hat zum Ziel, die Finanzerziehung in das Curriculum aller Bildungseinrichtungen (vom Kindergarten bis zur Jahrgangsstufe 10) zu integrieren.
Adressaten	Kinder und Jugendliche, Lehrkräfte
Umsetzung	Die Financial Literacy Foundation (FLF) hat bei der Umsetzung der Finanz-Kompetenz-Initiative mit acht staatlichen und regionalen Behörden kooperiert. Darüber hinaus hat die Australian Communications and Media Authority (ACMA) Lehrmaterialien entwickelt, um Lehrkräfte dabei zu unterstützen, Kommunikations- und Medienkompetenz an Schülerinnen und Schüler in den ersten drei Jahren der High School zu vermitteln.
Kapazität	Die Umsetzung erfolgte unter breiter Beteiligung von Stakeholdern in Wirtschaft und Gesellschaft.
Quelle	www.oecd.org/sti/consumer/promotingconsumereducationtrendspoliciesandgood practices.htm (OECD 2009)

Abbildung 19: Australien: Jugendliche als Change Agents	
Ziel	Ziel der Initiative des National Youth Affairs Research Scheme (NYARS) ist es, Jugendliche zu ermutigen und zu befähigen, Veränderungen in ihrem eigenen Konsumverhalten vorzunehmen und auch als Katalysatoren des Wandels in ihrem weiteren Umfeld tätig zu werden, um einen Beitrag zu einem nachhaltigeren Konsum insgesamt zu leisten.
Adressaten	Jugendliche, Jugendvertreter
Umsetzung	Gegenstand einer umfassenden Studie waren die Exploration von Jugendkulturen und nachhaltigem Konsum, die Analyse der Einflüsse auf den Konsum von Jugendlichen, die Ausbildung bzw. das Training von Change Agents für nachhaltigen Konsum, die Dokumentation von guten Praktiken sowie die Entwicklung von Politikempfehlungen. Zum Thema »Change Agents« wurden diverse Strategien identifiziert, die Jugendliche verfolgen können, um Agenten des Wandels zu sein bzw. zu werden, wie z. B. Medienkampagnen oder Gemeinschaftsaktionen.
Kapazität	NYARS ist ein gemeinsames Förderprogramm der australischen Bundes- sowie der Regionalregierungen. Die Forschungsarbeiten unterstützen sowohl die Entwicklung als auch die Umsetzung jugendpolitischer Maßnahmen. Der sog. Standing Council on School Education sowie die sog. Early Childhood Youth Working Group entscheiden über die Auswahl der Forschungsthemen.
Quelle	http://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/sustainable_consumption.pdf (NYARS 2004)

5 Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

5.1 Überblick

In Kapitel 3.3 wurde die Verbesserung der Verbraucherkompetenz von Kindern und Jugendlichen im schulischen, aber auch im außerschulischen Bereich als eine wesentliche Herausforderung für die nachhaltigere Gestaltung des Konsums bezeichnet. Im Folgenden werden drei Lösungsansätze skizziert, die auf den in Kapitel 4 skizzierten guten Beispielen aufsetzen:

Abbildung 20: Überblick über die Lösungsansätze

Bereich	Lösungsansatz
Gesamtansatz	Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen
Schulischer Bereich	Förderung des Einsatzes von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum
Außerschulischer Bereich	Förderung der Einrichtung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen

Der inhaltliche Zusammenhang der einzelnen Lösungsansätze ist wie folgt gestaltet: In Form eines Gesamtansatzes wird zunächst ein strategischer Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen entwickelt. Die Lösungsansätze im schulischen Bereich (z. B. die Förderung des Einsatzes von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum) sowie im außerschulischen Bereich (z. B. die Förderung der Einrichtung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen) dienen zur Umsetzung des Gesamtansatzes bzw. des strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen.

Die Beschreibung der Lösungsansätze gliedert sich jeweils nach folgendem Schema:

- Ziele;
- Eckpunkte;
- Wechselwirkungen.

Unter Wechselwirkungen werden positive Auswirkungen auf die geplanten Handlungsfelder bzw. Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW bzw. mögliche Synergieeffekte verstanden (MKULNV 2013). Folgende Handlungsfelder sollen in den Mittelpunkt des nordrhein-westfälischen Strategieprozesses gestellt werden: Klimaschutz, Energiewende, nachhaltiges Wirtschaften, Schutz natürlicher Ressourcen (Biodiversität, Wald, Wasser, Flächen/Boden, nachhaltige Landbewirtschaftung, Luft, Umwelt und Gesundheit), Demografie, faire Arbeit, Integration und Interkulturalität, sozialer

Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, nachhaltige Finanzpolitik, nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung, Nahmobilität, nachhaltiger Konsum/nachhaltige Lebensstile, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Eine-Welt-Politik. Darüber hinaus sollen bei allen Handlungsfeldern folgende Querschnittsthemen berücksichtigt werden: Gleichstellung der Geschlechter (Gender Mainstreaming), Barrierefreiheit und Inklusion, Nachhaltigkeit in den Kommunen (Lokale Agenda 21), bürgerschaftliches Engagement/Teilhabe, Bildung sowie Wissenschaft, Forschung und Innovation, internationale Dimension sowie Auswirkungen auf die ländlichen Räume.

5.2 Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen

Es wird vorgeschlagen, einen strategischen Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen zu entwickeln. Für die Entwicklung eines entsprechenden Bausteins werden die folgenden Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Der strategische Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollte sich dadurch auszeichnen, dass er alle Bereiche des Konsums berücksichtigt, die für Kinder und Jugendliche relevant sind. Darüber hinaus sollten alle Bildungsmaßnahmen auf Kinder und Jugendliche in den verschiedenen Altersstufen sowie mit besonderen soziodemografischen Merkmalen ausgerichtet werden. Außerdem ist der strategische Baustein – soweit möglich – in vorhandene und ggf. neue Strategien auf Landesebene zu integrieren (insbesondere in die Strategie zur Bildung für nachhaltige Entwicklung, die Strategie zum nachhaltigen Konsum und die Strategie zur Jugendbeteiligung). Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und wenn ja inwieweit der strategische Baustein die gesetzten Ziele

erreicht bzw. die gewünschten Wirkungen erfüllt. Schließlich ist der strategische Baustein im Rahmen eines partizipativen Verfahrens zu entwickeln. Der Entwicklungsprozess ist inhaltlich und zeitlich an den Prozessen relevanter Strategien zu orientieren. Schließlich sollte die Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen eingebettet sein in die spezifischen Rahmenbedingungen in NRW.

▶ Eine Orientierung der Strategie für nachhaltigen Konsum auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen und das Thema »Bildung« kann – zumindest teilweise – auch bei den Beispielen aus Baden-Württemberg, Großbritannien, Österreich und Australien festgestellt werden (siehe Kapitel 4.2, 4.6, 4.7 und 4.9).

Eckpunkte

a. Definition und Berücksichtigung weiterer Konsumbereiche

Die Bildungsaktivitäten des MKULNV zum Verbraucherschutz sind derzeit auf die beiden Bereiche »Ernährung« und »Finanzen« konzentriert. Der Konsum bzw. die Konsumausgaben der Jugendlichen fokussieren sich jedoch auch noch auf andere Bereiche, wie z. B.:

- Bekleidung/Mode;
- Kommunikation/Medien;
- Verkehr/Mobilität;
- Unterhaltung;
- Kosmetik;
- etc.

Für eine umfassende Verbraucherbildung von Kindern und Jugendlichen erscheint es daher erforderlich, neben den bisherigen Bereichen weitere Themen zu berücksichtigen. Um die relevanten Themen zu identifizieren, sind eine vertiefte Analyse vorhandener Daten (z. B. zu Konsumausgaben bzw. -präferenzen) und eine Befragung von Kindern und Jugendlichen in NRW zu empfehlen.

Über die thematische Erweiterung der Aktivitäten zur Verbraucherbildung von Kindern und Jugendlichen hinaus sollten verstärkt auch die Konsumgewohnheiten privater Haushalte betrachtet werden, zu denen Kinder und Jugendliche einen maßgeblichen Beitrag leisten.

- ▶ Der Vorschlag, über die thematische Erweiterung der Verbraucherbildung von Kindern und Jugendlichen hinaus auch die Konsumgewohnheiten privater Haushalte zu betrachten, orientiert sich an der sog. »Think twice!«-Initiative der schwedischen Regierung (siehe Kapitel 4.8).

b. Definition der Zielgruppe sowie Ausrichtung und Ergänzung der Aktivitäten

Die Verbraucherbildung im Finanz- bzw. Ernährungsbereich ist in NRW schon heute – zumindest zum Teil – auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen zugeschnitten. Im Vordergrund stehen jedoch die Konsumbereiche; die Orientierung auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen spielt eine untergeordnete Rolle. Da allerdings das Konsumverhalten der einzelnen bzw. aller Kinder und Jugendlichen nachhaltiger gestaltet werden soll, erscheint es ratsam, den Konsumbereichsfokus um einen Zielgruppenfokus zu ergänzen.

Konkret bedeutet dies, dass die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen genauer definiert werden sollte, dass die bisherigen und die geplanten Aktivitäten systematisch auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen oder ggf. spezifische Untergliederungen ausgerichtet werden sollten und dass das Portfolio noch um weitere Aktivitäten ergänzt werden sollte (um die Zielgruppen oder einzelne Teile davon adäquat im Rahmen des strategischen Bausteins zu berücksichtigen).

Zur Definition der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen bietet sich eine Unterscheidung u. a. nach folgenden Kriterien an:

- Altersstufen/Schulformen;
- Staatsangehörigkeit/Herkunft;

- Einkommenssituation/Armutsrisiko;
- etc.

▶ Der Ansatz, bei der Verbraucherbildung nicht allein eine themenbezogene Strategie zu verfolgen, sondern auch bestimmte Zielgruppen in den Blick zu nehmen, basiert auf dem allgemeinen Trend hin zu Programmen und Initiativen für besondere Konsumentengruppen: »In addition to education for consumers in general, most countries have developed education programmes and initiatives for consumer groups that are considered vulnerable and for specific fraudulent or deceptive practices. [...] Countries responding to the OECD questionnaire targeted specific groups in their major initiatives: young children, the elderly, women, people with a limiting or longstanding illness or handicapped, members of ethnic minorities and immigrants, populations in rural areas, unemployed persons, tourists and temporary residents« (OECD 2009: 24).

c. Integration des strategischen Bausteins in relevante Strategien

Der strategische Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollte möglichst in die Strategie zur Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE-Strategie) sowie eine Strategie für nachhaltigen Konsum und zur Jugendbeteiligung integriert werden. Im weiteren Sinne sollte der strategische Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen somit – über die Integration in die anderen Teilstrategien – auch in die Nachhaltigkeitsstrategie NRW eingebunden werden.

Für die Integration des strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen bietet sich das folgende zweistufige Verfahren an:

- Integration des strategischen Bausteins in die BNE-Strategie, die Strategie für nachhaltigen Konsum und die Strategie zur Jugendbeteiligung;

- Integration der BNE-Strategie, der Strategie für nachhaltigen Konsum und der Strategie zur Jugendbeteiligung in die Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Integration des strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen in die BNE-Strategie könnte beispielsweise über das Leitprojekt »Positionierung der Verbraucherbildung im schulischen Umfeld« zur Begleitung der Entwicklung der BNE-Strategie vollzogen werden. Da die BNE-Strategie sowohl themen- als auch kompetenzorientiert ist, sollte bei der Integration darauf geachtet werden, dass es bei der Bildung für nachhaltigen Konsum auch um den Erwerb von Gestaltungskompetenz geht, d. h. um die Fähigkeit, Wissen über nachhaltigen Konsum zu erwerben und anzuwenden. Die Kinder und Jugendlichen sollten lernen, ihren eigenen Lebensstil im Kontext der Nachhaltigkeit zu reflektieren und entsprechend zu konsumieren. Zudem sollten die Kinder und Jugendlichen aktiviert werden, an der nachhaltigen Entwicklung ihres eigenen Lebensumfeldes mitzuwirken.

▶ Für die Integration der Bildungsstrategie in die Nachhaltigkeitsstrategie kann exemplarisch auf die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie verwiesen werden: Der Bereich »nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion« stellt eine wesentliche Herausforderung und ein wesentliches Handlungsfeld dar; die Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt im Rahmen von Bundes- oder/und Landesinitiativen (siehe Kapitel 4.7).

d. Entwicklung von Zielen und Kennzahlen zur Erfolgskontrolle des strategischen Bausteins

Die Nachhaltigkeitsstrategie NRW soll mit Zielen und Kennzahlen untersetzt und einem Controlling unterzogen werden. Insofern sollten auch die BNE-Strategie, die Strategie für nachhaltigen Konsum und die Strategie zur Jugendbeteiligung bzw. der strategische Bau-

stein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen operationalisiert werden.

Zum Vorgehen wird vorgeschlagen, zunächst eine Vision zum nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen zu entwickeln. Anschließend sollten geeignete Ziele und Indikatoren auf individueller Ebene bzw. auf Ebene der privaten Haushalte (wie z. B. Lebensstile, Warenkörbe, Materialinventare etc.) definiert und erfasst werden. Die Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen sollte insbesondere im Bereich der kognitiven Kompetenz, wenn möglich aber auch im Bereich von Werten, Haltungen und Einstellungen geschult werden. Bei der Vermittlung der Konsumkompetenz sind die spezifischen Rahmenbedingungen in NRW zu berücksichtigen (industrieller Schwerpunkt, Strukturwandel, hoher Anteil an Ballungsgebieten, hoher Migrationsanteil, starkes bürgerschaftliches Engagement, starkes gesellschaftliches Engagement von Unternehmen etc.).

Konkret sind geeignete Indikatoren für den nachhaltigen Konsum vor allem von Kindern und Jugendlichen zu definieren, für messbare Zieldefinitionen zu verwenden und in ein regelmäßiges Berichtswesen zu überführen.

- Der Controlling-Ansatz basiert auf den jährlichen Evaluationen des schwedischen Aktionsplans zum nachhaltigen Konsum privater Haushalte (siehe Kapitel 4.8).

e. Durchführung eines partizipativen Prozesses zur Entwicklung des strategischen Bausteins

Bei der Entwicklung eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollten die verschiedenen Akteure intensiv einbezogen werden. Der Entwicklungsprozess ist zeitlich an den Prozessen bei anderen inhaltlich relevanten Strategien zu orientieren (insbesondere BNE-Strategie, Strategie zum nachhaltigen Konsum und Strategie zur Jugendbeteiligung). Die Diskussion darüber, was nachhaltigen Konsum für Kinder und Jugendliche ausmacht, könnte beispielsweise an dem Zukunftsdialog

der Bundeskanzlerin orientiert werden (Presse- und Informationsamt 2014).

Wechselwirkungen

Der strategische Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen wirkt sich – integriert in die Strategie für nachhaltigen Konsum – positiv auf das Handlungsfeld »nachhaltiger Konsum/nachhaltige Lebenstile« aus. In der Folge sind auch positive Auswirkungen auf andere Handlungsfelder, wie z. B. »nachhaltiges Wirtschaften«, »Energiewende«, »Klimaschutz« und »Schutz natürlicher Ressourcen« zu erwarten. Durch die Beachtung internationaler Wertschöpfungsketten steht das Thema »nachhaltiger Konsum« zudem in Beziehung mit der Eine-Welt-Politik sowie der als Querschnittsthema zu berücksichtigenden, internationalen Dimension. Mit der Integration des strategischen Bausteins in die BNE-Strategie wird überdies ein Beitrag zur Bildung für nachhaltige Entwicklung bzw. zum Querschnittsthema »Bildung« insgesamt geleistet. Schließlich zielt der strategische Baustein – eingebettet in eine Strategie zur Jugendbeteiligung – auf eine Befähigung der Kinder und Jugendlichen ab, sich – im bürgerschaftlichen Sinne – für die Gesellschaft und deren nachhaltiges Konsumverhalten zu engagieren.

5.3 Förderung des Einsatzes von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum

Um die Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen im schulischen Bereich zu verstärken, wird vorgeschlagen, den Einsatz von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum zu fördern. Für den verstärkten Einsatz von Lehr- und Lernmaterialien für nachhaltigen Konsum werden die folgenden Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Das übergreifende Ziel besteht darin, den Einsatz geeigneter Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum durch die Lehrkräfte an den Schulen zu verstärken. Grundsätzlich sollten geeignete Unterrichtsmaterialien in allen Schulstufen und -formen sowie zu allen relevanten Themenbereichen zum Einsatz kommen. Zur Umsetzung des übergreifenden Ziels sollten die Lehrkräfte durch Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung in die Lage versetzt werden, Unterrichtsmaterialien zu recherchieren, zu bewerten, auszuwählen und ggf. anzupassen. Um die Recherche zu erleichtern, sollte das zentrale Angebot an Unterrichtsmaterialien verbessert werden.

▶ Die o. g. Ziele orientieren sich an dem Leitprojekt »Positionierung der Verbraucherbildung im schulischen Umfeld« des Landes NRW sowie den Sammlungen von Bildungs- oder Unterrichtsmaterialien auf nationaler und internationaler Ebene: Bildungsserver des BMUB, Materialkompass des VZBV, Unterrichtsmaterialien des aid infodienstes, Website »Consumer Classroom« des EUNET etc. (siehe Kapitel 4.3 und 4.4).

Eckpunkte

a. Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften

Im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollten Lehrkräfte dahingehend geschult werden, dass sie Unterrichtsmaterialien zum Thema »nachhaltiger Konsum« recherchieren, bewerten, auswählen und ggf. anpassen können. Als standardisierte Bewertungs- und Auswahlkriterien kommen z. B. in Betracht:

- Qualität des Materials in didaktischer Hinsicht;
- Aktualität des Materials;
- Kompatibilität des Materials mit dem Lehrplan;
- Flexibilität des Materials;

- Multiperspektivität des Materials im Hinblick auf ein ganzheitliches Verständnis der Nachhaltigkeit und das Prinzip der geteilten Verantwortung für nachhaltigen Konsum.

Neben der Recherche, Bewertung, Auswahl und ggf. Anpassung sollte auch der konkrete Einsatz der Materialien im Unterricht bzw. unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen trainiert werden. In diesem Zusammenhang geht es daher auch um die allgemeine Förderung der Medienkompetenz der Lehrkräfte.

b. Verbesserung des zentralen Angebotes an Unterrichtsmaterialien

Neben der Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte sollte auch das zentrale Angebot an Unterrichtsmaterialien verbessert werden, um den Recherche-, Bewertungs-, Auswahl- und Anpassungsbedarf aufseiten der Lehrkräfte möglichst gering zu halten.

Denkbar ist, dass über den Lehrplannavigator den Schulen bzw. Lehrkräften umfassende Unterrichtsmaterialien zur Verfügung gestellt werden. »Umfassend« bedeutet, dass ein ausreichendes Basisangebot an Materialien für alle Schulstufen und -formen sowie alle relevanten Themenbereiche bereitgestellt wird. Bei der entsprechenden Grundausstattung des Lehrplannavigators mit Unterrichtsmaterialien sollte auf vorhandene und ggf. bereits bewertete Materialien zurückgegriffen werden. Nur falls erforderlich, sollten neue Unterrichtsmaterialien entwickelt und erprobt werden.

Für die Grundausstattung des Lehrplannavigators mit Unterrichtsmaterialien zum nachhaltigen Konsum ist ein geeignetes Verfahren zu entwickeln. Dieses Verfahren kann sich – gängiger Praxis folgend – an einem Peer-Review-Verfahren orientieren. Bei der Anlage eines Basisangebots sollten die vorhandenen Materialsammlungen – insbesondere auch aus NRW – berücksichtigt werden. Exemplarisch kann an dieser Stelle auf das Projekt »KlimaBildung NRW« verwiesen werden, das von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21) im Auftrag des MKULNV erstellt worden ist (LAG 21 2013).

- Die Empfehlung zur Verfahrensentwicklung bezieht sich zum einen auf das Verfahren zur Bewertung von Unterrichtsmaterialien, das vom VZBV für den Materialkompass eingesetzt wird, und zum anderen auf das sog. »pfeg Quality Mark« aus Großbritannien (siehe Kapitel 4.3 und 4.6).

Wechselwirkungen

Der Einsatz von Unterrichtsmaterialien dient zur Umsetzung der Bildung für nachhaltigen Konsum im schulischen Bereich. Insofern kann auf die in Kapitel 5.2 beschriebenen Wechselwirkungen verwiesen werden. Vor allem bezweckt der Einsatz von Unterrichtsmaterialien die Qualitätssteigerung des Unterrichts und mithin die Verbesserung der Kompetenz der Schülerinnen und Schüler im Konsumbereich insgesamt sowie in einzelnen Sektoren, wie z. B. Finanzen, Ernährung, Bekleidung, Kommunikation und Verkehr. Angesprochen sind damit vor allem die BNE-Strategie und das Querschnittsthema »Bildung«. Des Weiteren kann mit dem Einsatz geeigneter Unterrichtsmaterialien auch ein Beitrag zur Inklusion bzw. zur inklusiven Schule geleistet werden.

5.4 Förderung der Einrichtung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen

Um die Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen im außerschulischen Bereich zu fördern, wird vorgeschlagen, Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen zu unterstützen. Für die Unterstützung von Lernpartnerschaften werden die folgenden Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Das Ziel der Partnerschaften zwischen Schulen und anderen Organisationen besteht vor allem darin, das gegenseitige Lernen zwischen den Organisationen (interorganisationales Lernen) bzw. das Lernen zwischen den Schülerinnen und Schülern und den Vertretern anderer Organisationen zu fördern. Zur Mitbetreuung der Lernpartnerschaften können einzelne Schülerinnen und Schüler als sog. Nachhaltigkeitsdelegierte gewonnen werden. Die Nachhaltigkeitsdelegierten unterstützen bei der Kommunikation mit den Partnerorganisationen, bei der Übertragung der gemachten Erfahrungen bzw. des gewonnenen Wissens in den Unterricht und letztlich auch bei der Entwicklung neuer außerschulischer Aktivitäten zur nachhaltigen Entwicklung.

- Der Ansatz des Nachhaltigkeitsdelegierten basiert zum einen auf dem Konzept des Öko-Delegierten in Frankreich und zum anderen auf dem Konzept der Change Agents in Australien (siehe Kapitel 4.5 und 4.9).

Eckpunkte

a. Etablierung von Lernpartnerschaften zwischen Schulen und anderen Organisationen

Die Lernpartnerschaften sollten grundsätzlich längerfristig angelegt sein und ggf. auch auf eine vertragliche Grundlage gestellt werden. Als Lernpartner für die Schulen kommen Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen (z. B. ortsansässige Vereine, Verbände oder Stiftungen) oder Verwaltungen (Behörden in räumlicher Nähe zur Schule) in Frage. Zu beachten ist, dass Unternehmen häufig ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellen; entsprechende Lernpartnerschaften mit Schulen sollten daher möglichst professionell begleitet werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen als Lernpartner für die Schulen eröffnen unter Umständen Möglichkeiten, personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen, ohne dass be-

stimmte eigene Interessen in den Vordergrund gerückt werden. Für die Etablierung von Lernpartnerschaften könnte die Entwicklung eines Code of Conduct (Verhaltenskodex) hilfreich sein.

Die konkreten Ausprägungsformen der Lernpartnerschaften können vielfältiger Natur sein (z. B. Hospitationen von Schülerinnen und Schülern bei den Partnerorganisationen der Schulen oder Referententätigkeit von Vertretern der Partnerorganisationen in den Schulen) und sollten individuell geregelt werden.

In jedem Fall erscheint es sinnvoll und möglich, dass Lernpartnerschaften auch auf solche Bereiche erstreckt werden, die heute noch wenig bearbeitet werden, die für die Unterstützung eines nachhaltigen Konsums von Schülerinnen und Schülern allerdings von besonderer Bedeutung sind (z. B. Lernpartnerschaften in den Bereichen »Abfall-« bzw. »Ressourcenmanagement«).

Gegebenenfalls ist eine Anbindung der Lernpartnerschaften an bestehende Projekte, wie z. B. »Schule der Zukunft« (NUA 2012) oder »KURS 21« (Wuppertal Institut 2014-2), möglich.

Bei der Förderung von Lernpartnerschaften in NRW sollte auch die Stiftung Partner für Schulen NRW einbezogen werden (Stiftung Partner für Schule NRW 2014-1).

b. Gewinnung von Nachhaltigkeitsdelegierten unter den Schülerinnen und Schülern

Die Lernpartnerschaften sollten möglichst nicht ausschließlich durch die Schulleitung, die Lehrkräfte oder das Verwaltungspersonal betreut werden. Sinnvoll wäre vielmehr, dass die Partnerschaften mit Unterstützung einzelner Schülerinnen und Schüler betreut werden. Denkbar ist beispielsweise die Gewinnung sog. Nachhaltigkeitsdelegierter. Die Aufgaben der Nachhaltigkeitsdelegierten können darin bestehen, die Aktivitäten zwischen der Schule und den Partnerorganisationen – gemeinsam mit anderen Schülerinnen und Schülern sowie der Schulleitung, den Lehrkräften und dem Verwaltungspersonal – zu planen, vorzubereiten und durchzuführen. Darüber hinaus könnten die Nach-

haltigkeitsdelegierten Inhalte oder Ergebnisse der Partnerschaften mit in den Unterricht einbringen oder für weitere außerschulische Aktivitäten nutzen. Wichtig ist, dass die Schülerinnen und Schüler im Hinblick auf ihre Aufgaben als Nachhaltigkeitsdelegierte nicht überfordert werden. Beachtet werden sollte jedoch, dass auch Schulleitung, Lehrkräfte und Verwaltungspersonal nur über begrenzte Ressourcen für die Begleitung von Lernpartnerschaften verfügen. Zu betonen ist daher von Beginn an die gemeinsame Verantwortung aller für eine erfolgreiche Gestaltung der Lernpartnerschaften.

Als Nachhaltigkeitsdelegierte übernehmen einzelne Schülerinnen und Schüler die Rolle von Change Agents. Als Change Agents sollten die Kinder und Jugendlichen über bestimmte Kompetenzen im personalen, sozialen, kognitiv-methodischen sowie sachlich-fachlichen Bereich verfügen (Bliesner, Liedtke und Rohn 2013: 51).

Das Engagement der Schülerinnen und Schüler in und für Lernpartnerschaften kann als Teil ihres zivilgesellschaftlichen Engagements insgesamt angesehen werden (Lange 2011: 9).

c. Entwicklung weiterer Aktivitäten von Nachhaltigkeitsdelegierten an der Schule

Die Nachhaltigkeitsdelegierten könnten – auf Basis der Erkenntnisse aus den Lernpartnerschaften – weitere Aktivitäten im Bereich der nachhaltigen Entwicklung entfalten. Möglich wäre beispielsweise die Entwicklung oder Mitarbeit an einer Schulagenda 21, die Gründung einer Schülerfirma oder die Betreuung eines Schülerhaushalts.

- Die Idee der Schülerfirmen ist in Deutschland, wie auch in NRW, weit verbreitet. »Erklärte Ziele dabei sind einerseits die Vermittlung grundlegender ökonomischer Kompetenzen, darüber hinaus aber auch die Förderung wesentlicher intrapersonaler, sozialer und fachlicher Schlüsselqualifikationen und -kompetenzen, die weit über die Inhalte der Fächer Wirtschaft[s]lehre oder Sozialwissenschaften hinausgehen und von denen die beteiligten Schülerinnen und Schüler noch lange nach ihrer Schulzeit profitieren

können. [...] Außerdem bietet eine Schülerfirma die Möglichkeit, die Lernangebote möglichst nahe an den Lebens- und Erfahrungswelten der Schüler und Schülerinnen zu orientieren. [...] Deshalb finden sich inzwischen Schülerfirmen-Aktivitäten sogar in Lehrplänen und Curricula, etwa in den Bundesländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen« (Stiftung Partner für Schule NRW 2014-2). Beispielhafte Informationen zum Thema »Schülerfirmen« können über das Thüringer Schulportal bezogen werden (Thüringer Schulportal 2014).

- Die Idee des Schülerhaushalts wird in Deutschland, zum Teil auch in NRW, an mehreren Schulen praktiziert. »Mit dem Schülerhaushalt [wird das Ziel verfolgt], Kindern und Jugendlichen mehr Möglichkeiten der Gestaltung und Mitbestimmung in ihrem Umfeld zu geben und dabei demokratische Prozesse erlebbar zu machen. [...] Im Rahmen des Schülerhaushaltes erhalten die Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit, über die Verwendung eines zuvor festgelegten Budgets selbst zu entscheiden. [...] Der Ansatz des Schülerhaushalts stammt aus der Stadt Recife in Brasilien [...]« (Bertelsmann Stiftung 2014-2). In Deutschland gibt es Schülerhaushalte derzeit in den Städten/Gemeinden Lüdinghausen, Nottuln, Olfen, Lippstadt, Rietberg, Wandlitz und Wennigsen (Bertelsmann Stiftung 2014-2).

Wechselwirkungen

Die Unterstützung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und Unternehmen, Verwaltungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen dient zur Umsetzung der Bildungsstrategie für nachhaltigen Konsum im außerschulischen Bereich. Insofern kann wiederum auf die in Kapitel 5.2 beschriebenen Wechselwirkungen verwiesen werden. Neben Beiträgen zu nachhaltigem Konsum und BNE können von Lernpartnerschaften auch positive Wirkungen auf den sozialen oder gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgehen, da über die Partnerschaften das gegenseitige Verständnis und die Kooperation der unterschiedlichen Organisationen

und ihrer Mitglieder gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sind ebenfalls positive Effekte auf eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung sowie die lokalen Agendaprozesse zu erwarten.

Anhang

Anlage 1: Ergebnisse der Fokusgruppe

Im Rahmen des Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« der Bertelsmann Stiftung ist am 8. Mai 2014 eine Fokusgruppensitzung zum Thema »nachhaltiger Konsum« durchgeführt worden. An der Sitzung haben folgende Personen teilgenommen:

Abbildung 21: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppe

Wulf Bödeker	Mitarbeiter, Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW, Düsseldorf
Marie Halbach	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, Dortmund
Prof. Dr. Harald Heinrichs	Professor für Nachhaltigkeit und Politik, Leuphana Universität Lüneburg
Ingrid Köth-Jahr	RL'in, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf
Michael Kuhndt	Direktor, Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production gGmbH (CSCP), Wuppertal
Prof. Dr. Christa Liedtke	Forschungsgruppenleitung, Wuppertal Institut für Umwelt, Klima, Energie GmbH, Wuppertal
Dr. Marc-Oliver Pahl	Referatsleiter Nachhaltigkeitsstrategien, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf
Henrik Riedel	Project Manager, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Julia Scheerer	Project Manager, Programm Unternehmen in der Gesellschaft, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Ulrike Schell	Leiterin Bereich Ernährung und Umwelt, Verbraucherzentrale NRW, Düsseldorf
Prof. Dr. Kirsten Schlegel-Matthies	Prodekanin der Fakultät für Naturwissenschaften, Universität Paderborn
Prof. Dr. Petra Teitscheid	iSuN – Institut für nachhaltige Ernährung und Ernährungswirtschaft, Fachhochschule Münster

Ziel der Sitzung war es, die erste Fassung eines Impulspapiers zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW vor- und zur Diskussion zu stellen. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion zu folgenden Kapiteln des Impulspapiers (1. Fassung) zusammengefasst:

- Kapitel 2: Was ist das Thema dieses Papiers?
- Kapitel 3: Wo steht NRW heute?
- Kapitel 5: Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

Was ist das Thema dieses Papiers? (Kapitel 2)

Die Diskussion zur Fokussierung des Themas auf »Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz« bezog sich insbesondere auf eine Präzisierung der verwendeten Begrifflichkeiten:

- Nachhaltiger Konsum: Es sollte deutlich gemacht werden, dass der Begriff »nachhaltiger Konsum« mehr umfasst als einen nachhaltigen Lebensstil bzw. ein nachhaltiges, individuelles Konsumverhalten. Zu betonen ist, dass für nachhaltigen Konsum immer eine Reihe von Akteuren verantwortlich ist (Unternehmen, Staat, zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien etc.) und nachhaltiger Konsum nur im Sinne einer geteilten Verantwortung realisiert werden kann. Der einzelne Konsument handelt letztlich in gegebenen Strukturen und Prozessen, die er nicht oder nur in beschränktem Umfang selbst beeinflussen kann. Nachhaltiges, individuelles Konsumverhalten zeichnet sich insofern dadurch aus, dass die vorhandenen Konsummöglichkeiten immer wieder neu daraufhin überprüft werden, welchen Einfluss sie auf eine ganzheitlich verstandene, nachhaltige Entwicklung haben können. Im Kern geht es dabei darum, einzelne Konsumentscheidungen möglichst konsistent im Sinne der Nachhaltigkeit zu treffen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es individuell durchaus unterschiedliche Werturteile und Verständnisse über nachhaltigen Konsum geben kann.
- Kinder und Jugendliche: Wenn sich die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen vom Kindergarten- bis zum Hochschulalter er-

strecken soll, so ist zu berücksichtigen, dass das Thema »nachhaltiger Konsum« in den einzelnen Altersstufen differenziert betrachtet werden muss. So ist z. B. zu beachten, dass je nach Alter der Kinder und Jugendlichen verschiedene Zeitverständnisse vorliegen, die maßgeblichen Einfluss auf die Konsumverständnisse haben können.

- Kompetenz: Der Kompetenzbegriff sollte möglichst breit gefasst werden. So geht es bei der Vermittlung von Konsumkompetenz gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht nur um das individuelle, nachhaltig zu gestaltende Konsumverhalten. Vielmehr geht es auch darum, Wissen über wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Zusammenhänge zu vermitteln, um Kinder und Jugendliche zu einer kritischen Begleitung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Prozesse zu befähigen. Kinder und Jugendliche sollten in die Lage versetzt werden, Konsumentscheidungen kritisch – im Rahmen der Möglichkeiten und im Sinne der Nachhaltigkeit – zu reflektieren, Informationsangebote zu nutzen und sich ggf. mit anderen über Fragen des Konsums auszutauschen. Bei der Kompetenzvermittlung ist nicht nur die Vermittlung von Sach-, sondern auch von Erfahrungs- und Handlungswissen bzw. neben der formellen auch die informelle Bildung zu betonen.

Wo steht NRW heute? (Kapitel 3)

Die Diskussion zur Ausgangslage, zu den aktuellen Aktivitäten und zum weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW bezüglich der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Datengrundlage zur Beschreibung der Ausgangslage ist als unbefriedigend einzuschätzen: Es gibt keine allgemein anerkannten Indikatoren, Indikatorensets oder Indizes zur Abbildung der Ist-Situation und der Prognose des nachhaltigen Konsums. Dies gilt sowohl für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen als

auch zielgruppenübergreifend. Unter Umständen können Indikatoren der Europäischen Umweltagentur (www.eea.europa.eu/de) herangezogen werden. Denkbar wäre auch ein Rückgriff auf Ergebnisse der sog. Einstellungsforschung. Schließlich kommt auch in Betracht, die Beziehung zwischen konsum- und produktionsorientierten Indikatoren näher zu untersuchen.

- Zu den aktuellen Aktivitäten in NRW sind auch die verschiedenen Arbeiten außerhalb der Landesverwaltung (z. B. der Verbraucherzentrale) zu zählen. Wichtig ist zu betonen, dass es in der Vergangenheit eine Vielzahl an Projekten gab, die nur zum Teil umfassend evaluiert bzw. aus denen nur teilweise Konsequenzen abgeleitet wurden. Bei abgeschlossenen oder noch laufenden Projekten ist daher zu prüfen, ob und wenn ja inwieweit ein Transfer in die Fläche bzw. die Schaffung dauerhafter Strukturen möglich ist. Sofern neue Projekte in Angriff genommen werden, ist von Beginn an auf einen möglichen Transfer und die etwaige Überführung in »nachhaltige« Strukturen zu achten.
- Gute Beispiele für die Förderung des nachhaltigen Konsums insgesamt sowie insbesondere der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen könnten auch aus umfassenden Strategien für nachhaltigen Konsum in anderen Ländern gewonnen werden (z. B. Großbritannien, Norwegen oder Schweden).
- Neben Aktivitäten im Schulbereich sind auch Aktivitäten im Bereich der Aus- oder Weiterbildung von Jugendlichen in den Blick zu nehmen.
- Weiterer Handlungsbedarf im Bereich der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen ist u. a. in folgenden Bereichen zu sehen:
  - Überführung abgeschlossener, laufender oder neuer Projekte in nachhaltige Strukturen (siehe oben);
  - Entwicklung umfassender Strategien für nachhaltigen Konsum (siehe oben);
  - Kombinierung fachspezifischer und -übergreifender Elemente der Verbraucherbildung an Schulen;
  - Verstärkung der dauerhaften Förderung von Schulen;

- Einsatz geeigneter Unterrichtsmaterialien für das Thema »nachhaltiger Konsum« und Schaffung geeigneter Settings für den Einsatz dieser Materialien;
- Betonung der Bedeutung des Erfahrungs- und Handlungswissens zur nachhaltigen Gestaltung des Konsums.

Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar? (Kapitel 5)

a. Entwicklung einer Bildungsstrategie für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Ziele einer Bildungsstrategie für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollten klarer und eindeutiger definiert werden. Insbesondere ist deutlich zu machen, in welchem Zusammenhang die Bildungsstrategie für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen zu anderen Strategien des Landes NRW (Nachhaltigkeitsstrategie, BNE-Strategie etc.) stehen soll. Denkbar wäre an dieser Stelle, dass keine eigenständige Strategie, sondern ein strategischer Baustein zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen entwickelt wird, der flexibel in andere inhaltlich relevante Strategien integriert werden kann.
- In den Prozess der Entwicklung einer Strategie bzw. eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollten die verschiedenen Akteure intensiv einbezogen werden. Der Entwicklungsprozess ist zeitlich an den Prozessen bei anderen inhaltlich relevanten Strategien zu orientieren.
- Die Diskussion darüber, was nachhaltigen Konsum für Kinder und Jugendliche ausmacht, könnte beispielsweise an dem Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin orientiert werden (www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html).

- Wesentliche Eckpunkte einer Strategie bzw. eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollten u. a. sein:
  - Entwicklung einer Vision zum nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen;
  - Entwicklung geeigneter Indikatoren zur Abbildung des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen (ggf. Erfassung der »Ergebnisse«, wie z. B. Lebensstile, Warenkörbe, Materialinventare etc.; ggf. Erfassung auf individueller Ebene oder auf Ebene der privaten Haushalte);
  - Ermittlung der Konsumkompetenz von Kindern und Jugendlichen (insbesondere im Bereich der kognitiven Kompetenz; wenn möglich auch im Bereich von Werten und Haltungen).
- Die Entwicklung einer Strategie bzw. eines strategischen Bausteins zur Bildung für nachhaltigen Konsum von Kindern und Jugendlichen sollte eingebettet sein in die spezifischen Rahmenbedingungen in NRW (industrieller Schwerpunkt, Strukturwandel, hoher Anteil an Ballungsgebieten, hoher Migrationsanteil, starkes bürgerschaftliches Engagement, starkes gesellschaftliches Engagement von Unternehmen etc.).
- Das starke zivilgesellschaftliche bzw. unternehmerische Engagement kann die Bildung oder Intensivierung von Lernpartnerschaften ermöglichen.

b. Zertifizierung von Unterrichtsmaterialien für nachhaltigen Konsum

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine Zertifizierung von Unterrichtsmaterialien und die Bereitstellung zertifizierter Materialien für die Lehrkräfte werden kritisch beurteilt, da es insbesondere darauf ankommt, wie die Lehrkräfte mit den Materialien umgehen bzw. in welchem Kontext und wie die Materialien eingesetzt werden.

- Entscheidend ist daher, die Lehrkräfte zu befähigen, Materialien zu recherchieren, zu bewerten und auszuwählen, ggf. anzupassen und in geeigneter Form im Unterricht einzusetzen; in den Fokus sollte also die entsprechende Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften gerückt werden.
- Als Bewertungs- bzw. Auswahlkriterien für geeignete Unterrichtsmaterialien kommen z. B. in Frage:
  - Qualität des Materials in didaktischer Hinsicht;
  - Aktualität des Materials;
  - Kompatibilität des Materials mit dem Lehrplan;
  - Flexibilität des Materials;
  - Multiperspektivität des Materials im Hinblick auf ein ganzheitliches Verständnis der Nachhaltigkeit und das Prinzip der geteilten Verantwortung für nachhaltigen Konsum.
- Ein wesentlicher Faktor im Umgang mit Unterrichtsmaterialien ist die Medienkompetenz von Lehrkräften (sowie der Schülerinnen und Schüler).

c. Unterstützung von Lernpartnerschaften für nachhaltigen Konsum zwischen Schulen und anderen Organisationen

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Lernpartnerschaften zwischen Schulen und anderen Organisationen sind als gut und wichtig zu beurteilen; die Umsetzung von Lernpartnerschaften ist aber zum Teil mit Problemen oder Schwierigkeiten verbunden:
  - Die Unternehmen stellen häufig eigene Interessen in den Vordergrund; entsprechende Lernpartnerschaften mit Schulen sollten daher professionell begleitet werden.
  - Bei den Lehrkräften sind nur begrenzte Ressourcen für die Begleitung von Lernpartnerschaften vorhanden.
  - Auch die Schülerinnen und Schüler dürfen im Hinblick auf ihre Rolle und ihre Aufgaben bei Lernpartnerschaften (z. B. als Nachhaltigkeitsdelegierte) nicht überfordert werden.

- Zivilgesellschaftliche Organisationen als Lernpartner von Schulen eröffnen unter Umständen Möglichkeiten, personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen, ohne dass bestimmte eigene Interessen in den Vordergrund gerückt werden.
- Die Entwicklung eines Code of Conduct für Lernpartnerschaften könnte hilfreich sein und Orientierung bieten.
- Lernpartnerschaften sollten sich auch auf Bereiche erstrecken, die heute noch wenig bearbeitet werden, die für die Unterstützung eines nachhaltigen Konsums bzw. die Konsumkompetenz von Schülerinnen und Schülern allerdings von besonderer Bedeutung sind (z. B. Abfall- oder Ressourcenmanagement).
- Bei der Förderung von Lernpartnerschaften sollte auch die Stiftung Partner für Schulen NRW (http://partner-fuer-schule.nrw.de/stiftung/wir-ueber-uns.html) einbezogen werden.

Anlage 2: Ergebnisse der repräsentativen Befragung

Allgemeine Einschätzung zur Nachhaltigkeit

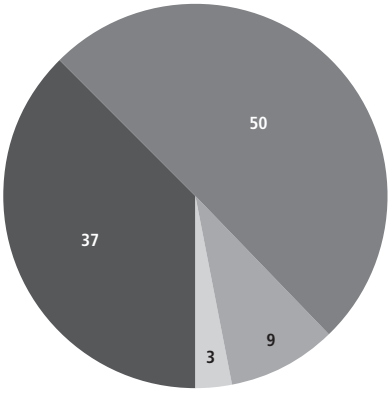
Die Befragung setzte mit zwei allgemeinen Fragen zum Thema »Nachhaltigkeit« im weiteren Sinne ein. Zunächst wurde nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik gefragt, anschließend nach den größten Problemen, um die sich die Landespolitik kümmern sollte. Gegen Ende des Interviews wurde zudem nach der persönlichen Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit« gefragt.

Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW

Bei der einleitenden Frage nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in Nordrhein-Westfalen war zu berücksichtigen, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden kann. Er musste in der Befragung also zu-

nächst kurz und allgemein verständlich definiert werden. Für die Befragung wurde die Nachhaltigkeitsdefinition verwendet, »dass nicht mehr verbraucht werden darf, als jeweils wieder nachwachsen oder künftig wieder bereitgestellt werden kann.« Zu berücksichtigen war allerdings auch, dass mit dieser Definition ein positiver Stimulus gesetzt wird, jedoch zur Beurteilung von Nachhaltigkeit auch mögliche negative Seiten berücksichtigt werden müssen.

Abbildung 22: Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass sich die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen bei ihren Entscheidungen nach diesem Grundsatz [der Nachhaltigkeit] richtet – auch wenn dies in der Gegenwart Nachteile für die Bürger haben kann, zum Beispiel geringere Leistungen vom Staat, höhere Steuern oder höhere Preise für Produkte?

sehr wichtig | eher wichtig | eher nicht wichtig | überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. Für fast neun von zehn Befragten ist eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen (sehr oder eher) wichtig. Lediglich gut einer von zehn Befragten

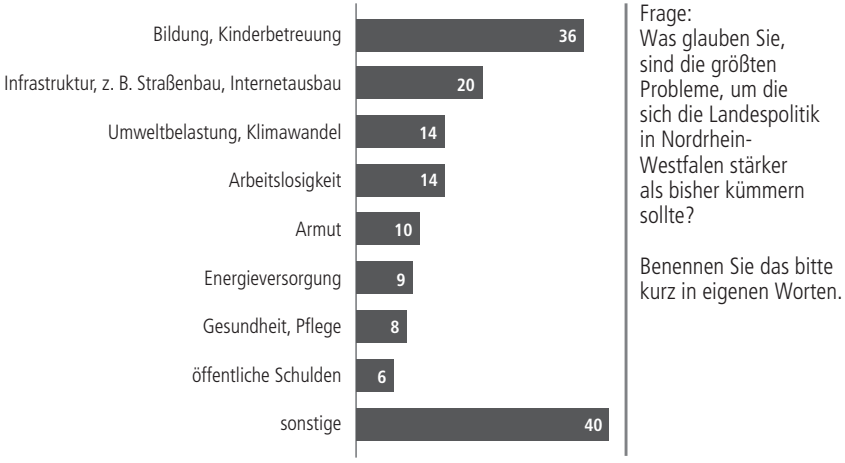
hält eine solche Landespolitik für (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Hervorzuheben ist, dass die Gruppe der jüngsten Befragten (18 bis 19 Jahre) mit 97 Prozent tendenziell häufiger als alle Befragten angegeben hat, dass ihr eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen wichtig bzw. sehr wichtig ist.

Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte

Anschließend wurde erhoben, welche aktuellen oder künftigen Probleme aus Sicht der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am größten

Abbildung 23: Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte: Bildung und Kinderbetreuung am häufigsten genannt



Hinweis: Die Antwortkategorien wurden nach dem Pretest festgelegt. Im Hauptfeld wurde die Frage wie im Pretest offen gestellt und die Antworten wurden durch die Interviewer zugeordnet, wenn dies eindeutig und ad hoc möglich war.

Angaben in Prozent; n=1.000; Mehrfachnennungen

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

sind, derzeit von der Landespolitik aber noch nicht ausreichend beachtet werden. An dieser Stelle wurde im Pretest bewusst eine offene Frage gestellt, um aus diesen Antworten nach dem Pretest Antwortkategorien abzuleiten.

Dies war notwendig, um nach Abschluss der Befragung quantitative Auswertungen vornehmen zu können.

Für diese Frage waren Mehrfachnennungen möglich; dadurch summieren sich die ausgewiesenen Kategorien auf über 100 Prozent.

In der Feldphase der Hauptstudie wurde die Frage weiterhin offen gestellt, die Nennungen wurden jedoch bereits während des Interviews den Antwortkategorien zugeordnet, sofern dies den Interviewern eindeutig und ad hoc möglich war. Nennungen, bei denen eine solche Zuordnung nicht möglich war, wurden dagegen im Wortlaut erfasst und für die quantitative Auswertung bis auf Weiteres der Kategorie »sonstige« zugeordnet.

An dieser Stelle seien beispielhaft einige dieser »sonstigen« Probleme genannt:

- Asylpolitik, Migration, Integration,
- soziale Gerechtigkeit,
- Kriminalität, innere Sicherheit,
- Wohnraumangebot,
- Konsumverhalten.

Erwartungsgemäß wurde von einem großen Teil der Befragten (40 %) mindestens ein Problem benannt, das sich keiner der acht vordefinierten Kategorien eindeutig und ad hoc zuordnen ließ und somit als »sonstiges« Problem eingeordnet wurde. Bei den Problemen, die sich den acht genannten Kategorien zuordnen ließen, gab es große Unterschiede in den Häufigkeiten der Nennungen.

Die Thematik der Bildung/Kinderbetreuung wurde von gut jedem Dritten als eines der größten Probleme genannt, die öffentliche Verschuldung nur von jedem Sechzehnten.

Im Einzelnen wurden die Problembereiche mit den folgenden Häufigkeiten genannt: Bildung, Kinderbetreuung (36 %); Infra-

struktur, z. B. Straßenbau, Internetausbau (20 %); Umweltbelastung, Klimawandel (14 %); Arbeitslosigkeit (14 %); Armut (10 %); Energieversorgung (9 %); Gesundheit, Pflege (8 %); öffentliche Schulden (6 %).

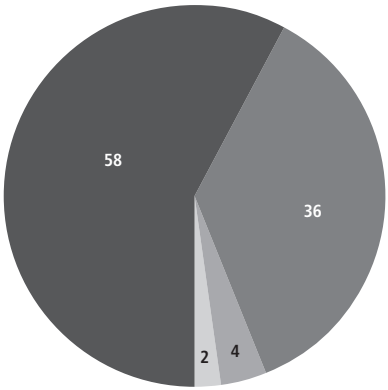
Die vorliegenden Auswertungen basieren auf der beschriebenen Zuordnung zu den acht genannten Kategorien. Eine Nachkodierung fand nicht statt. Problemfelder, die nicht bereits im Pretest angesprochen wurden und in diesen Kategorien ihren Niederschlag fanden, werden somit nicht explizit ausgewiesen, sondern sind unter »sonstige« enthalten. Offene Nennungen, die den genannten Kategorien durch die Interviewer nicht eindeutig und ad hoc zugeordnet werden konnten, bei denen sich aber bei genauerer Betrachtung im Nachhinein zeigte, dass sie diesen Kategorien zugeordnet werden könnten, sind in den Auswertungen ebenfalls unter »sonstige« enthalten. Damit verdeutlicht die Auswertung, welche der vorab definierten Kategorien von den Befragten wie oft zu den größten Problemen gerechnet wurden, um die sich die Landesregierung stärker als bisher kümmern sollte. Die ausgewiesenen Anteilswerte stellen insoweit eine konservative Schätzung dar, als sie nur diejenigen offenen Nennungen berücksichtigen, die diesen Kategorien ad hoc und eindeutig zugewiesen werden konnten.

Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«

Die dritte allgemeine Frage zum Thema »Nachhaltigkeit« wurde am Ende des Interviews gestellt. Es ging dabei darum einzuschätzen, wie wichtig das Thema »Nachhaltigkeit« für die Befragten persönlich ist.

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. 94 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen das Thema »Nachhaltigkeit« (sehr oder eher) wichtig sei. Lediglich sechs Prozent gaben an, dieses Thema sei für sie (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Abbildung 24: Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Alles in allem, was würden Sie sagen?

Wie wichtig ist das Thema »Nachhaltigkeit« für Sie persönlich?

■ sehr wichtig ■ eher wichtig ■ eher nicht wichtig ■ überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Konsum von Kindern und Jugendlichen

Ein weiterer Block der Befragung behandelte das Thema »nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen«. Darin wurde nach dem Einkaufsverhalten von Kindern und Jugendlichen, nach den Einflussfaktoren auf das Einkaufsverhalten und nach der Eignung von möglichen Maßnahmen zur spezifischen Wissensvermittlung an Schulen gefragt.

Entsprechend dem Studiendesign wurden dabei nicht die Kinder und Jugendlichen selbst zu ihrem Konsumverhalten gefragt, sondern es wurden vielmehr die Einschätzungen von Erwachsenen zum Konsumverhalten von Kindern und Jugendlichen erhoben. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Befragten, die sich keine Einschätzung zu-

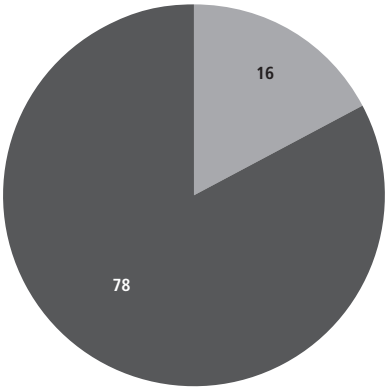
trauen, vom Haushaltstyp abhängt: In Haushalten, in denen keine Kinder leben, liegt der Anteil von »weiß nicht«-Antworten durchweg höher als in Haushalten, in denen Kinder leben.

Konsum von Kindern und Jugendlichen aus Erwachsenensicht I

Der Fokus der ersten Frage lag auf der Einschätzung der Befragten, ob Kinder und Jugendliche in ihrem Konsumverhalten heute mehr als früher auf die sozial- und umweltverträgliche Herstellung der gekauften Produkte achten.

Mit 78 Prozent der Befragten verneinte die große Mehrheit der Befragten, dass Kinder und Jugendliche beim Einkauf heute stärker

Abbildung 25: Konsum von Kindern und Jugendlichen aus Erwachsenensicht I: Nur jeder Fünfte glaubt, dass stärker auf Nachhaltigkeit geachtet wird



Frage:
Was meinen Sie – achten Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen beim Einkauf heute mehr als früher darauf, dass die gekauften Produkte sozial- und umweltverträglich hergestellt wurden?

nein ja

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«/»keine Angabe«

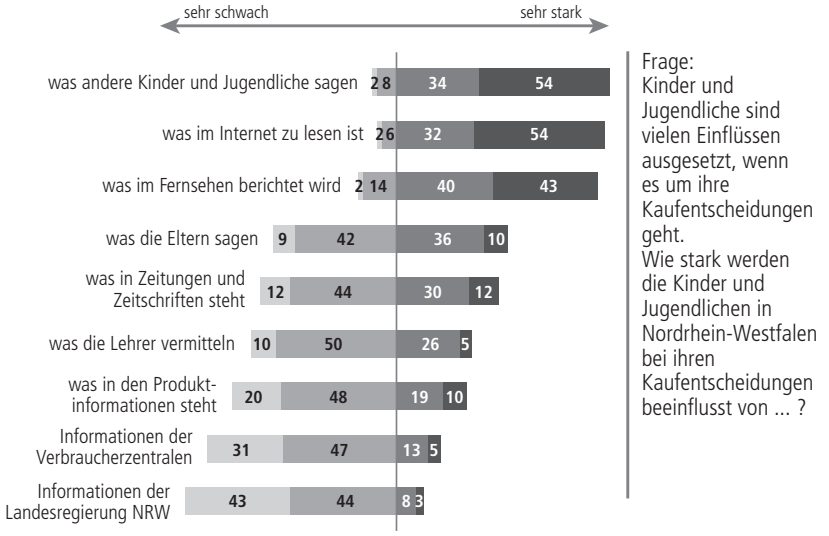
Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

auf nachhaltig hergestellte Produkte achten, als dies früher der Fall gewesen ist. Nur 16 Prozent bejahten die Frage. In der Gruppe der jüngsten Befragten (18 bis 19 Jahre) bejahten diese Frage 32 Prozent, bei den 40- bis 59-Jährigen nur 14 Prozent.

Konsum von Kindern und Jugendlichen aus Erwachsenensicht II

Um mögliche Ansatzpunkte für eine Stärkung des nachhaltigen Konsums von Kindern und Jugendlichen identifizieren zu können, wurde mit der nächsten Frage – wiederum aus Sicht der Erwachsenen – erhoben, wie stark sich verschiedene Einflussfaktoren (seien es Institu-

Abbildung 26: Konsum von Kindern und Jugendlichen aus Erwachsenensicht II: Einfluss durch Gleichaltrige, Internet und Fernsehen am stärksten



Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

tionen, Menschen oder Medien) auf das Konsumverhalten von Kindern und Jugendlichen auswirken. Da dafür nur eine Frage zur Verfügung stand, musste der Einfluss von Informationslieferanten (z. B. Landesregierung, Verbraucherzentrale) und Kommunikationskanälen (z. B. Fernsehen, Internet) in einer Frage erhoben werden, wodurch Überschneidungen möglich waren.

Die Befragten hatten die Möglichkeit, ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr stark«, »eher stark«, »eher schwach« oder »sehr schwach« abzustufen. Um mögliche systematische Verzerrungen auszuschließen, die sich bei einer Abhängigkeit der Antworten von der Reihenfolge der abgefragten Einflussfaktoren ergeben könnten, wurden die Einflussfaktoren in einer zufälligen Reihenfolge abgefragt.

Das Ergebnis fällt eindeutig aus: Gleichaltrigen sowie Internet und Fernsehen schreiben gut acht von zehn Befragten einen starken Einfluss auf das Kaufverhalten zu; bei Informationen der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen war dies nur knapp einer von zehn Befragten.

Im Einzelnen ergeben sich für die abgefragten Einflussfaktoren folgende Prozentwerte der Befragten, die ihnen einen »sehr starken« oder »eher starken« Einfluss zuschreiben: andere Kinder und Jugendliche (88 %), Internet (86 %), Fernsehen (83 %), Eltern (46 %), Zeitungen und Zeitschriften (42 %), Lehrer (31 %), Produktinformationen (29 %), Verbraucherzentrale (18 %), Landesregierung (11 %).

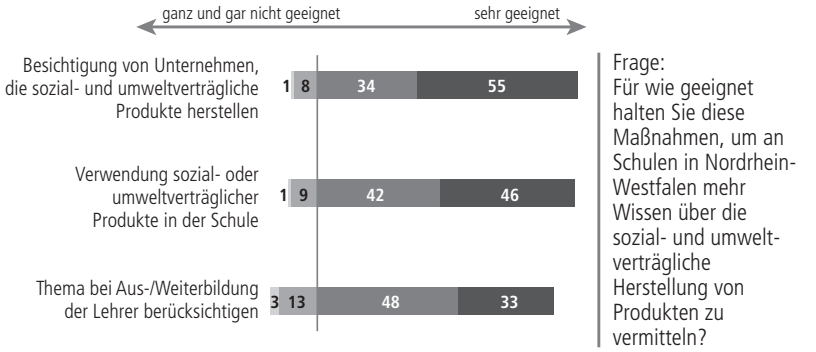
Die jüngste Befragtengruppe (18–19 Jahre) schätzt den Einfluss durch die Eltern stärker ein als der Durchschnitt aller Befragten. Sie gab zu 82 Prozent an, dass der Einfluss durch die Eltern stark bis sehr stark ist.

Wissensvermittlung über nachhaltige Produkte an Schulen

Mit der abschließenden Frage zum Themenschwerpunkt »nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen« sollte erhoben werden, als wie geeignet mögliche Maßnahmen der spezifischen Wissensvermittlung an Schulen in Nordrhein-Westfalen eingestuft werden.

Für die Beantwortung dieser Frage konnten die Befragten zwischen den Antwortkategorien »sehr geeignet«, »eher geeignet«, »eher nicht geeignet« oder »ganz und gar nicht geeignet« auswählen. Die einzelnen Maßnahmen wurden in zufälliger Reihenfolge vorgetragen, um auf diese Weise mögliche systematische Verzerrungen auszuschließen, die sich bei einer Abhängigkeit der Antworten von der Reihenfolge der vorgetragenen Maßnahmen ergeben könnten.

Abbildung 27: Wissensvermittlung über nachhaltige Produkte an Schulen: Besichtigung nachhaltiger Unternehmen als geeignetste Maßnahme



Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Alle drei abgefragten Maßnahmen wurden von einer großen Mehrheit von jeweils über 80 Prozent der befragten Erwachsenen als (eher oder sehr) geeignet angesehen. Deutliche Unterschiede gab es dagegen in der Abstufung dieser Einschätzung. Als »sehr geeignet« stuften 55 Prozent der Befragten die Besichtigung von Unternehmen mit sozial- und umweltverträglicher Produktherstellung ein; die Aus- und Weiterbildung von Lehrern wurde hingegen nur von 33 Prozent der Befragten als »sehr geeignet« eingestuft.

Anlage 3: Ergebnisse der Datenanalyse[1]

Zur Analyse der quantitativen und strukturellen Entwicklung der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen werden zum einen Daten des Wegweisers Kommune der Bertelsmann Stiftung herangezogen (Bertelsmann Stiftung 2014-1): Der Wegweiser Kommune enthält – für alle Kommunen in Deutschland mit über 5.000 Einwohnern, aber auch für die Landesebene – Daten, Prognosen und Handlungskonzepte. Die Daten stammen von den statistischen Ämtern der Länder, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit, der infas GEOdaten GmbH (infas) sowie dem Ausländerzentralregister (AZR). Alle aktuellen Daten von 2011 wurden vom Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (Zefir) der Ruhr-Universität Bochum sowie der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH Bottrop (FORA) zusammengestellt. Die Daten zur Bevölkerungsprognose für 2030 basieren auf Daten der amtlichen Statistik der Bundesländer und wurden von der Deenst GmbH sowie dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover berechnet. Aus dem Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung wurden folgende Kennzahlen ausgewählt und aufbereitet:

Abbildung 28: Kennzahlen zu demografischen Rahmenbedingungen und -entwicklungen I

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Jugendquotient NRW 2011 und 2030	Verhältnis der Bevölkerung unter 20 Jahre zur Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahre in NRW 2011–2030; N_{2011} = 17,837 Mio.; N_{2030} = 16,771 Mio. (Bertelsmann Stiftung 2014-1)
Kinder- und Jugendarmut NRW 2011	Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahre zwischen 15 und 17 Jahren sowie zwischen 18 und 24 Jahren an ihrer jeweiligen Alterskohorte, die Leistungen nach dem SGB II (Sozialgeld bzw. Arbeitslosengeld II) beziehen; $N_{\text{unter 15 Jahre}}$ = 2,433 Mio.; $N_{\text{15-17 Jahre}}$ = 0,572 Mio.; $N_{\text{18-24 Jahre}}$ = 1,507 Mio. Jahre (Bertelsmann Stiftung 2014-1)

1 Die Daten wurden durch die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesammelt und aufbereitet.

In Ergänzung zu den Daten der Kinder- und Jugendarmut aus dem Wegweiser Kommune wurden Daten junger, von Armut bedrohter Erwachsener aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes entnommen (Gesundheitsberichterstattung 2014).

Zum anderen wurden auch Daten direkt beim Statistischen Bundesamt bezogen. Diese Daten stammen entweder aus dem Mikrozensus von 2011 (Statistisches Bundesamt 2011) oder aus der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von 2009 (Statistisches Bundesamt 2009). Vom Statistischen Bundesamt wurden folgende Kennzahlen bezogen und dargestellt:

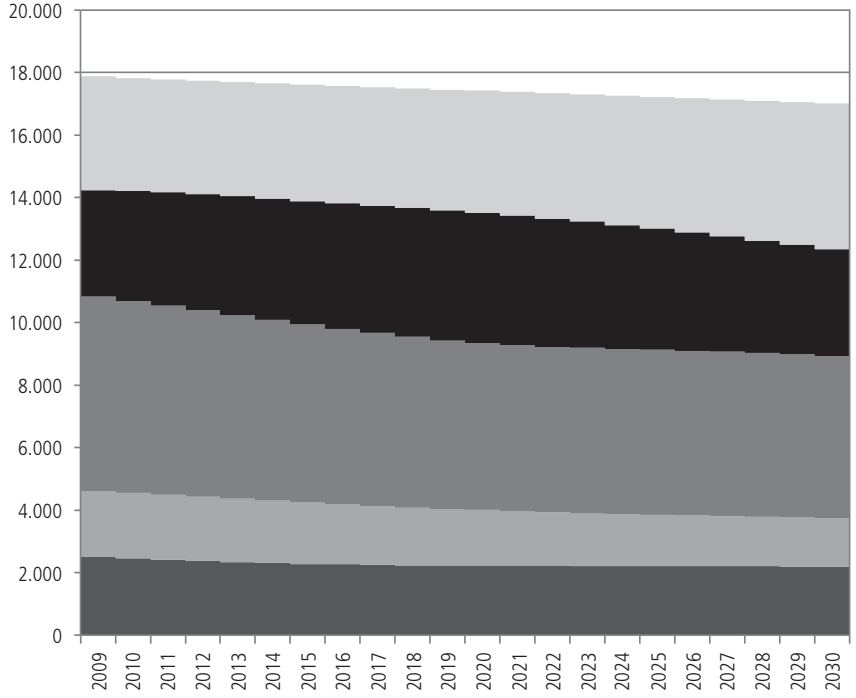
Abbildung 29: Kennzahlen zu demografischen Rahmenbedingungen und -entwicklungen II

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen NRW 2009–2030 (in Tausend)	Absoluter Anteil der Bevölkerungsgruppen für die Jahre 2009 bis 2030 in Tausend. Berechnung des Mittelwerts der Varianten V1 W1 (Wanderungssaldo von 100.000 Personen) und V1 W2 (Wanderungssaldo von 200.000 Personen) der Bevölkerungsprognose für NRW (Statistisches Bundesamt 2009).
Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen NRW 2009–2030 (in %)	Relativer Anteil der Bevölkerungsgruppen für die Jahre 2009 bis 2030 in %. Berechnung des Mittelwerts der Varianten V1 W1 (Wanderungssaldo von 100.000 Personen) und V1 W2 (Wanderungssaldo von 200.000 Personen) der Bevölkerungsprognose für NRW (Statistisches Bundesamt 2009).
Junge Bevölkerung NRW 2011 und 2030	Anteile der jeweiligen Bevölkerungsgruppen an der Gesamtbevölkerung; N_{2011} = 17,837 Mio.; N_{2030} = 16,771 Mio.; Berechnung des Mittelwerts der Varianten V1 W1 (Wanderungssaldo von 100.000 Personen) und V1 W2 (Wanderungssaldo von 200.000 Personen) der Bevölkerungsprognose für NRW (Statistisches Bundesamt 2011).
Junge ausländische Bevölkerung NRW 2011	Anteile der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahre, zwischen 15 und 17 Jahren sowie zwischen 18 und 24 Jahren an ihrer jeweiligen Alterskohorte; N_{unter} 15 Jahre = 2,433 Mio.; $N_{15\text{-}17\ Jahre}$ = 0,572 Mio.; $N_{18\text{-}24\ Jahre}$ = 1,507 Mio. Jahre (Statistisches Bundesamt 2011).

Auf den nächsten Seiten werden die o. g. Kennzahlen nun in folgender Reihenfolge dargestellt:

- Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen NRW 2009–2030 (in Tausend);
- Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen NRW 2009–2030 (in %);
- Jugendquotient NRW 2011 und 2030;
- junge Bevölkerung NRW 2011 und 2030;
- junge ausländische Bevölkerung NRW 2011;
- Kinder- und Jugendarmut NRW 2011.

Abbildung 30: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen, NRW 2009–2030 I

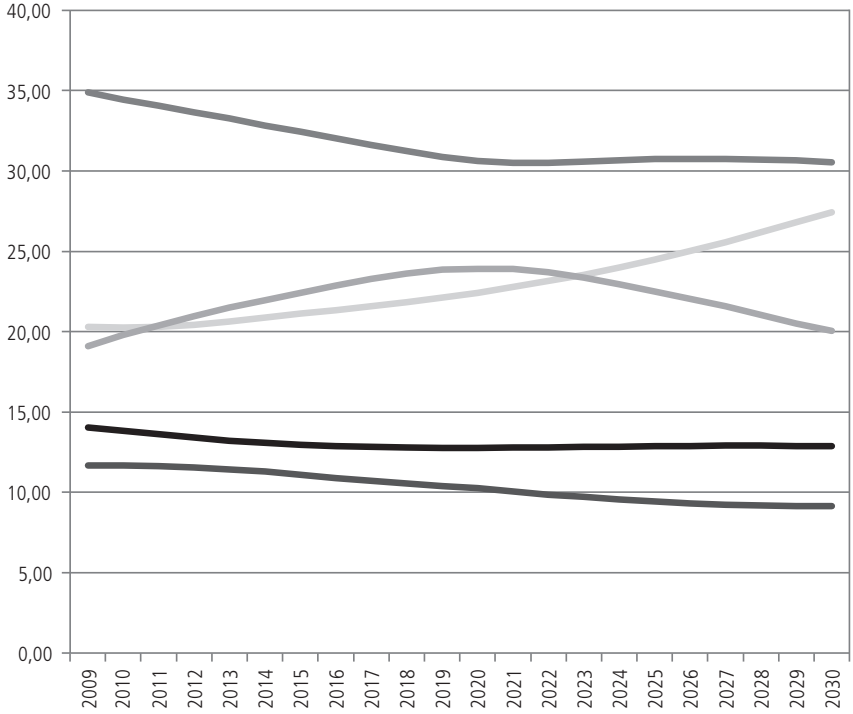


Anzahl der Personen
über 65 Jahre
von 50 bis 65 Jahren
von 25 bis 50 Jahren
von 15 bis 25 Jahren
unter 15 Jahre

Angaben in Tausend

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009

Abbildung 31: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen, NRW 2009–2030 II

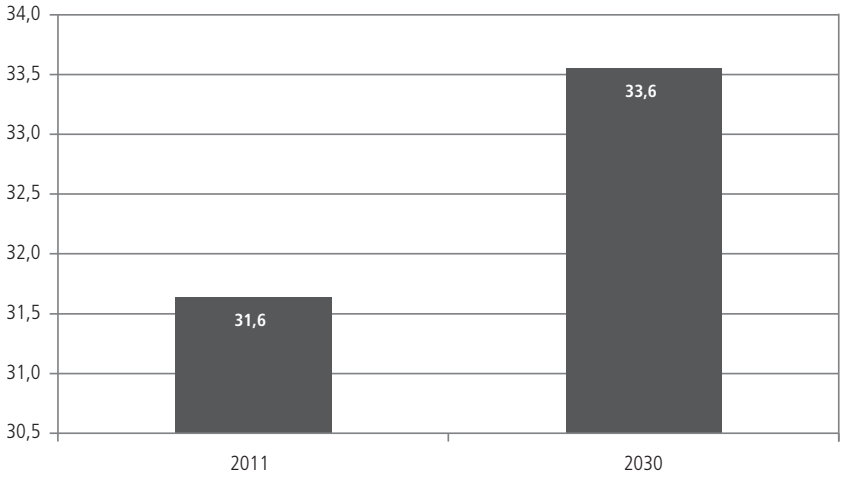


Anteil der Personen
über 65 Jahre
von 50 bis 65 Jahren
von 25 bis 50 Jahren
von 15 bis 25 Jahren
unter 15 Jahre

Angaben in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009

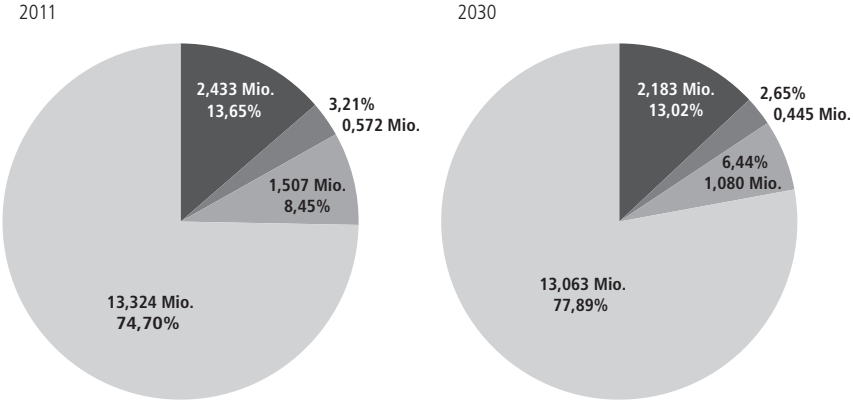
Abbildung 32: Jugendquotient, NRW 2011 und 2030



Angaben in Prozent

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014-1

Abbildung 33: Junge Bevölkerung, NRW 2011 und 2030

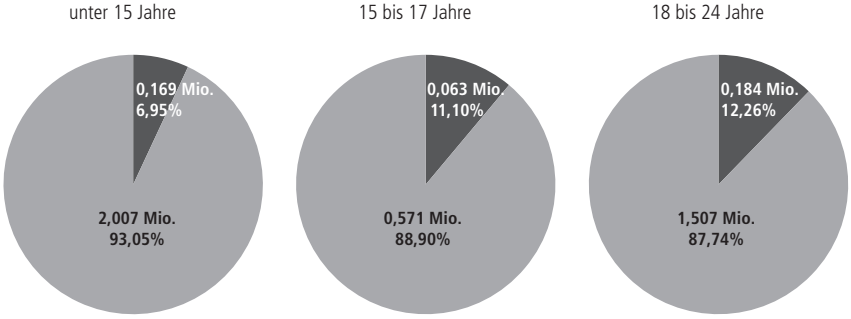


■ Bevölkerung unter 15 Jahre ■ Bevölkerung 15 bis 17 Jahre
■ Bevölkerung 18 bis 24 Jahre ■ Bevölkerung über 25 Jahre

Angaben gesamt und in Prozent

Quellen: Statistisches Bundesamt 2009 und 2011

Abbildung 34: Junge ausländische Bevölkerung, NRW 2011

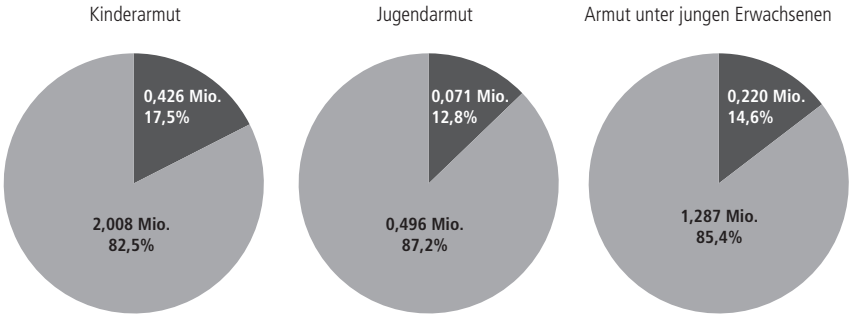


■ Anteil ausländischer Bevölkerung ■ Bevölkerung gesamt

Angaben gesamt und in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011

Abbildung 35: Kinder- und Jugendarmut, NRW 2011



- Anteil der Empfänger von Sozialgeld unter 15 Jahre
- Bevölkerung unter 15 Jahre
- Anteil der Empfänger von Sozialgeld von 15 bis 17 Jahren
- Bevölkerung von 15 bis 17 Jahren
- Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld II von 18 bis 24 Jahren
- Bevölkerung von 18 bis 24 Jahren

Angaben gesamt und in Prozent

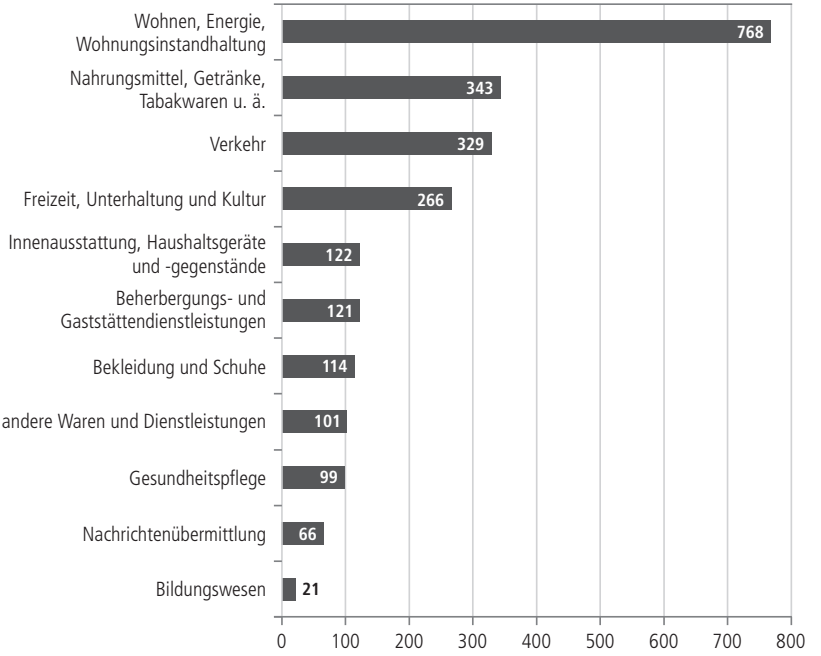
Quellen: Statistisches Bundesamt 2011; Gesundheitsberichterstattung 2014

Zur Beschreibung der Konsumausgaben der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen bzw. der privaten Haushalte werden Analysen bzw. Erhebungen des Bundesverbands der Verbraucherzentralen aus 2010 bzw. von IT.NRW bzw. dem Statistischen Bundesamt aus 2008 verwendet. Konkret wurden folgende Kennzahlen aufbereitet und dargestellt:

Abbildung 36: Kennzahlen zur sozioökonomischen Ausgangslage

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Konsumausgaben der privaten Haushalte NRW 2008 (in Euro; pro Monat und Haushalt)	Ausgaben der privaten Haushalte in NRW für einzelne Produkte bzw. Leistungen; $N_{Haushalte}$ = 11.000 (Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird in fünfjährigem Abstand auf repräsentativer Grundlage in privaten Haushalten durchgeführt (zuletzt 2008). Haushalte aller Größen, sozialen Schichten und Einkommensgruppen führten drei Monate lang freiwillig Buch über ihre Einnahmen und Ausgaben. Nicht befragt wurden Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, sowie Bezieher besonders hoher Einkommen (mehr als 18.000 Euro monatliches Nettoeinkommen) (IT.NRW 2014; basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts 2009).
Konsumausgaben von Jugendlichen Deutschland 2010 (in Mio. Euro)	Ausgaben der 6- bis 19-Jährigen in Deutschland für einzelne Produkte bzw. Leistungen; $N_{Befragte\ Jugendliche}$ = 1.467 (VZBV 2010-1: 7)

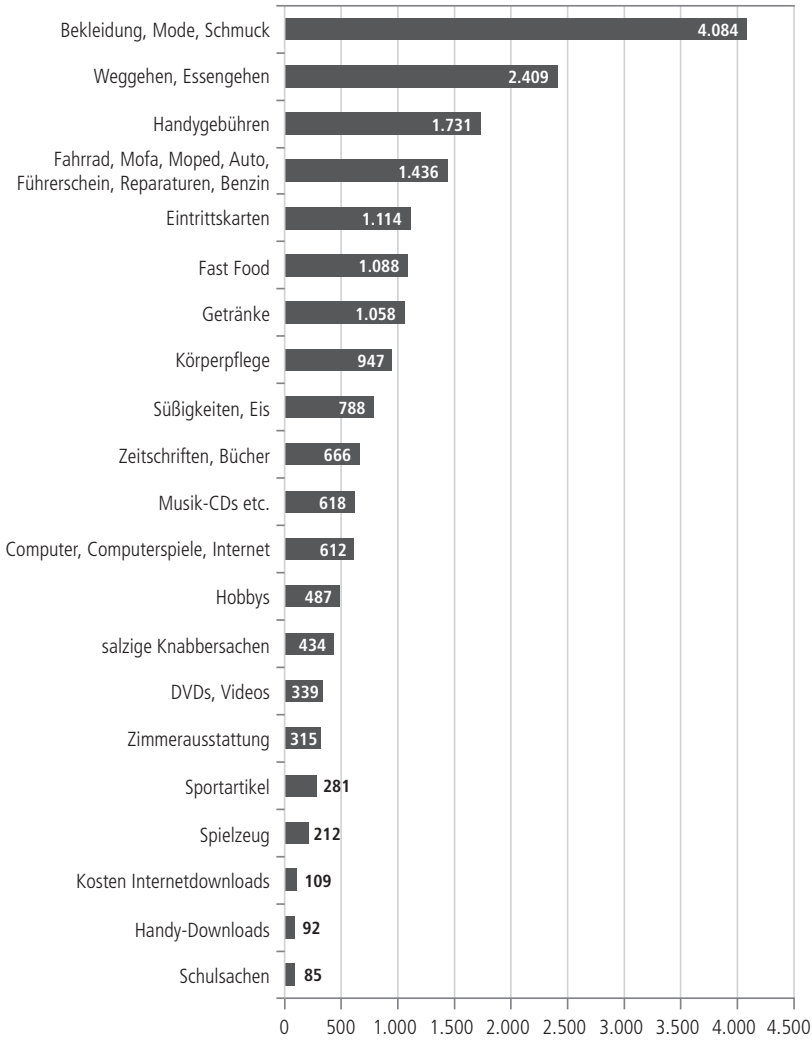
Abbildung 37: Konsumausgaben der privaten Haushalte, NRW 2008



Angaben in Euro pro Monat und Haushalt

Quelle: IT.NRW 2014

Abbildung 38: Konsumausgaben von Jugendlichen, Deutschland 2010



Angaben in Mio. Euro

Quelle: VZBV 2010-1

aid infodienst. *Bildung und Schule. Unterricht*. Bonn 2014 (www.aid.de/lernen/unterricht.php; Download 19.4.2014).

Belz, Frank-Martin, und Michael Bilharz. »Nachhaltiger Konsum, geteilte Verantwortung und Verbraucherpolitik: Grundlagen«. *Nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik im 21. Jahrhundert*. Hrsg. Frank-Martin Belz, Georg Karg und Dieter Witt. Marburg 2007.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene*. Gütersloh 2013-1.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene*. Gütersloh 2013-2.

Bertelsmann Stiftung. *Wegweiser Kommune*. Gütersloh 2014-1 (www.wegweiser-kommune.de/?redirect=false; Download 21.3.2014).

Bertelsmann Stiftung. *Willkommen bei Schülerhaushalt*. Gütersloh 2014-2 (www.schuelerhaushalt.de/ueber-das-projekt/; Download 19.4.2014).

BINK (Projekt »Bildungsinstitutionen und nachhaltiger Konsum«). *Der Kompass »Nachhaltiger Konsum«. Eine Orientierungshilfe. Leuphana Universität Lüneburg*. Lüneburg 2010-1 (www.konsumkultur.de/fileadmin/user_upload/Handout_Kompass_Nachhaltiger_Konsum.pdf; Download 30.3.2014).

BINK (Projekt »Bildungsinstitutionen und nachhaltiger Konsum«). *Die Umsetzung von Nachhaltigkeit in Bildungsinstitutionen. Aufarbeitung der Ergebnisse einer empirischen Studie in 26 Bildungsinstitutionen. Leuphana Universität Lüneburg*. Lüneburg 2010-2 (www.konsumkultur.de/fileadmin/user_upload/Handout_Studie_Bildungsinstitutionen.pdf; Download 30.3.2014).

Bliesner, Anna, Christa Liedtke und Holger Rohn. »Change Agents für Nachhaltigkeit. Was müssen sie können?« *Change Management* (82) 01/2013. 49–53.

BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz). *Forsa-Umfrage im Auftrag des BMELV zum Verbraucherwissen von Schülerinnen und Schülern*. 2010 (www.ver

braucherkompetenz.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Umfrage-Verbraucherbildung.pdf; Download 30.3.2014).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). *Dialogprozess Konsum*. Berlin 2015 (http://www.dialogprozess-konsum.de/index.php/nationaler-dialogprozess; Download 19.1.2015).

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit). *Bildungsmaterialien*. Berlin 2014 (www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/bildungsservice/bildungsmaterialien/; Download 31.3.2014).

Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012*. Berlin 2012 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile; Download 8.3.2014).

Bundestag (Deutscher Bundestag). *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, Drucksache 17/13300*. Berlin 2013 (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf; Download 8.3.2014).

Collège Michel Chasles. *Agenda 21*. Epernon 2014 (www.michelchasles.eurelien.net/html/agenda21.html; Download 31.3.2014).

DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs): *Sustainable Consumption Report. Follow-up to the Green Food Project*. London 2013 (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229537/pb14010-green-food-project-sustainable-consumption.pdf; Download 9.6.2014).

EEA (European Environment Agency). *Towards a Set of Indicators on Sustainable Consumption and Production (SCP) for EEA reporting*. Kopenhagen 2010 (http://scp.eionet.europa.eu/publications/SCP_Indicator_frame/wp/WP2010_1b; Download 9.6.2014).

EUNET (European Network for Education and Training). *Consumer Klassenzimmer: eine Community-Website*. Bonn 2014 (www.european-net.org/2013/04/consumer-classroom-a-community-website-

bringing-together-consumer-education-resources-from-across-the-eu/?lang=de; Download 31.3.2014).

EUPOPP (Europäisches Forschungsprojekt »Policies to Promote Sustainable Consumption Patterns«). *Policies to Promote Sustainable Consumption Patterns in Europe. Policy Brief.* Darmstadt 2011 (www.eupopp.net/docs/eupopp_brief.pdf; Download 30.3.2014).

Europäische Kommission. *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik*. Brüssel 2008 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:de:PDF; Download 28.3.2014).

FSA (Financial Services Authority): *Financial Capability in the UK: Delivering Change*. London 2006 (www.fsa.gov.uk/pubs/other/fincap_delivering.pdf; Download 31.3.2014).

Gesundheitsberichterstattung (Gesundheitsberichterstattung des Bundes). *Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II für Arbeitssuchende sowie von Sozialgeld nach SGB II*. Bonn 2014 (www.gbe-bund.de/gbe10/pkg_isgbe5.prc_isgbe; Download 29.3.2014).

Hagemann, Helmut, Ulla Simshäuser, Frieder Rubik und Gerd Scholl. *Instrumente und Strategien zur Förderung des nachhaltigen Konsums – Evaluation und Optimierung. Schriftenreihe des IÖW 174/04*. Berlin/Heidelberg 2004 (www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_174_Instrumente_und_strategien_zur_Foerderung_des_nachhaltigen_Konsums.pdf; Download 28.3.2014).

IT.NRW (Information und Technik Nordrhein-Westfalen). *Materialsammlung: Nachhaltigkeitsindikatoren für den weiteren NRW-Nachhaltigkeitsstrategieprozess – im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf 2013.

IT.NRW (Information und Technik Nordrhein-Westfalen). *Informationen zu Konsumausgaben, basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts. Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstich-*

probe. Aufwendungen privater Haushalte für den privaten Konsum. Fachserie 15. Heft 5. Wiesbaden 2009. Düsseldorf 2014.

KMK (Kultusministerkonferenz). *Verbraucherbildung an Schulen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.9.2013.* Berlin 2013 (www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2013/2013_09_12-Verbraucherbildung.pdf; Download 30.4.2014).

Krug, Wolfgang, und Claus J. Tully. *Jugend und Konsum. Stand der Jugendforschung und Forschungsergebnisse aus dem Projekt BINK.* Bad Homburg 2011.

LAG 21 (Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.). *KlimaBildung NRW. BILDUNGSAKTIVITÄTEN ZUM KLIMASCHUTZ UND ZUR KLIMAANPASSUNG IN NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN KOMMUNEN UND KREISEN.* Dortmund 2013 (www.lag21.de/fa/editor/Dokumente/Dokumentationen/Bildungsstudie_Klimaschutz_071113_original.pdf; Download 30.4.2014).

Lange, Dirk. *Einmischen. Anpacken. Verändern. Das Mitmachheft. Jung bewegt – Dein Einsatz zählt.* Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh 2011.

Lebensministerium (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft). *Arbeitsprogramm 2009/2010 – Ausgangspunkt und Station der weiteren ÖSTRAT-Umsetzung.* Wien 2011 (http://duz.lebensministerium.at/article/articleview/90192/1/31228; Download 19.4.2014).

Lebensministerium (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft). *Nachhaltiger Konsum.* Wien 2014-1 (www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/nachhaltiger_konsum.html; Download 31.3.2014).

Lebensministerium (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft). *Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) – ein Handlungsrahmen für Bund und Länder.* Wien 2014-2 (www.lebensministerium.at/umwelt/nachhaltigkeit/strategien_programme/oestrat.html; Download 31.3.2014).

Les éco-délégués du collège Michel Chasles. Blog. Epernon 2014 (http://echoeco.6mablog.com/; Download 19.4.2014).

MAFCA (Ministry of Agriculture, Food and Consumer Affairs Sweden). *Think twice! – An action plan for sustainable household consumption*. Stockholm 2005/2006 (www.government.se/content/1/c6/06/57/11/3f3e2011.pdf; Download 31.3.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Eckpunkte einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf 2013 (www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/131112_eckpunkte_nachhaltigkeitsstrategie_nrw.pdf; Download 19.4.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Bildung und Verbraucherschutz*. Düsseldorf 2014-1 (www.umwelt.nrw.de/ministerium/bildung/bildung_ver/index.php; Download 31.3.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Bildung für nachhaltige Entwicklung. Leitprojekte*. Düsseldorf 2014-2 (www.zukunft-lernen-nrw.de/bne-in-nrw/leitprojekte/; Download 31.3.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Ernährung*. Düsseldorf 2014-3 (www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/ernaehrung/index.php; Download 31.3.2014).

MLR (Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Landes Baden-Württemberg). *Nachhaltiger Konsum in der Kinder- und Jugendbildung*. Stuttgart 2014 (www.verbraucherportal-bw.de/servlet/PB/menu/2919637_l2/index.html; Download 31.3.2014).

MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen). *Lehrplannavigator. Kernlehrpläne, Unterstützungsmaterialien und weitere curriculare Dokumente*. Düsseldorf 2013 (www.standardsicherung.schulministerium.nrw.de/lehrplaene/; Download 31.3.2014).

NUA (Natur- und Umweltschutzakademie NRW). *Schule der Zukunft – Bildung für Nachhaltigkeit. 2012–2015. Ein Leitfaden zur Kampagne*. Düsseldorf 2012 (www.schule-der-zukunft.nrw.de/fileadmin/

user_upload/Schule-der-Zukunft/Infos-Kampagne/Leitfaden_Schule-der-Zukunft_2012-2015.pdf; Download 31.3.2014).

NYARS (National Youth Affairs Research Scheme). *Sustainable Consumption. Young Australians as Agents of Change*. Canberra 2004 (http://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/sustainable_consumption.pdf; Download 31.3.2014).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *EDUCATION AND LEARNING FOR SUSTAINABLE CONSUMPTION. COM/ENV/CERI(99)64*. Paris 1999 (http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/ceri(99)64; Download 28.3.2014).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Promoting Consumer Education. Trends, Policies and Good Practices*. Paris 2009 (www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9309041e.pdf?expires=1396278828&id=id&accname=ocid53026214&checksum=9687DAC7DB0B81CB88DBBE243CDA13C3; Download 31.3.2009).

pfeg (Personal Finance Education Group). *Home*. London (www.pfeg.org/; Download 19.4.2014).

Presse- und Informationsamt (der Bundesregierung; im Auftrag des Bundeskanzleramtes): *Menschlich und erfolgreich – Dialog über Deutschlands Zukunft*. Berlin 2014 (www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html; Download 9.6.2014).

Schlegel-Matthies, Kirsten. *evb-online.de*. REVIS. Paderborn 2005 (www.evb-online.de/evb_revis.php; Download 31.3.2014).

Shell (Shell Deutschland Holding). *Jugend 2010. Eine pragmatische Generation behauptet sich. 16. Shell Jugendstudie*. Frankfurt 2010.

SME (Swedish Ministry of the Environment): *A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental*. Stockholm 2003 (www.government.se/content/1/c6/02/52/75/98358436.pdf; Download 9.6.2014).

Statistisches Bundesamt. *12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden 2009.

Statistisches Bundesamt. *Mikrozensus 2011. Bevölkerung nach Migrationsstatus regional 2011*. Wiesbaden 2011.

Stiftung Partner für Schule NRW. *Wir über uns*. Düsseldorf 2014-1 (http://partner-fuer-schule.nrw.de/stiftung/wir-ueber-uns.html; Download 9.6.2014).

Stiftung Partner für Schule NRW. *Warum Schülerfirma?* Düsseldorf 2014-2 (http://partner-fuer-schule.nrw.de/schuelergenossenschaften/informationen/schuelerfirmen.html; Download 31.3.2014).

Thüringer Schulportal. *Nachhaltig wirtschaftende Schülerfirmen in Thüringen*. Erfurt 2014 (www.schulportal-thueringen.de/nachhaltige_entwicklung/projekte; Download 31.3.2014).

TU Dortmund (Technische Universität Dortmund). *Unterrichtsleitfäden zum Themenbereich Finanzmanagement des privaten Haushalts*. Dortmund 2014 (http://hww.fk14.tu-dortmund.de/cms/hww/de/forschung/veroeffentlichungen/unterricht/finanzmanagement/index.html; Download 31.3.2014).

Tully, Claus, und Wolfgang Krug. *Konsum und Umwelt im Jugendalter. Eine Sekundäranalyse*. München 2009 (www.schulden.ch/mm/konsum_und_umwelt_im_jugendalter.pdf; Download 29.3.2014).

UNEP (United Nations Department of Economic and Social Affairs). *Marrakech Process on Sustainable Consumption and Production*. 2010 (www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/MP%20Flyer%2019.02.10%20Final.pdf; Download 28.3.2014).

UNEP (United Nations Department of Economic and Social Affairs). *THE 10 YEAR FRAMEWORK OF PROGRAMMES ON SUSTAINABLE CONSUMPTION AND PRODUCTION*. 2013 (www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/Brochure_10YFP_EN.pdf; Download 30.4.2014).

Vereinte Nationen. Agenda 21. *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro, Juni 1992*. 1992 (www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf; Download 28.3.2014).

Vereinte Nationen. *Bericht des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung. Johannesburg (Südafrika), 26. August – 4. September 2002 (auszugsweise Übersetzung). A/CONF.199/20*. 2002 (www.un.org/depts/german/conf/jhnnsbrg/a.conf.199-20.pdf; Download 28.3.2014).

Vereinte Nationen (UNESCO-UNEP). *youthXchange. Schulungsmaterial für verantwortungsbewussten Konsum – DAS HANDBUCH*. Paris 2010 (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Verbraucherschutz/BroschuereYouthXChange.pdf?__blob=publicationFile; Download 31.3.2014).

VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband). *Materialkompass Verbraucherbildung. Finden Sie passende Lehrmaterialien – Bewertet durch unser Expertenteam!* Berlin 2014 (www.verbraucherbildung.de/materialkompass; Download 31.3.2014).

VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband). *Kultusminister müssen bei Verbraucherbildung Flagge zeigen. vzbv und seine Mitgliedsorganisationen fordern Maßnahmen von Bund und Ländern*. Mitteilung vom 8.5.2012. Berlin 2012 (www.vzbv.de/9474.htm; Download 30.3.2014).

VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband). *Konsumkompetenz von Jugendlichen. Ein Überblick über Kernaussagen aus aktuellen Jugendstudien*. Berlin 2010-1 (www.vzbv.de/mediapics/konsumkompetenz_jugendliche_studie_imug_vzbv_2010.pdf; Download 29.3.2014).

VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband). *Konsumkompetenz frühzeitig fördern – mehr Verbraucherbildung in die Schulen! Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Verankerung der Verbraucherbildung in der Schule*. Berlin 2010-2 (www.vzbv.de/mediapics/verbraucherbildung_positionspapier_november_2010.pdf; Download 30.3.2014).

VZ NRW (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen): *Verbraucherbildung*. Düsseldorf 2014 (www.vz-nrw.de/www.verbraucherzentrale-rlp.de/verbraucherbildung-14; Download 9.6.2014).

Wuppertal Institut. *Clever leben: MIPS für KIDS. Zukunftsfähige Konsum- und Lebensstile als Unterrichtsprojekt*. Wuppertal 2014-1 (http://wupperinst.org/info/details/wi/a/s/ad/30/; Download 31.3.2014).

Wuppertal Institut. KURS 21. *Schulen unternehmen Zukunft – Lernpartnerschaften für Nachhaltigkeit*. Wuppertal 2014-2 (http://wupperinst.org/projekte/details/wi/p/s/pd/67/; Download 31.3.2014).

Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter

Henrik Riedel

1 Zusammenfassung

Das Land NRW ist auf dem Weg, eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Mit diesem Papier sollen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich der Partizipation geleistet werden. Die Lösungsansätze basieren auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland.

Nachhaltig ist Partizipation dann, wenn alle gesellschaftlichen Gruppen, also z. B. Menschen unterschiedlichen Alters oder in besonderen Problemlagen beteiligt werden. Nachhaltige Beteiligung findet zudem in allen relevanten Feldern, d. h. beispielsweise im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereich statt. Schließlich leistet nachhaltige Partizipation auch direkt oder indirekt einen Beitrag zur ökonomisch, ökologisch und vor allem sozial nachhaltigen Entwicklung. Die nachhaltige Partizipation älterer Menschen ist von besonderer Bedeutung, da die Gruppe der älteren Menschen – im Zuge der demografischen Entwicklung – sowohl absolut als auch relativ weiter zunehmen wird, aufgrund dieser quantitativen Entwicklung das Engagementpotenzial der älteren Menschen weiter anwachsen wird und das Alter daher eher als Chance, denn als Risiko für die Gesellschaft und insbesondere das bürgerschaftliche Engagement betrachtet werden sollte. Der Grad der Partizipation älterer Menschen ist von dem Umfang und der Intensität ihrer politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und sonstigen Partizipation abhängig. In diesem Papier soll

ein Fokus auf die Partizipation im sozialen Bereich gelegt werden, da die Unterstützung dieses Bereichs große Chancen in einem – im Verhältnis zur politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Partizipation – noch relativ wenig bearbeiteten Feld bietet, da sich die soziale Partizipation positiv auf die anderen Beteiligungsbereiche auswirkt und da die staatliche Ebene im sozialen Bereich den erforderlichen Rahmen schaffen, Maßnahmen fördern und Impulse setzen kann.

Der Sozialbereich ist in NRW der Bereich, in dem sich die älteren Menschen am stärksten engagieren. Insgesamt gesehen ist die Engagementquote der Seniorinnen und Senioren zuletzt jedoch leicht rückläufig gewesen. Allerdings steigt die Engagementbereitschaft der älteren Menschen weiter an. Die seniorenpolitischen Aktivitäten des Landes NRW erstrecken sich über eine Vielzahl an Themen. Hierzu gehören u. a. die Unterstützung von Seniorenvertretungen, gemeinwesenorientierter Seniorenarbeit, Freiwilligenarbeit sowie altengerechter Stadt- und Quartiersentwicklung. Handlungsbedarf besteht aber noch bei der Ausschöpfung der Potenziale vorhandener Engagementbereitschaft, der Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen (also z. B. auch der älteren Ausländer bzw. Migranten oder der älteren Menschen mit Behinderungen), der Partizipation älterer Menschen in städtischen Ballungsgebieten sowie der Entwicklung einer umfassenden, transparenten und partizipativen Strategie zur Stärkung der sozialen Partizipation älterer Menschen.

Im In- und Ausland findet sich eine Reihe guter Beispiele zur Förderung der sozialen Partizipation. So wurde in Oberösterreich ein Unabhängiges LandesFreiwilligenzentrum (ULF) aufgebaut. In Berlin wurde als Referenzmodell das Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe (komzen) ins Leben gerufen. Die Freistaaten Bayern und Sachsen haben Programme zur Unterstützung von Seniorengenossenschaften entwickelt. Und in Frankreich, aber auch bereits in Deutschland sowie anderen Staaten gibt es interessante Konzepte für intergenerationelle Wohngemeinschaften. Auf Grundlage dieser Beispiele werden drei Lösungsansätze für NRW erarbeitet:

- Aufbau und Betrieb einer Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen;
- Entwicklung eines Programms zur Unterstützung innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit;
- Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften.

Vom 1. bis 23. September 2014 hat das Meinungsforschungsinstitut infas – im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – eine telefonische Befragung in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Befragung ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren in NRW, die in Privathaushalten mit Festnetzanschluss lebt. Insgesamt wurden 1.000 Personen befragt; die Interviews dauerten im Schnitt 15 Minuten. In der Erhebung wurden allgemeine Themen, wie die Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik und die größten Probleme für die Landespolitik in NRW, sowie spezifische Themen, wie die nachhaltige Partizipation von älteren Menschen, angesprochen.

Im Ergebnis halten es neun von zehn Befragten für sehr wichtig oder eher wichtig, dass sich die Landespolitik in NRW nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit richtet. Zu den am häufigsten genannten Problemen, um die sich die Landespolitik in NRW stärker als bisher kümmern sollte, zählen die Bereiche »Bildung, Kinderbetreuung« (36 %), »Infrastruktur« (20 %), »Umweltbelastung, Klimawandel« (14 %), »Arbeitslosigkeit« (14 %), »Armut« (10 %), »Energieversorgung« (9 %), »Gesundheit, Pflege« (8 %) sowie »öffentliche Schulden« (6 %), wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Das Thema dieses Impulspapiers »Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter« weist u. a. Schnittmengen mit den Bereichen »Arbeitslosigkeit«, »Armut« sowie »Gesundheit, Pflege« auf und befasst sich insofern mit einem aus Sicht der Bevölkerung wichtigen Thema.

Im spezifischen Teil der Erhebung wurde u. a. danach gefragt, wie wichtig es ist, dass sich auch ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen sozial engagieren können, wie wichtig es ist, dass auch für ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen mehrsprachige Infor-

mationen angeboten werden, wer ein solches Angebot bereitstellen sollte und für wie geeignet die o. g. Maßnahmen gehalten werden.

Dass sich in NRW auch ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen im sozialen Bereich engagieren können, halten neun von zehn Befragten für wichtig. Von den jüngeren Befragten sind sogar 100 Prozent der Auffassung, dass das soziale Engagement von älteren Menschen mit geringen Deutschkenntnissen sehr wichtig oder eher wichtig ist.

Die Bereitstellung von Informationen über die Möglichkeiten des sozialen Engagements älterer Menschen nicht nur auf Deutsch, sondern auch in anderen Sprachen halten acht von zehn Befragten für wichtig. Bei den jüngeren Befragten sind es 97 Prozent, die mehrsprachigen Informationen über soziale Engagementmöglichkeiten eine hohe Bedeutung beimessen.

Die Verantwortung für die Bereitstellung von Informationen über die Möglichkeiten des sozialen Engagements schreiben die Befragten am ehesten gemeinnützigen Vereinen, Initiativen und Arbeitsgemeinschaften (90 %) – gefolgt von den Kommunen (82 %), der Landesregierung (80 %) und der Bundesregierung (68 %) – zu.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden jeweils von mehr als 80 Prozent der Bevölkerung als sehr geeignet oder eher geeignet eingestuft, um die Partizipation älterer Menschen mit geringen Deutschkenntnissen (als eine der Zielgruppen des inklusiven Beteiligungskonzeptes) zu erhöhen. Die finanzielle Förderung von Projekten oder Organisationen, in denen Senioren sich gegenseitig helfen, halten 93 Prozent der Befragten für sehr geeignet oder eher geeignet; bei der finanziellen Förderung von Wohngemeinschaften zwischen älteren und jüngeren Menschen sind dies 85 Prozent und bei der Finanzierung einer zentralen Einrichtung, die Fördermaßnahmen zum sozialen Engagement älterer Menschen koordiniert, 81 Prozent.

Eine ausführliche Beschreibung der Befragungsergebnisse kann der Anlage 2 des Impulspapiers entnommen werden.

2 Was ist das Thema dieses Papiers?

2.1 Nachhaltige Partizipation

In dem »Handbuch zur Partizipation«, das die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt herausgegeben hat, heißt es: »Jede Demokratie ist auf die Mitbestimmung der an ihr beteiligten Personen angewiesen. Sie kann nur lebendig werden, wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger dazu bereit sind, sich einzubringen. Der Oberbegriff Partizipation fasst sämtliche Initiativen, Maßnahmen, Modelle und Methoden, die eine Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen ermöglichen, zusammen« (SenStadtUm 2012: 14). Aus dieser Definition wird zweierlei deutlich:

1. Partizipation setzt einerseits »Nachfrage« (Bürgerinnen und Bürger, die dazu bereit sind, sich einzubringen) und andererseits »Angebot« (Initiativen, Maßnahmen, Modelle und Methoden, die eine Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen ermöglichen) voraus.
2. Partizipation wird – häufig – aus einer politischen Sicht betrachtet und auf die Mitwirkung an demokratischen Entscheidungsprozessen fokussiert.

In diesem Sinne hat die Bertelsmann Stiftung auch den Reinhard Mohn Preis 2011 zum Thema »Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken« vergeben. Auf Basis einer internationalen Recherche sind dabei fünf Faktoren für eine erfolgreiche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im politischen Bereich definiert worden (Bertelsmann Stiftung 2011: 160–165):

- »Erfolgreiche Beteiligung setzt an den ›kleinen Problemen‹ des alltäglichen Lebens an – aber nicht nur«;
- »Beteiligung ist nicht nur eine Bring-, sondern auch eine Holschuld«;
- »Beteiligung bedeutet Teilen von Macht und Einfluss«;
- »Angemessene und differenzierte Verfahren sind wichtig – letztlich geht es aber um den Aufbau einer Beteiligungskultur«;

- »Bürgerbeteiligung muss frühzeitig, kontinuierlich und im gesamten Entscheidungsprozess erfolgen«.

Im Bereich der Nachhaltigkeit spielt Partizipation ebenfalls eine entscheidende Rolle. So steht schon in der Agenda 21, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet worden ist: »Ausschlaggebend für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen, die von den Regierungen in allen Programmbereichen der Agenda 21 gemeinsam beschlossen worden sind, ist das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen« (Vereinte Nationen 1992: 276).

»Formen der Beteiligung« ist insofern auch als eines von vier Kriterienfeldern für die internationale Recherche im Rahmen des Reinhard Mohn Preises 2013 zum Thema »Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft« definiert worden. Das Qualitätskriterium zu »Strukturen der Beteiligung« lautet beispielsweise: »Bürger, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure und andere Betroffene oder Interessierte werden in allen Phasen des Strategieprozesses eingebunden. Sie können sich ergebnisoffen, sachlich und effektiv einbringen. Verhandlungs- und Konfliktlösungsmechanismen sind genuiner Teil des Partizipationsprozesses. Eine Vielzahl von Menschen nutzt die Möglichkeiten zur Beteiligung« (Bertelsmann Stiftung 2013-3: 209).

In Anlehnung an das o. g. Qualitätskriterium ist die Partizipation nicht staatlicher Akteure zudem bei den Untersuchungen im Projekt »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« berücksichtigt worden. Im Beteiligungskontext wurden des Weiteren die Schwerpunktthemen »nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe« und »Jugendbeteiligung« analysiert:

- Das Schwerpunktthema »nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe« wurde allgemein und spezifisch in Bezug auf die Teilhabe von Frauen und älteren Menschen bearbeitet.
- Das Schwerpunktthema »Jugendbeteiligung« war auf die Beteiligung von Jugendlichen bei der Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien ausgerichtet.

In der Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene wurde z. B. festgestellt, dass Partizipation teilweise als Fachthema und teilweise als Querschnittsthema innerhalb der Strategien angelegt ist. So finden sich in einzelnen Nachhaltigkeitsstrategien gesonderte Kapitel zur Beteiligung nicht staatlicher Akteure oder zum bürgerschaftlichen Engagement. In anderen Strategien werden Beteiligungsaspekte in die jeweiligen fachbezogenen Kapitel – als Lern-, Kooperations- oder Vernetzungsaspekte – integriert (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 201).

Partizipation und Engagement können als die zwei Seiten ein und derselben Medaille bezeichnet werden. Partizipation soll im Rahmen dieses Papiers umfassend als »Beteiligung von der Anhörung und Artikulation von Interessen in Entscheidungsprozessen über die Mitentscheidung und Beteiligung an der Umsetzung bis zur Selbstorganisation und Selbstgestaltung« verstanden werden (Bertelsmann Stiftung 2007: 19). Mit Partizipation wird somit ein Prozess beschrieben, in dem Organisationen offen auf Menschen zugehen, herausfinden und anbieten, was Menschen benötigen, um an Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur etc. teilzuhaben. Engagement – die »Kehrseite« der Medaille – ist gekennzeichnet durch das aktive Sich-Einbringen im politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Bereich. Bürgerschaftliches Engagement zielt insbesondere auf den Zusammenhang zwischen Engagement und Bürgerschaft ab, findet im öffentlichen Raum statt und erstreckt sich vor allem auf den politischen, sozialen und kulturellen Bereich; der aktivierende oder ermöglichende Staat schafft die Voraussetzungen dafür, dass die Potenziale des bürgerschaftlichen Engagements möglichst umfassend ausgeschöpft werden (Bundestag 2002: 24–25).

Im Rahmen dieses Papiers soll »nachhaltige Partizipation« als Querschnittsthema definiert werden, das für alle Fachthemen relevant ist. Nachhaltige Partizipation ist inklusiv, d. h. auf alle gesellschaftlichen Gruppen, wie z. B. verschiedene Altersgruppen oder Menschen in beson-

deren Lebenslagen, ausgerichtet. Nachhaltige Partizipation findet zudem nicht nur im politischen Bereich, sondern auch im wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Bereich statt. Nachhaltige Partizipation schafft die Voraussetzungen für vielfältiges Engagement in unterschiedlichen Bereichen und leistet so einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Auf diese Weise trägt nachhaltige Partizipation direkt oder indirekt zu einer ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung bei.

2.2 Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen

Nachhaltige Partizipation wird in diesem Papier u. a. als inklusiv definiert, d. h. es sind prinzipiell alle gesellschaftlichen Gruppen zu beteiligen. Im weiteren Verlauf soll allerdings – aus folgenden Gründen – vor allem die nachhaltige Partizipation von älteren Menschen betrachtet werden:

- Die Gruppe der älteren Menschen wird – aufgrund des demografischen Wandels – sowohl absolut als auch relativ zu anderen Altersgruppen weiter zunehmen.
- Allein aufgrund dieser quantitativen Entwicklung wird das Engagementpotenzial der älteren Menschen weiter anwachsen.
- Das Alter könnte und sollte daher eher als Chance, denn als Risiko für die Gesellschaft und insbesondere das bürgerschaftliche Engagement betrachtet werden.

Die Zielgruppe der älteren Menschen erstreckt sich auf alle Senioren bzw. Menschen im Ruhestand, d. h. Menschen ab ca. 60 bis 65 Jahren. Im Einzelfall kann dabei eine differenzierte Betrachtung in Bezug auf einzelne Altersstufen sinnvoll sein (z. B. Unterscheidung in »Junge Alte«, »Ältere« oder »Hochbetagte«). Wichtig ist, dass die Partizipation älterer Menschen – im Sinne der Nachhaltigkeit – nicht isoliert betrachtet, sondern in den Kontext der Beteiligung anderer gesellschaft-

licher Gruppen, d. h. insbesondere auch von Kindern und Jugendlichen sowie Erwachsenen/Berufstätigen, gestellt wird. Bei der Fokussierung älterer Menschen sollten die übrigen Altersgruppen möglichst nicht aus den Augen verloren werden – zumal nachhaltige Partizipation inklusiv ist (siehe oben) und daher grundsätzlich auf unterschiedliche Altersgruppen bzw. Generationen, d. h. intergenerationell ausgerichtet werden sollte. Durch das gemeinsame Engagement von älteren und jüngeren Menschen kann ein besonderer Mehrwert für die nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Besonderen geschaffen werden.

Für die Partizipation von älteren Menschen werden zunächst Definitions- und Politikansätze der Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission sowie aus Deutschland vorgestellt. Anschließend wird auf dieser Basis ein Kausalmodell für die Partizipation von älteren Menschen erarbeitet.

Im Internationalen Aktionsplan von Wien aus dem Jahr 1982 definieren die Vereinten Nationen wesentliche Eckpunkte für die Partizipation älterer Menschen (United Nations 1983: 25): So werden die Beiträge älterer Menschen als wertvoll sowie anerkennens- und unterstützenswert bezeichnet. Die älteren Menschen sollten sich ferner aktiv an der Formulierung und Implementierung von Strategien beteiligen – einschließlich derer, die sie besonders betreffen. Zur Umsetzung des Internationalen Aktionsplans zum Altern formulierten die Vereinten Nationen 1991 fünf Prinzipien (United Nations 1991: 7–9): Unabhängigkeit, Partizipation, Pflege/Betreuung, Selbstverwirklichung und Würde. Zur Partizipation heißt es, dass ältere Menschen in der Gesellschaft integriert bleiben und sich aktiv einbringen sollten. Darüber hinaus sollten die älteren Menschen Möglichkeiten nutzen oder entwickeln, Leistungen für die Gemeinschaft zu erbringen und sich als Freiwillige, soweit dies ihren Interessen und Fähigkeiten entspricht, zu engagieren. Im Internationalen Aktionsplan von Madrid aus dem Jahr 2002 definieren die Vereinten Nationen zwei Ziele zur Partizipation älterer Menschen (Vereinte Nationen 2002: 11–13): die Anerkennung des sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Beitrags älterer Menschen sowie die Beteiligung älte-

rer Menschen an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen. Zur Umsetzung des Internationalen Aktionsplans von Madrid (2002) veranstaltete die United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) MinisterInnenkonferenzen in Berlin (2002), Leon (2007) und Wien (2012). Auf der Wiener Konferenz beschlossen die MinisterInnen 2012 folgende Maßnahmen zur Partizipation, Nicht-Diskriminierung und sozialen Inklusion älterer Menschen (UNECE 2012: 3):

- Förderung der Partizipation älterer Menschen im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereich;
- Förderung der Partizipation älterer Menschen in Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen;
- Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse älterer Menschen aus ethnischen Minderheiten und älterer Migranten;
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung.

Die Europäische Kommission legt in ihrer Europa-2020-Strategie aus dem Jahr 2010 einen besonderen Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Partizipation älterer Menschen: »Es geht darum, allen Menschen Zugangsmöglichkeiten und Chancen über ihr gesamtes Leben zu bieten. Europa muss sein Arbeitskräftepotenzial voll ausschöpfen, um die mit einer alternden Bevölkerung und wachsendem weltweitem Wettbewerb verbundenen Herausforderungen zu meistern« (Europäische Kommission 2010: 21).

Die mehrheitlich mit EU-Fördermitteln finanzierte AGE Platform Europe setzt sich u. a. für die Bekämpfung von Altersdiskriminierung, die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, angemessene Einkommen im Alter sowie soziale Eingliederung ein (AGE Platform Europe o.J.). Die AGE Platform Europe unterstützt des Weiteren freiwillige bzw. ehrenamtliche Tätigkeiten, z. B. durch Erasmus-Programme zu lebenslangem Lernen für alle Altersgruppen (»Erasmus for all«), Senioren-Freiwilligen-Projekte (»Senior Volunteering Projects«) und eine Senioren-Aktivitäts-Initiative (»Seniors in Action«) (AGE Plattform Europe 2012: 38–40).

In der aktuellen Fassung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 geht die Bundesregierung auf Partizipation in allgemeiner Form und somit auch auf die Partizipation älterer Menschen ein:

- »Politisches Ziel der Bundesregierung ist es, die sozialen und ökonomischen Teilhabechancen benachteiligter Personengruppen zu verbessern. [...] Die Maßnahmen der Bundesregierung reichen von Anreizen zur Erwerbstätigkeit und einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen in Bildung und Betreuung [...]« (Bundesregierung 2012-1: 213–214).
- »Gesellschaftliche Teilhabe findet letztlich aber auf kommunaler Ebene statt. Jugendhilfe, Bildungsmöglichkeiten und kulturelle Angebote vom Schwimmbad bis zur Stadtbibliothek sind Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge« (Bundesregierung 2012-1: 214).
- »Eine weitere tragende Säule jedes freiheitlichen, demokratischen, sozialen und lebendigen Gemeinwesens stellt das freiwillige und bürgerschaftliche Engagement dar. Eine wirksame Engagementpolitik ist daher in unserer Gesellschaft eine wichtige Aufgabe von Politik und Staat« (ebd.).
- »Deutschland sieht sich trotz dieser Maßnahmen weiterhin bestimmten Herausforderungen gegenüber. Die Bevölkerungsstruktur verändert sich tiefgreifend wie nie zuvor. Der demografische Wandel lässt die Bevölkerung schrumpfen und altern« (Bundesregierung 2012-1: 215).

Bei dem vorletzten Punkt wird auf die Nationale Engagementstrategie, bei dem letzten Punkt auf die Demografiestrategie der Bundesregierung verwiesen.

In der Nationalen Engagementstrategie aus dem Jahr 2010 werden – im Kapitel »Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft: Engagement als eine Antwort auf den demographischen Wandel« – verschiedene Vorhaben genannt, um die Potenziale für mehr Engagement im Alter zu aktivieren (z. B. die Freiwilligendienste aller Generationen, das Pilotprojekt »Nachhaltige Personalentwicklung und Weiterbildung –

Übergänge gestalten, Engagement stärken« oder das Modellvorhaben »Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft« (für ländliche Regionen)) (Bundesregierung 2010: 42–45).

In der Demografiestrategie aus dem Jahr 2012 setzt die Bundesregierung – im Kapitel »Selbstbestimmtes Leben im Alter« – die folgenden Ziele (Bundesregierung 2012-2: 23):

- »Selbstbestimmtes Leben, Aktivität im Alter fördern und das Leitbild der sorgenden Gemeinschaft etablieren«;
- »Gesellschaftliche Teilhabe im Alter ermöglichen und das Engagementpotenzial aller Generationen aktivieren«;
- »Gesundes Altern unterstützen, qualitätsvolle und bedarfsgerechte Pflege und Betreuung sichern«.

Zudem wird – aufgrund der demografischen Entwicklung – darauf hingewiesen, dass »neue Formen ambulanter Pflege oder Betreuung einschließlich sozialer Netzwerke und nachbarschaftlicher Hilfen zunehmend an Bedeutung« gewinnen (ebd.). Schließlich wird die Relevanz einer bedarfsorientierten Sozialraumgestaltung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und unter dem Leitbild der »Sorgenden Gemeinschaft« unterstrichen (Bundesregierung 2012-2: 24).

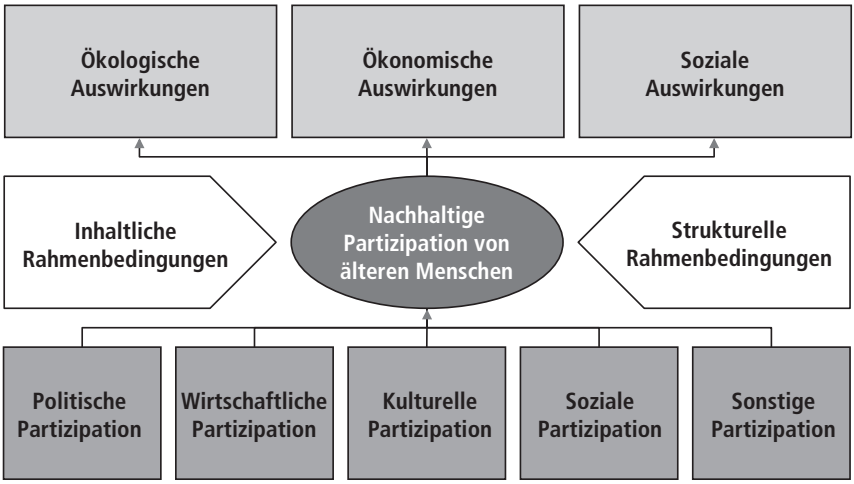
Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestags führt in ihrem Schlussbericht von 2013 u. a. die »Förderung zivilgesellschaftlicher Innovationen« als Instrument zur »Ermöglichung nachhaltiger Lebensstile« auf (Bundestag 2013: 670). Konkret wird dabei auf Genossenschaften, die Regionalisierung von Wirtschaftskreisläufen und Modelle der solidarischen Ökonomie, wie z. B. Tauschringe, Nutzungsgemeinschaften oder Nachbarschaftshilfen, hingewiesen (ebd.).

Die Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« des Deutschen Bundestags definiert in ihrem Schlussbericht von 2002 allgemein: »Bürgerschaftliches Engagement ist eine freiwillige, nicht auf das Erzielen eines persönlichen materiellen Gewinns gerichtete, auf das Gemeinwohl hin orientierte, kooperative

Tätigkeit. Sie entfaltet sich in der Regel in Organisationen und Institutionen im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaft« (Bundestag 2002: 40). Darüber hinaus wird bürgerschaftliches Engagement u. a. in ausgewählten Handlungsfeldern betrachtet: Sport, Kultur, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Umwelt und Lokale Agenda 21 sowie Soziales (Bundestag 2002: 90).

Vor dem Hintergrund dieser Definitions- und Politikansätze stellen sich nun die Fragen der Einflussfaktoren und der Auswirkungen einer nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen. Die folgende Abbildung zeigt ein erstes Kausalmodell: In den Mittelpunkt des Modells werden die Probleme oder Herausforderungen der (nicht) nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen gestellt. Rechts und links davon werden inhaltliche bzw. strukturelle Rahmenfaktoren eingetragen, die für die (nicht) nachhaltige Partizipation von älteren Menschen relevant sind. Im unteren Bereich werden mögliche Einflussfaktoren, im oberen Bereich mögliche Auswirkungen einer (nicht) nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen dargestellt.

Abbildung 1: Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Kausalmodell



Das Kausalmodell ist lediglich als skizzenhafte Darstellung zu verstehen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Nichtsdestotrotz soll es als Orientierungsrahmen für die nachstehenden Überlegungen zu Interventionsmöglichkeiten und später auch zur Abschätzung von Aus- und Wechselwirkungen konkreter Lösungsansätze dienen.

Nachhaltige oder auch nicht nachhaltige Partizipation findet vor dem Hintergrund bestimmter inhaltlicher und struktureller Rahmenbedingungen statt:

- Zu den inhaltlichen Rahmenbedingungen zählen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Aus ökonomischer Sicht ist z. B. die Struktur der privaten Haushalte in Bezug auf Ein- oder Mehrpersonen-Haushalte sowie die Einkommenssituation und -verteilung zu berücksichtigen. Zu den ökologischen oder naturräumlichen Rahmenbedingungen zählen z. B. die Einwohner- oder Siedlungsdichte, zu den sozialen Rahmenbedingungen beispielsweise die Altersstruktur, das Bildungsniveau, das Gesundheitsniveau oder der Migrationshintergrund.
- Als strukturelle Rahmenbedingungen kommen u. a. die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bzw. Strukturen in den Bereichen Zivilgesellschaft oder Wirtschaft, die für das Thema »nachhaltige Partizipation von älteren Menschen« relevant sind, in Frage. Darüber hinaus ist auch die vorhandene Infrastruktur für die Möglichkeiten und Grenzen der nachhaltigen Partizipation von Bedeutung (Versorgungsgrad und -sicherheit in Bezug auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), moderne Informations- und Kommunikationstechnik, Kultur- und Freizeitangebote, Mehrgenerationenhäuser etc.).

Einflussfaktoren für eine nachhaltige oder nicht nachhaltige Partizipation können aus den unterschiedlichen Bereichen der Partizipation abgeleitet werden: Die Partizipation ist beispielsweise nur dann als nachhaltig zu bezeichnen, wenn sie ganzheitlich, d. h. auf alle relevanten Bereiche ausgerichtet ist (siehe Kapitel 2.1). Die Vereinten Nationen unterscheiden die Partizipation im politischen, wirtschaftlichen,

kulturellen und sozialen Bereich. Nach der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« kann sich das Engagement aber auch auf andere Bereiche, wie z. B. Kirche/Religionsgemeinschaften oder Umwelt, erstrecken.

Im Rahmen des Kausalmodells sollen daher folgende Einflussfaktoren für eine nachhaltige oder nicht nachhaltige Partizipation unterschieden werden:

- Politische Partizipation bezieht sich auf die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen (z. B. kommunalpolitische Aktivitäten).
- Wirtschaftliche Partizipation ist auf die Beteiligung an der Erwerbsarbeit bzw. die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt bezogen.
- Kulturelle Partizipation richtet sich auf die Beteiligung an Kultur-, Sport- und sonstigen Freizeitaktivitäten.
- Soziale Partizipation umfasst die Beteiligung im sozialen Bereich, insbesondere freiwillige, ehrenamtliche Tätigkeiten.
- Sonstige Partizipation erstreckt sich auf die Beteiligung in anderen Bereichen, wie z. B. Kirche bzw. Religionsgemeinschaften und Umwelt.

Die Nachhaltigkeit der Partizipation von älteren Menschen kann u. a. an den Einflussfaktoren und deren Ausprägungen »abgelesen« werden. Denkbar ist beispielsweise die Erhebung von geeigneten Engagementquoten in den einzelnen Bereichen einer nachhaltigen Partizipation. Die Auswirkungen der nachhaltigen oder nicht nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen können z. B. an diesen Indikatoren – auch als Grundlage für ein mögliches Controlling – festgemacht werden:

- Zur Erfassung der ökonomischen Auswirkungen kommt z. B. die Erwerbstätigenquote der älteren Menschen in Frage. Darüber hinaus könnte beispielsweise ermittelt werden, welche Auswirkungen das soziale Engagement von älteren Menschen auf die öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich (vor allem für Pflege oder Betreuung) hat.

- Die ökologischen Auswirkungen können beispielsweise über die Effekte umweltbezogener Maßnahmen und Aktivitäten erfasst werden, an denen sich ältere Menschen beteiligen. Zudem ist möglicherweise ermittelbar, welchen Einfluss die Partizipation von älteren Menschen in anderen Bereichen auf die Umwelt hat.
- Die sozialen Auswirkungen sind u. a. an Indikatoren zur Lebensqualität oder zum sozialen Zusammenhalt festzumachen. Die Indikatoren zur Lebensqualität können z. B. auf Zufriedenheits- oder Gesundheitsaspekte bezogen sein. Die Indikatoren zum sozialen Zusammenhalt betreffen beispielsweise den intergenerationellen Zusammenhalt (zwischen Alt und Jung) oder den intragenerationellen Zusammenhalt (innerhalb der älteren Generation). Für den letztgenannten Bereich sind Informationen aussagekräftig, in welchem Umfang ältere Menschen in besonderen Lebenslagen, wie z. B. Armut, Krankheit oder Pflegebedarf, in die Gesellschaft integriert sind.

Zusammenfassend kann das Kausalmodell für eine (nicht) nachhaltige Partizipation von älteren Menschen wie folgt beschrieben werden:

> Die Nachhaltigkeit oder Nicht-Nachhaltigkeit der Partizipation von älteren Menschen ist von unterschiedlichen Rahmenfaktoren (inhaltliche und strukturelle) sowie verschiedenen Einflussfaktoren (politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale und sonstige Partizipation) abhängig und kann zu Auswirkungen im ökonomischen, ökologischen und/oder sozialen Bereich führen.

2.3 Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter

Das Kausalmodell, das in Kapitel 2.2 vorgestellt worden ist, bietet verschiedene Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung der Partizi-

pation von älteren Menschen. So ist beispielsweise denkbar, dass die Rahmenfaktoren und/oder die Einflussfaktoren für die nachhaltige Partizipation von älteren Menschen verändert werden. Da die Rahmenfaktoren (vor allem die inhaltlichen) im Wesentlichen unabhängige, d. h. direkt nicht veränderbare Faktoren darstellen, soll im Folgenden eine Konzentration auf die Einflussfaktoren, d. h. die direkt veränderbaren Faktoren erfolgen.

Die vier Einflussfaktoren stellen somit geeignete Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung der Partizipation von älteren Menschen dar. Wie die Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene bzw. im internationalen Bereich gezeigt haben, werden zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte bei den Strategien zur Förderung der nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen gesetzt:

- *Brandenburg:* Das Land Brandenburg verfolgt einen breit angelegten Partizipationsansatz bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie. So sind beispielsweise im Jahr 2012 – im Zuge eines Dialogprozesses – sieben Veranstaltungen zu verschiedenen Themen durchgeführt worden. Das Beteiligungsverfahren fördert die politische Partizipation der Bevölkerung und somit auch der älteren Menschen (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 130).
- *Niedersachsen:* Das Land Niedersachsen hat eine nachhaltige Seniorenpolitik entwickelt, mit der das Altern als Chance begriffen werden soll. Konkret hat das Land einen Dialog initiiert, der u. a. die Kommunen, die Sozialverbände, den Landesseniorenrat, die Gewerkschaften und die Kirchen einbezieht. Mit diesem Verfahren wird daher ebenfalls die politische Partizipation, insbesondere der älteren Menschen und ihrer Vertreter bzw. Vertretungsorganisationen, unterstützt. Die seniorenpolitischen Maßnahmen des Landes richten sich allerdings auch auf die wirtschaftliche Partizipation (siehe z. B. die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Rahmen der »Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag«) und die soziale Partizipation (siehe z. B. die Einführung eines Freiwilligen Jahres für Seniorinnen und Senioren oder den Ausbau der ambulant be-

treuten Wohngemeinschaften für Ältere) (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 137–138).

- *Tirol:* Mit dem sog. »Beschäftigungspakt Tirol« setzt das österreichische Bundesland vor allem auf die wirtschaftliche Partizipation von älteren Menschen. Der Beschäftigungspakt ist eine auf fünf Jahre (von 2011 bis 2015) angelegte, vertraglich vereinbarte Partnerschaft von 13 staatlichen und nicht staatlichen Akteuren aus der Tiroler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ziel des Paktes ist es, bestehende Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Innerhalb des Themenfeldes »Active Ageing« ist eine sog. Maßnahmenlandkarte entstanden, die eine Übersicht über die Maßnahmen verschiedener Institutionen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Kategorien »Individuelle Gesundheit«, »Kompetenzen«, »Organisation/Führung« und »Arbeitsbedingungen« enthält (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 166).
- *Österreich:* Auch die NESTOR^{GOLD}-Initiative ist auf die wirtschaftliche Partizipation von älteren Menschen konzentriert. Im Rahmen der Initiative hat das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) – mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), den Sozialpartnern sowie dem Arbeitsmarktservice (AMS) – ein Gütesiegel entwickelt, mit dem seit 2010 private und öffentliche Unternehmen bzw. Organisationen ausgezeichnet werden können, die sich für das Thema der Altersgerechtigkeit engagieren (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 164).
- *Bhutan:* Das Land Bhutan führt in Abständen Umfragen zum sog. Bruttosozialglück (Gross National Happiness, GNH) durch. Zur Messung des Fortschritts in Richtung auf das Glück bzw. Wohlbefinden der Bevölkerung wurde ein Index entwickelt. Zwei Mal (2008 und 2010) wurden bisher Befragungen von jeweils rund 7.000 Bürgerinnen und Bürgern, d. h. ca. einem Prozent der Bevölkerung, durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung dienten und dienen als Grundlage für die Politikgestaltung, etwa durch Prioritätensetzung in den Bereichen, in denen noch Defizite im

Wohlbefinden der Bevölkerung festgestellt worden sind. Die Umfragen zum Bruttosozialglück stellen somit Beiträge zur politischen Partizipation – auch der älteren Menschen – in Bhutan dar (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 165).

Im Rahmen dieses Papiers soll ein Schwerpunkt auf die Förderung oder Unterstützung der sozialen Partizipation von älteren Menschen gelegt werden. Diese Schwerpunktsetzung hat folgende Gründe:

- Die Unterstützung der sozialen Partizipation von älteren Menschen bietet große Chancen in einem offensichtlich national wie international – im Vergleich zur Förderung der politischen oder wirtschaftlichen Partizipation von älteren Menschen – noch relativ wenig bearbeiteten Feld.
- Die soziale Partizipation hat positive Wirkungen auf die politische, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe von älteren Menschen: Wenn ältere Menschen sich für das soziale bzw. im weiteren Sinne gesellschaftliche Miteinander öffnen, so stellt dies eine gute Grundlage – wenn nicht sogar Voraussetzung – für die Partizipation in den anderen Bereichen dar. Insgesamt kann an dieser Stelle von positiven Verbundeffekten gesprochen werden: Das verstärkte Engagement in einem Bereich (z. B. im Sozialbereich) wirkt sich tendenziell positiv auf das Engagement in anderen Bereichen aus.
- Die Förderung der sozialen Partizipation bietet einen geeigneten Ansatzpunkt für die staatliche Ebene: Gemeinsam mit den Kommunen, zivilgesellschaftlichen und ggf. weiteren Institutionen kann der Staat den erforderlichen Rahmen schaffen, Maßnahmen fördern und Impulse für eine nachhaltige Entwicklung setzen.

Nach dem Schlussbericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« von 2002 umfasst der Sozialbereich »ein breites Spektrum unterschiedlichster Angebote, Dienste und Leistungen sozialer Hilfe und Unterstützung. Soziale Handlungsfelder erstrecken sich von Ansätzen und Leistungen zum Schutz vor und zur Bekämpfung von Armut, Benachteiligung und Ausgren-

zung unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen über Angebote und Aktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienhilfe, der Alten- und Gesundheitshilfe, der Behindertenhilfe bis hin zu Hilfen für Menschen in besonderen Lebenslagen und mit besonderen Problemen und Belastungen« (Bundestag 2002: 90).

Auf Länderebene ist die soziale Partizipation von älteren Menschen nicht nur ein relevantes Thema für das Ministerium, das hauptverantwortlich mit der Zielgruppe der älteren Menschen befasst ist. Das Thema ist mindestens ebenso relevant für die Ministerien, die für soziale Fragen bzw. das bürgerschaftliche Engagement zuständig sind.

Im Hinblick auf bürgerschaftliches Engagement i. e. S. unterscheiden Schulz-Nieswandt und Köstler die »Hilfe für Fremde« und die »Hilfe auf Gegenseitigkeit« (Schulz-Nieswandt und Köstler 2011: 43–44):

- Mit der Hilfe für Fremde ist die Hilfe für Dritte angesprochen, »mit denen man als helfende Person nicht die Merkmale des Hilfeanlasses teilt« (Schulz-Nieswandt und Köstler 2011: 43). Konkret ist hiermit das klassische Ehrenamt gemeint.
- Die Hilfe auf Gegenseitigkeit ist »soziale Selbsthilfe in Form der Gegenseitigkeitshilfe, wobei die Menschen reziprok jeweils Fremde sind, die in eine intensive Beziehung eintreten« (ebd.). Eine konkrete Ausprägungsform der Hilfe auf Gegenseitigkeit ist die Seniorengenossenschaft, auf die in Kapitel 5.3 noch näher eingegangen wird. Das Besondere an einer Seniorengenossenschaft ist, »dass hier neben das Engagement der Bürger der Gedanke der Hilfe auf Gegenseitigkeit tritt. Im Unterschied zur traditionellen Tätigkeit im Ehrenamt, die unbezahlt ist oder nur mit einer Aufwandsentschädigung abgegolten wird, beruht der Gedanke der Seniorengenossenschaft auf einer Art Tauschsystem. Mitglieder, die Dienstleistungen für andere Mitglieder erbringen, erwerben Ansprüche auf Versorgungsleistungen« (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 24). Wichtig ist jedoch, dass in einer Seniorengenossenschaft nicht nur Angebote für gegenseitige Hilfen (»Haushaltshilfen, handwerkliche Hilfen, Kinderbetreuung,

Beratung, krankheitsbezogene Dienste, Hospizdienste, Begleitdienste zu Ärzten, zu Behörden und bei Besorgungen« etc.), sondern auch »Gruppenangebote zur Freizeitgestaltung, die schwerpunktmäßig einen Gesellungsaspekt haben«, und sonstige Projektangebote gemacht werden (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 23–24).

Mit dem zuletzt genannten Aspekt ist – neben der Hilfe für Fremde und der Hilfe auf Gegenseitigkeit – eine dritte Art des bürgerschaftlichen Engagements (i. w. S.) angesprochen, die im Folgenden als sonstiges soziales Engagement bezeichnet wird:

- Das sonstige soziale Engagement umfasst – in Anlehnung an die Engagementfelder des Freiwilligensurveys – gemeinsame Aktivitäten z. B. in den Bereichen »Kultur und Musik«, »Sport und Bewegung« oder »Freizeit und Geselligkeit« (BMFSFJ 2010: 68). Die Bereiche des sonstigen sozialen Engagements weisen insofern umfangreiche Schnittmengen mit der kulturellen Partizipation, aber auch mit anderen Partizipationsbereichen auf.

Festzuhalten ist zudem, dass alle Formen des sozialen Engagements freiwillig sind. Je nach Art oder Ausprägungsform sind individuelle oder kollektive, selbst- oder fremdorganisierte, intra- oder intergenerationelle und ggf. weitere Varianten des sozialen Engagements denkbar. Wichtig ist schließlich, dass das soziale Engagement – in dem hier verstandenen Sinne – das Engagement in der und für die eigene Familie nicht miteinschließt; soziales Engagement bezieht sich insofern auf Engagement im sozialen Bereich außerhalb der eigenen Familie.

Bei der Fokussierung des sozialen Engagements bzw. der sozialen Partizipation älterer Menschen darf nicht vernachlässigt werden, dass die soziale Partizipation auf das Engste mit der Partizipation im kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bereich verwoben ist: Nachhaltige Partizipation ist ganzheitliche Partizipation, die aus unterschiedlichen Perspektiven (sozial, kulturell, politisch und wirtschaftlich) betrachtet werden kann und muss. In diesem Papier wird

primär die soziale Sichtweise auf das Engagement bzw. die Partizipation älterer Menschen eingenommen; dies bedeutet jedoch nicht, dass die anderen Blickwinkel nicht gleichzeitig mitzudenken und zu betrachten sind.

Zusammenfassend können der Fokus dieses Papiers und die Ansatzpunkte auf Landesebene wie folgt beschrieben werden:

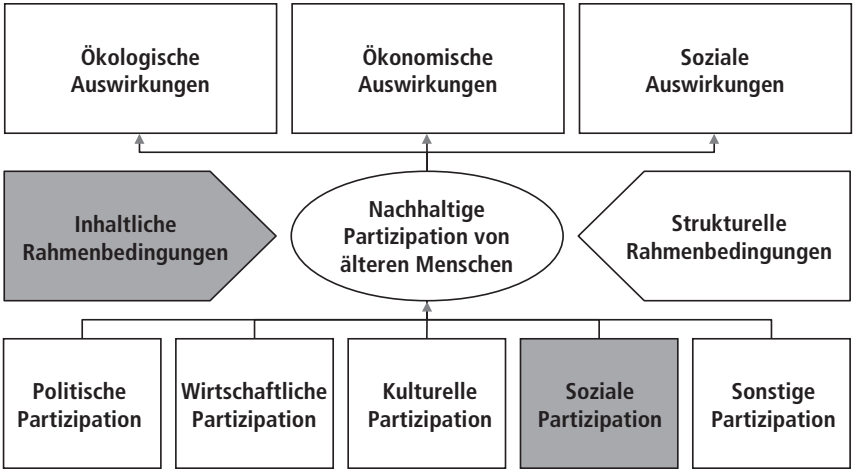
Das Impulspapier zur nachhaltigen Partizipation älterer Menschen befasst sich hauptsächlich mit der Frage, wie der Staat – gemeinsam mit anderen Verantwortungsträgern im kommunalen Bereich sowie in zivilgesellschaftlichen und sonstigen Institutionen – das Engagement älterer Menschen im sozialen Bereich fördern kann. Das soziale Engagement wird dabei in einem weiteren Sinne als gesellschaftliches bzw. bürgerschaftliches Engagement definiert. Als Maßnahmen des Landes, die zur Unterstützung einer nachhaltigen Partizipation älterer Menschen im sozialen Bereich ergriffen werden können, kommen Maßnahmen zur Förderung einzelner Engagementarten (Hilfe für Fremde, Hilfe auf Gegenseitigkeit und sonstiges soziales Engagement) in Frage.

3 Wo steht NRW heute?

3.1 Ausgangslage

In diesem Kapitel soll die Ausgangslage der nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen in NRW – unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung im sozialen Bereich – dargestellt werden. Soweit möglich soll die Darstellung anhand von Indikatoren erfolgen. Dabei kann das Thema nicht vollständig mit Indikatoren abgebildet werden. Vielmehr soll die Darstellung des Themas im Rahmen dieses Impulspapiers auf zwei Felder des Kausalmodells beschränkt werden: inhaltliche Rahmenbedingungen und soziale Partizipation (siehe nächste Abbildung).

Abbildung 2: Ausgewählte Felder des Kausalmodells, die – ansatzweise – mit Hilfe von Indikatoren abgebildet werden



Der nächsten Tabelle sind die verwendeten Indikatoren und Quellen zur Beschreibung der Ausgangslage in den ausgewählten Feldern des Kausalmodells zu entnehmen:

Abbildung 3: Übersicht der verwendeten Quellen und Indikatoren

Felder des Kausalmodells	Verwendete Quellen und Indikatoren
Inhaltliche Rahmen-bedingungen	Wegweiser Kommune (Bertelsmann Stiftung 2014)/Statistisches Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2009, 2011, 2014-1, 2014-2)/IT.NRW (IT.NRW 2014): • Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung (NRW); • Relative Altersgruppenverteilung (NRW); • Altenquotient (NRW); • Anteil der ausländischen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung (NRW); • Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung (NRW); • Anteil der schwerbehinderten bzw. pflegebedürftigen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung (NRW).
Soziale Partizipation	Freiwilligensurvey (BMFSFJ 2010/TNS Infratest 2011): • Engagement nach Altersgruppen (Deutschland/NRW); • Bereitschaft Engagierter zur Ausdehnung des Engagements (Deutschland/NRW); • Engagement der älteren Bevölkerung nach Bereichen (Deutschland/NRW).

Inhaltliche Rahmenbedingungen

Zu den inhaltlichen Rahmenbedingungen zählt u. a. die quantitative und strukturelle Entwicklung der Zielgruppe (ausführliche Informationen: siehe Anlage 3).

Zur quantitativen Entwicklung der älteren Bevölkerung in NRW kann gesagt werden, dass der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung von 3,707 Mio. oder 20,78 Prozent in 2011 auf voraussichtlich 4,660 Mio. Personen oder 27,41 Prozent in 2030 ansteigen wird. Im gleichen Zeitraum werden der Anteil der Menschen zwischen 65 und 79 Jahre um 21,6 Prozent und der Anteil der Menschen im Alter von 80 Jahren und mehr um 48,7 Prozent ansteigen. Demgegenüber wird bei allen anderen Altersgruppen ein Rückgang der Bevölkerung prognostiziert. Der Altenquotient, d. h. das Verhältnis der Bevölkerung über 65 Jahre zur Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahre, steigt von 30,9 Prozent in 2011 auf 49,7 Prozent in 2030. Dies bedeutet, dass 2030 auf rund 50 Menschen über 65 Jahre voraussichtlich (nur) etwa 100 Menschen zwischen 20 und 65 Jahren kommen werden.

Zur Struktur der älteren Bevölkerung in NRW ist zu sagen, dass im Jahr 2011

- der Anteil der ausländischen Bevölkerung (ohne Deutsche mit Migrationshintergrund) an der älteren Bevölkerung (über 65 Jahre) 0,186 Mio. oder 5,03 Prozent,
- der Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung (bzw. der Empfänger von Grundsicherung im Alter) an der älteren Bevölkerung 0,117 Mio. oder 3,17 Prozent,
- der Anteil der schwerbehinderten Menschen an der älteren Bevölkerung 0,929 Mio. oder 25,07 Prozent und
- der Anteil der pflegebedürftigen Menschen an der älteren Bevölkerung 0,455 Mio. oder 12,29 Prozent beträgt.

Soziale Partizipation

Zur sozialen Partizipation älterer Menschen können Indikatoren zum Engagement und zur Engagementbereitschaft insgesamt sowie zum Engagement in einzelnen Bereichen – hier insbesondere dem Sozialbereich – angeführt werden (ausführliche Informationen: siehe Anlage 4).

Die Entwicklung des Engagements der älteren Menschen in NRW kann wie folgt skizziert werden: Der Anteil der engagierten Älteren über 65 Jahre steigt von 1999 (25 %) bis 2004 (31 %) zunächst an. 2009 (30 %) geht die Engagementquote dann aber wieder leicht zurück. Bemerkenswert ist zudem, dass die Engagementquoten in der Altersgruppe über 65 Jahre systematisch über denjenigen im bundesweiten Durchschnitt liegen. In 2009 ist die Engagementquote der über 65-Jährigen sogar noch etwas höher als die der 14- bis 30-Jährigen. Ansonsten gilt in NRW – wie für Deutschland insgesamt –, dass das Engagement der älteren Menschen tendenziell geringer ausgeprägt ist als das in den übrigen Altersgruppen.

Die Engagementbereitschaft der älteren Menschen in NRW ist über die Jahre hinweg sukzessive angestiegen: Der Anteil der älteren Menschen über 60 Jahre, die noch nicht engagiert sind, zu einem freiwilligen Engagement aber »bestimmt« oder »eventuell« bereit wären, lag 1999 bei 13 Prozent, 2004 bei 21 Prozent und 2009 bei 23 Prozent. Für Deutschland liegen keine vergleichbaren Werte vor.

Das bereichsbezogene Engagement der älteren Menschen in NRW kann wie folgt beschrieben werden: Der Anteil der älteren Menschen über 60 Jahre, die sich im sozialen Bereich engagieren, lag 1999 bei 5,1 Prozent, 2004 bei 8,1 Prozent und 2009 bei 8,2 Prozent. In NRW ist der Sozialbereich seit 2004 der Bereich, in dem sich die älteren Menschen vergleichsweise am stärksten engagieren. Auf Bundesebene gaben 1999 und 2004 jeweils 5,0 Prozent der älteren Menschen über 65 Jahre an, sich im sozialen Bereich zu beteiligen; 2009 stieg dieser Wert auf 6,8 Prozent an. Noch mehr ältere Menschen engagierten sich in 2009 mit 7,0 Prozent nur im Bereich »Religion und Kirche«. Aufgrund des unterschiedlichen Zuschnitts der Altersgruppen

soll auf detaillierte Vergleiche zwischen NRW und dem bundesweiten Durchschnitt verzichtet werden.

Über die letzten Jahre haben sich die Bereiche »Soziales« sowie »Religion und Kirche« – in NRW wie in ganz Deutschland – als die typischen Engagementbereiche der älteren Menschen profiliert. »In beiden Bereichen waren [in NRW] mehr Frauen als Männer engagiert, allerdings entdeckten ältere Männer in den letzten zehn Jahren verstärkt kirchlich-religiöse und soziale Themen als Felder des freiwilligen Engagements. Dadurch war im sozialen Bereich 2009 der Unterschied zwischen älteren Männern und Frauen sogar weitgehend zusammengeschmolzen« (TNS Infratest 2011: 66).

Schließlich weist TNS Infratest in seiner Analyse für NRW auf folgenden Trend hin: »Waren in NRW bei den älteren Menschen [früher] klassische vereinsgestützte Tätigkeiten in den Bereichen Freizeit, Geselligkeit und Sport noch am meisten verbreitet, so stehen diese seit 2009, vor allem bei Freizeit und Geselligkeit, deutlich hinter Kirche und Sozialem zurück. Tätigkeiten im Bereich Gesundheit haben häufig eine Beziehung zum sozialen Engagement. Bei gesundheitsbezogenen [!] Engagement gab es in Nordrhein-Westfalen im Allgemeinen und bei den älteren Menschen im Besonderen seit 2004 einen deutlichen Zuwachs« (TNS Infratest 2011: 68).

Zusammenfassend kann die Ausgangslage zur nachhaltigen Partizipation älterer Menschen in NRW – mit besonderer Berücksichtigung des sozialen Bereichs – wie folgt beschrieben werden:

> Die Entwicklung der engagierten, älteren Menschen ist zuletzt leicht rückläufig gewesen. Allerdings steigt die Engagementbereitschaft der älteren Menschen weiter an. Das Gleiche gilt für den Anteil der älteren Menschen, die Aufgaben im sozialen Bereich übernehmen. Der Sozialbereich ist in NRW der Bereich, in dem sich die älteren Menschen am stärksten engagieren. Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt – sowohl absolut als auch relativ gesehen – von 2011 bis 2030 deutlich zu. Bei der Planung zielgruppenspezifischer Partizipations-

angebote sind die einzelnen Bevölkerungsgruppen (z. B. ältere Ausländer/Migranten und ältere arme oder ältere behinderte Menschen) besonders zu berücksichtigen.

3.2 Aktuelle Aktivitäten

Nach der Schilderung der Ausgangslage sollen nun die aktuellen Aktivitäten des Landes NRW zur Förderung und Unterstützung der nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen – vor allem im sozialen Bereich – dargestellt werden.

Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) unterstützt die Partizipation älterer Menschen in verschiedenen Bereichen. Inhaltlich können die Schwerpunkte der Unterstützung wie folgt zusammengefasst werden (MGEPA 2014):

- Leben im Alter (Seniorenvertretungen und Seniorenarbeit etc.);
- Leben im Quartier (Masterplan altengerechtes Quartier etc.);
- Mitgestalten & Mitentscheiden (Kompetenzförderung etc.);
- gemeinwesenorientierte Arbeit (Information, Entwicklung etc.);
- lebenslanges Lernen (Weiterbildung etc.);
- ältere Migrantinnen & Migranten (Bildungsangebote, Quartiersentwicklung etc.);
- Altersdiskriminierung (Altenberichterstattung etc.).

Im Einzelnen fördert das MGEPA u. a. folgende Organisationen und Institutionen, die speziell mit der Partizipation älterer Menschen befasst sind:

- Die Landesseniorenvertretung NRW e.V. (LSV) verfolgt allgemein das Ziel, »die aktive Teilhabe älterer Menschen an der Gesellschaft und deren Gestaltung« zu unterstützen (LSV 2014). Im Vordergrund steht dabei die politische Partizipation älterer Menschen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Konkret unterstützt

die LSV z. B. den Aufbau lokaler Seniorenvertretungen, organisiert Fortbildungsveranstaltungen für Seniorenvertretungen, fördert das intergenerationelle Zusammenleben und unterstützt Initiativen älterer Menschen durch Hilfe zur Selbsthilfe (LSV 2014). Die LSV ist Ansprechpartner des Landtags, der Landesregierung sowie der kommunalen Spitzenverbände, wenn es um die Gesetzgebung des generationenübergreifenden Zusammenlebens und der Pflege älterer Menschen in NRW geht. Mit ihren knapp 170 örtlichen Seniorenvertretungen kann sie als Sprachrohr der älteren Menschen in NRW bezeichnet werden. Analog zur Landesebene greifen die kommunalen Seniorenvertretungen über die politische Teilhabe in den kommunalen Gremien Themen auf und unterbreiten entsprechende Vorschläge. Gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden und den Sportvereinen bilden sie ein örtliches Netzwerk der Hilfe zur Selbsthilfe. In Verbindung mit den Jugendparlamenten entsteht außerdem eine generationenübergreifende Zusammenarbeit.

- Die Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW (LaS) setzt sich für eine »Verbesserung der Lebensqualität älterer Menschen durch Begegnungsangebote und Beratung, Qualifizierung, Aktivierung und Partizipation sowie [...] die Stärkung und Unterstützung ehrenamtlichen und freiwilligen Engagements Älterer« ein (LaS 2014). Im Einzelnen geht es dabei u. a. darum, die Rahmenbedingungen der Arbeit von Seniorenbüros zu verbessern, den Aufbau und die Entwicklung von Seniorenbüros zu unterstützen und die örtliche sowie überörtliche Netzwerkarbeit zu fördern (ebd.).
- Die ZWAR Zentralstelle NRW (ZWAR) ist auf die Befähigung von Kommunen ausgerichtet, die »Teilhabe älterer Menschen am Leben in Gemeinschaft, Mitgestaltung und bürgerschaftliches Engagement vor Ort zu ermöglichen« (ZWAR 2014). ZWAR steht dabei als Abkürzung für »Zwischen Arbeit und Ruhestand« (ZWAR 2014). Die Leistungen von ZWAR beziehen sich auf die Bereiche »Beratung«, »Begleitung« und »Qualifizierung« von Kommunen – insbesondere in Bezug auf die Gestaltung, den

Aufbau und die Qualitätssicherung sozialer Netzwerke vor Ort (ebd.).

- Das Forum Seniorenarbeit NRW »informiert über die Projekte, Aktivitäten und Erfahrungen aus der gemeinwesenorientierten Seniorenarbeit in NRW, es vernetzt die Akteure, ermöglicht ihnen Erfahrungsaustausch und unterstützt sie beim Transfer in die Praxis« (Forum Seniorenarbeit 2014). Im Einzelnen bestehen die Aufgaben des Forums Seniorenarbeit darin, über aktuelle Entwicklungen im Bereich der gemeinwesenorientierten Seniorenarbeit in NRW zu informieren, den Transfer von Wissen und Erfahrungen zu fördern und Organisationen bei der Vernetzung zu unterstützen (ebd.).
- Das Landesbüro für altengerechte Quartiere.NRW hat die Aufgabe, den Masterplan altengerechte Quartiere.NRW im Land sowie auch darüber hinaus bekannt zu machen. Eine weitere Aufgabe des Landesbüros besteht darin, »den Masterplan nach und nach durch praktische Projekte mit Leben zu füllen und an seiner Fortentwicklung mitzuwirken« (LaQ 2014).
- Die Landesstelle Pflegende Angehörige Nordrhein-Westfalen erbringt Leistungen für pflegende Angehörige sowie haupt- und ehrenamtliche Multiplikatoren. Zu den Leistungen der Landesstelle zählen u. a. Information, Weitervermittlung, Unterstützung und praktische Hilfeangebote (z. B. Broschüren, Anleitungen und Checklisten) (LPfA 2014).
- Die Landesinitiative Demenzservice Nordrhein-Westfalen verfolgt das Ziel, die häusliche Situation von Menschen mit Demenz zu verbessern und ihre Angehörigen zu unterstützen, sodass den Menschen mit Demenz ein Leben in ihrem vertrauten Wohnumfeld ermöglicht wird. Konkret werden Informations- und Qualifizierungsangebote sowie Angebote zur kleinräumigen Strukturentwicklung und Netzwerkarbeit erbracht (Demenz-Service NRW 2014).
- Das Beratungszentrum für Lesben und Schwule RUBICON bietet u. a. Beratungs-, Hilfe- und Informationsleistungen sowie Interessen- und Selbsthilfegruppen an. Zudem wird durch das Beratungszentrum ehrenamtliches Engagement gebündelt. Weitere Aufgaben

bestehen in der regionalen und überregionalen Koordinierung und Vernetzung (beispielsweise in der Seniorenarbeit) (RUBICON 2014).

Das MGEPA unterstützt darüber hinaus u. a. folgende Organisationen und Institutionen, die sich allgemein mit der Förderung des freiwilligen Engagements beschäftigen:

- Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Nordrhein-Westfalen (lagfa) fördert die lokalen Freiwilligenagenturen auf Landesebene durch Beratung, Begleitung, Austausch und Fortbildung (lagfa 2014). Derzeit sind 73 von 130 Freiwilligenagenturen Mitglied der lagfa (lagfa 2014).
- KOSKON NRW bedeutet »Koordination für Selbsthilfe in Nordrhein-Westfalen« (KOSKON 2014). Die Einrichtung bietet »Information, Beratung und Service für Selbsthilfe und Selbsthilfe-Unterstützung«; zudem werden auch Fachtagungen und Fortbildungen angeboten (KOSKON 2014).

Das bürgerschaftliche Engagement in NRW wird zudem durch das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) sowie das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) gefördert. Das MFKJKS stellt in diesem Bereich das Informationsportal »Engagiert in NRW« zur Verfügung (MFKJKS 2014). Das MKULNV hat zu einem Programm »Qualifizierung des bürgerschaftlichen Engagements« aufgerufen (MKULNV 2014).

Das MGEPA befasst sich außerdem mit der Bewältigung des demografischen Wandels. Neben der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe im Alter geht es dabei um Themen wie »Gesundheit und Pflege«, »Wirtschaft und Arbeitswelt« sowie »Stadt- und Quartiersentwicklung« (MGEPA 2014).

Das Land hat des Weiteren das Qualifizierungssprogramm für seniorTrainerinnen und seniorTrainer in NRW »Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)« unterstützt. Nachdem die Förderung des Lan-

des ausgelaufen war, wurde das EFI-Programm regional in unterschiedlicher Form weitergeführt.

Zusätzlich ist zu erwähnen, dass an mehreren Orten in NRW Seniorennetzwerke gebildet worden sind. So bestehen z. B. in der Stadt Köln selbstorganisierte Seniorennetzwerke, die durch eine zentrale Servicestelle unterstützt werden (SeniorenNetzwerke Köln 2014).

Schließlich ist auf die Aktivitäten der Freien Wohlfahrtspflege NRW zur Förderung der sozialen Partizipation von älteren Menschen hinzuweisen, z. B. die »Qualitätsinitiative gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit« (Freie Wohlfahrtspflege NRW 2014).

Zusammenfassend können die aktuellen Aktivitäten des Landes NRW zur Förderung bzw. Unterstützung der nachhaltigen Partizipation von älteren Menschen – insbesondere im sozialen Bereich – wie folgt beschrieben werden:

Die seniorenpolitischen Aktivitäten des Landes NRW erstrecken sich über eine Vielzahl an Themen, wie z. B. Seniorenvertretungen, gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit, Freiwilligenarbeit, altengerechte Stadt- und Quartiersentwicklung, Integration von älteren Migrantinnen und Migranten, Übergang Arbeit–Ruhestand, lebenslanges Lernen oder demografischer Wandel. Die Bearbeitung der Themen erfolgt zu einem großen Teil über die Förderung von Vereinen, Arbeitsgemeinschaften und sonstigen zivilgesellschaftlichen Organisationen oder weiteren Einrichtungen auf kommunaler oder Landesebene.

3.3 Weiterer Handlungsbedarf

Nach der Schilderung der Ausgangslage und der Beschreibung der aktuellen Aktivitäten des Landes NRW wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der sozialen Partizipation von älteren Menschen auf Basis des Freiwilligensurveys 2009, der Forderungen der Landesseniorenvertretung NRW sowie der Ergebnisse des zweiten Demogra-

fiegipfels der Bundesregierung bzw. der Arbeitsgruppe »Selbstbestimmtes Leben im Alter« vom 14. Mai 2013 beschrieben. Darüber hinaus wird noch einmal ein Blick auf den Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« aus dem Jahr 2002 geworfen, dessen Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen – zumindest zum Teil – nichts an Aktualität eingebüßt haben. Schließlich werden die Einzelaspekte zusammengefasst und in systematischer Form dargestellt.

Die Autoren des Freiwilligensurveys 2009 weisen darauf hin, dass es »[e]ine so gute öffentliche Versorgung und ein so frühes Rentenalter, wie es viele heutige Seniorinnen und Senioren genießen, [...] in absehbarer Zeit nicht mehr geben [werde]« (BMFSFJ 2010: 161). Ferner schreiben die Autoren: »Man kann davon ausgehen, dass die im Vergleich zu früher und zu später besonders günstige aktuelle Lage vieler Seniorinnen und Senioren in Kombination mit ihrem sich modernisierenden Lebensstil ein wichtiger Hintergrund des Aufschwungs der öffentlichen Beteiligung und des freiwilligen Engagements bei den älteren Menschen war. Stimmt diese Diagnose, dann ist in Zukunft [...] nicht mehr mit einem solchen Umfang zivilgesellschaftlicher Dynamik bei den älteren Menschen zu rechnen. Zu vermuten ist, dass sich die Verhältnisse etwa in der Mitte zwischen der früheren und der sehr dynamischen Situation der letzten Jahre einpegeln« (ebd.). Eine besondere Herausforderung bestünde demnach darin, das erreichte Niveau der Partizipation älterer Menschen – auch im sozialen Bereich – wenn möglich aufrechtzuerhalten und zu verstetigen.

Gegenstand der Freiwilligensurveys ist regelmäßig auch der Verbesserungsbedarf bei den Rahmenbedingungen aus Sicht der Bevölkerung. Unterstützung für die Freiwilligenarbeit kann dabei durch die Arbeitgeber, die Organisationen und Institutionen des dritten Sektors oder den Staat und die Öffentlichkeit geleistet werden. Die Unterstützungsmöglichkeiten des Staates erstrecken sich auf unterschiedliche Bereiche: »Zum einen bestimmt der Staat die Bedingungen für die Arbeit der Organisationen und Institutionen des dritten Sektors, zum anderen kann er selbst eine Infrastruktur für die Engagementförderung vorhalten oder zumindest unterstützen, wie Informations-

und Kontaktstellen für freiwilliges Engagement. [...] Der Staat kann jedoch auch direkt Rahmenbedingungen für Engagierte verbessern und ihnen z. B. steuerliche Vorteile gewähren« (BMFSFJ 2010: 290).

Nach dem Freiwilligensurvey 2009 besteht der Verbesserungsbedarf bei der Förderung des sozialen Engagements vor allem in folgenden Bereichen (TOP-3-Bereiche; Angaben in %; Mehrfachnennungen möglich; BMFSFJ 2010: 293):

- »mehr Aufklärung über die Möglichkeiten des freiwilligen Engagements« (65 %);
- »steuerliche Absetzbarkeit der Kosten des Ehrenamts« (55 %);
- »steuerliche Absetzbarkeit der Aufwandsentschädigungen« (54 %).

Für die älteren Menschen über 65 Jahre richten sich die Verbesserungswünsche an den Staat und die Öffentlichkeit insbesondere auf diese Bereiche (TOP-3-Bereiche; Angaben in %; Mehrfachnennungen möglich; BMFSFJ 2010: 298):

- »mehr Aufklärung über die Möglichkeiten des freiwilligen Engagements« (57 %);
- »mehr Anerkennung in Presse und Medien« (49 %);
- »bessere Absicherung durch Haft- und Unfallversicherung« (43 %).

Der Informationsbedarf der älteren Menschen über die Möglichkeiten des freiwilligen Engagements ist in den letzten Jahren stetig angestiegen: von 43 Prozent (1999) über 54 Prozent (2004) bis auf 57 Prozent (2009).

In NRW beziehen sich die Verbesserungsvorschläge der Freiwilligen an den Staat bzw. die Öffentlichkeit – nach der Auswertung des Freiwilligensurveys durch TNS Infratest – im Wesentlichen auf die gleichen Bereiche wie deutschlandweit (TOP-3-Bereiche; Angaben in %; Mehrfachnennungen möglich; TNS Infratest 2011: 123):

- »bessere Information und Beratung über die Möglichkeiten des freiwilligen Engagements« (58 %);
- »bessere Anerkennung durch Berichte in Presse und Medien« (49 %);
- »bessere steuerliche Absetzbarkeit der Unkosten« (45 %).

Der Handlungsbedarf im Informationsbereich ist aus Sicht der Freiwilligen in NRW zunächst von 58 Prozent (1999) auf 55 Prozent (2004) gesunken und zuletzt wieder auf 58 Prozent (2009) gestiegen.

Aus Sicht von TNS Infratest sind die wichtigsten Handlungsfelder der Engagementförderung in NRW (TNS Infratest 2011: 26–28):

- Zivilgesellschaft im Ballungsraum;
- Förderung des Engagements junger Menschen;
- Förderung des Engagements von Frauen;
- thematische Erweiterung des weiblichen Engagements;
- Kultur der Mitbestimmung stärken;
- die materielle Fragen;
- mehr Information und öffentliche Würdigung.

An dieser Stelle soll insbesondere auf das zuerst genannte Handlungsfeld eingegangen werden: In NRW »leben 75 % der Bevölkerung in *hoch verdichteten Ballungsräumen*, was bundesweit nur zu 40 % der Fall ist« (TNS Infratest 2011: 54). In den nordrhein-westfälischen Stadtkernen lag die Engagementquote 2009 allerdings nur bei 33 Prozent; dies sind zwar drei Prozent mehr als in anderen städtischen Kernen in Deutschland, aber immerhin fünf Prozent weniger als im ländlichen Raum in NRW (TNS Infratest 2011: 55). »Das bundesweit niedrige Niveau des freiwilligen Engagements in den Großstädten erklärt sich auch aus dem erhöhten Auftreten sozialer Probleme. Anonymität und relative Gleichgültigkeit des Klimas der Großstädte bietet unterschiedlichen Kulturen [...] sowie sozial Schwachen einen Rückzugsraum, den die soziale Kontrolle der ländlichen Siedlungsweise einschränkt. Zum anderen steht sozial Schwachen und Benachteiligten in den Großstädten eine ausgebaute öffentliche Versorgungs- und Betreuungsstruktur zur Verfügung« (TNS Infratest 2011: 55). Eine weitere Herausforderung für NRW bestünde somit darin, das Engagement in den Stadtkernen der Ballungsräume, vor allem bei sozial Schwachen und Benachteiligten, in besonderer Weise zu unterstützen.

Zusätzlicher Handlungsbedarf ist bei der Engagementförderung von Migranten gegeben, die im Vergleich zu Nicht-Migranten eine deutlich niedrigere Beteiligungsquote aufweisen: So lag 2004 die

Quote der freiwillig engagierten Migranten bei 20 Prozent und die der freiwillig engagierten Nicht-Migranten bei 37 Prozent (Gensicke, Geiss und Lopez-Diaz 2005).

Die Landesseniorenvertretung NRW hat wiederholt den Mangel an politischer Partizipation auf lokaler Ebene bemängelt (LSV 2013). Aus Sicht der Landesseniorenvertretung kann soziale Partizipation erst dann funktionieren, wenn die Zusammenhänge, die sich aus den politischen Entscheidungen im Zusammenleben der Generationen ergeben, transparenter werden. Dies wird als Grundlage für wahre Teilhabe angesehen, die dazu führt, dass gemeinsam Lösungsschritte erarbeitet und Interessierte für neue ehrenamtliche Projekte gewonnen werden können.

Die Arbeitsgruppe »Selbstbestimmtes Leben im Alter«, deren Ergebnisse in der Broschüre »Jedes Alter zählt« des zweiten Demografiegipfels der Bundesregierung zusammengefasst sind, hat ein strategisches Konzept erarbeitet, »das beide Dimensionen, das aktive Altern wie den Bedarf an Unterstützung und Pflege, verbindet« (BMFSFJ 2013: 23). Konkret werden drei Handlungsfelder definiert (BMFSFJ 2013: 23–27):

- Rahmenkonzept »Sorgende Gemeinschaften«;
- Wohnen und Mobilität im Alter;
- Prävention, Gesundheitsförderung und Pflege.

Im ersten Handlungsfeld werden – neben den sog. Kernmaßnahmen der Bundesregierung (Programm »Anlaufstellen für ältere Menschen«, Förderschwerpunkt »Kommunale Beratungsstellen, Besser Leben im Alter durch Technik« und Wissenschaftsjahr 2013 »Die demografische Chance«) folgende, weitere Maßnahmen und Empfehlungen genannt (BMFSFJ 2013: 24):

- Altersbilder verändern;
- Engagement fördern;
- Übergänge gestalten;
- Gemeinwesenarbeit fördern;
- haushaltsnahe Dienstleistungen und unentgeltliche Hilfen stärken;
- kommunale Demografiekonzepte entwickeln und austauschen.

Für die Umsetzung des Rahmenkonzepts »Sorgende Gemeinschaften« wird schließlich ein möglichst partizipatives Vorgehen für erforderlich gehalten: »Politik für eine älter werdende Gesellschaft muss mit den Bürgerinnen und Bürgern, ob alt oder jung, und mit ihren Interessenvertretungen gemeinsam gestaltet werden – im Demografiedialog. Beteiligungsmöglichkeiten sollten insbesondere auch für ältere Migrantinnen und Migranten geschaffen werden« (BMFSFJ 2013: 23–24).

Die Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« geht in ihrem Bericht aus dem Jahr 2002 davon aus, »dass die Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements insbesondere von der Frage abhängt, inwiefern Bewältigungsstrategien und Modernisierungskonzepte von [professionellen] Institutionen, Organisationen, Diensten und Einrichtungen des Sozialsektors bürgerschaftliches Engagement als einen zentralen Faktor einschließen und dadurch neue gesellschaftliche Bedürfnisse nach Engagement entstehen lassen« (Bundestag 2002: 92). Für die Zielgruppe der Seniorinnen und Senioren definiert die Enquete-Kommission u. a. folgende Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen (Bundestag 2002: 103):

- »Die lokale Vernetzung [von Seniorenbüros] mit Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenagenturen und Seniorenvertretungen ist wünschenswert, um eine Vernetzung und Kooperation zwischen verschiedenen Zielgruppen zu ermöglichen«;
- »Eine flächendeckende Einführung von Seniorenvertretungen [...] ist zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements älterer Menschen wünschenswert«;
- »Von Bedeutung sind [...] alle Initiativen, die versuchen, Engagement und Hilfe zwischen den Generationen zu pflegen und zu erneuern, und dabei auf das berufliche oder familiäre Erfahrungswissen älterer Menschen zurückgreifen«.

Zu den Entwicklungsperspektiven und Handlungsempfehlungen für die Engagementförderung auf Landesebene insgesamt geht die Enquete-Kommission auf folgende Aspekte ein (Bundestag 2002: 175–179):

- Förderung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement durch die Länder;
- Landesgesetze auf Engagementfreundlichkeit überprüfen;
- Öffnung von Institutionen für Beiträge verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen und Akteure;
- bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe;
- Koordinierung, Kooperation und Vernetzung;
- finanzwirtschaftliches Controlling.

Mit den Aspekten »Förderung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement durch die Länder«, »bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe« und »Koordinierung, Kooperation und Vernetzung« wird insgesamt auf die Herausforderung eingegangen, die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements auf Länderebene (auch) als eine ressortübergreifende Aufgabe zu verstehen und entsprechend zu gestalten.

Zusammenfassend kann der Handlungsbedarf zur Stärkung der sozialen Partizipation von älteren Menschen in NRW somit in acht Punkten beschrieben werden:

1. Das erreichte Niveau der Partizipation älterer Menschen in NRW sollte möglichst erhalten und verstetigt werden. Von besonderer Bedeutung ist es dabei, die vorhandenen Potenziale auszuschöpfen, d. h. die Bereitschaft Engagierter und Nicht-Engagierter zu fördern. Im Kern geht es darum, die vorhandene Partizipationskultur unter den älteren Menschen in NRW zu stärken und weiter zu entwickeln.
2. Für die nachhaltige Partizipation älterer Menschen im sozialen Bereich sollten möglichst alle Altersstufen und alle gesellschaftlichen Gruppen (z. B. ältere Frauen und ältere Männer, ältere Ausländer/Migranten, ältere arme oder ältere behinderte Menschen) gewonnen werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen der unterschiedlichen Altersstufen bzw. gesellschaftlichen Gruppen ver-

schieden sein können und daher vielfältige Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen sind. Bei den einzelnen Angeboten bzw. Prozessen und Strukturen der Beteiligung ist zu beachten, dass im Alter verschiedene Hemmnisse für das Engagement verstärkt und gehäuft auftreten können (z. B. familiäre Aufgaben, Zeitmangel, Krankheit, Behinderung oder Pflegebedarf) und daher adäquate infrastrukturelle Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, um möglichst vielen älteren Menschen eine möglichst umfangreiche Teilhabe zu ermöglichen (z. B. Förderung der Verkehrsinfrastruktur zur Mobilitätsverbesserung älterer Menschen). Ein besonderes Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auch auf die Potenziale virtueller Partizipation älterer Menschen zu richten.

3. Eine besondere Herausforderung stellt die Partizipation älterer Menschen in den Stadtkernen der Ballungsräume dar; die Beteiligung älterer Menschen im ländlichen Raum darf dabei nicht vernachlässigt werden.
4. Ein Schwerpunkt der Engagementförderung sollte auf die Transparenz bzw. die Information und Beratung über die Möglichkeiten des Engagements älterer Menschen gelegt werden. Eine besondere Aufgabe besteht dabei in der möglichst zielgruppenspezifischen Aufbereitung von Informations- und Beratungsangeboten. Kommunen, aber auch Unternehmen spielen im Bereich der Engagementförderung eine besondere Rolle, da sie lokal angepasste und tragfähige Angebote bereitstellen und kommunizieren können. Eine besondere Phase der Engagementförderung sowie entsprechender Informations- und Beratungsangebote stellt die Phase des Übergangs von der Arbeit in den Ruhestand dar, da sich ältere Menschen nach dem Berufsleben häufig neue Betätigungsfelder und gesellschaftliche Aufgaben suchen.
5. Die Förderung des Engagements älterer Menschen im sozialen Bereich sollte möglichst mit den Zielgruppen, d. h. den älteren Menschen sowie ihren Interessenvertretungen, entwickelt und umgesetzt werden.

6. Die Förderung des Engagements älterer Menschen im sozialen Bereich sollte auf Landesebene ressortübergreifend, länderübergreifend, zwischen dem Land und den Kommunen, zwischen dem Land und dem Bund sowie zwischen dem Land und den Organisationen des dritten Sektors koordiniert geplant und umgesetzt werden.
7. Die Strategieentwicklung auf Landesebene zur sozialen Partizipation älterer Menschen sollte verstärkt werden. Darüber hinaus sollten auch kommunale Strategien zur sozialen Beteiligung älterer Menschen gefördert werden.
8. Für die soziale Partizipation älterer Menschen sollte ein übergreifendes Leitbild im Sinne eines selbstbestimmten Lebens im Alter sowie einer sich sorgenden Gemeinschaft, die intra- und intergenerationell sowie interkulturell ausgerichtet ist und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert, entwickelt werden. Im Rahmen dieses Leitbilds sollten außerdem die Schnittstellen zur kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Beteiligung älterer Menschen sowie die Potenziale der wechselseitigen Unterstützung der einzelnen Partizipationsbereiche beschrieben werden.

4 Welche guten Beispiele gibt es?

4.1 Überblick

Für die Bewältigung der Herausforderungen, die in Kapitel 3.3 beschrieben worden sind, sollen Lösungsansätze auf Basis von guten Beispielen im In- und Ausland entwickelt werden. In diesem Kapitel werden daher zunächst in- und ausländische Beispiele vorgestellt, die zur Entwicklung von Lösungsansätzen in Frage kommen. Die Beispiele wurden danach ausgewählt, ob sie einen Beitrag zur Bewältigung der in Kapitel 3.3 beschriebenen Herausforderungen auf regionaler bzw. Landesebene leisten können. Darüber hinaus wurde bewertet, ob sie – ganz oder teilweise – als innovativ für das Land

NRW bezeichnet werden können und ob sie bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen: klar formulierte Ziele, definierte Adressaten, Umsetzungskonzepte und Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendigen Kapazitäten zur erfolgreichen Umsetzung.

Die folgende Abbildung enthält einen Überblick über die recherchierten Beispiele, die anschließend steckbriefartig beschrieben werden:

Abbildung 4: Übersicht der recherchierten Beispiele

Kapitel	Land/Region	Beispiel
4.2	Oberösterreich	Unabhängiges LandesFreiwilligenzentrum (ULF)
4.3	Berlin	Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe (komzen)
4.4	Bayern	Wegweiser zur Gründung und Gestaltung von Seniorengenossenschaften
4.5	Sachsen	Gutachten zur Etablierung von Seniorengenossenschaften
4.6	Deutschland	Wohnen für Hilfe
4.7	Frankreich	ensemble2générations

4.2 Oberösterreich

Abbildung 5: Oberösterreich: Unabhängiges LandesFreiwilligenzentrum (ULF)

Ziel	Im Jahresbericht 2012 werden die Leitlinien des ULF wie folgt beschrieben (ULF 2013: 3): »Wir arbeiten daran, • die Solidarität und gegenseitige Unterstützung in unserer Gesellschaft zu fördern, • den Zusammenhalt zwischen Generationen, Kulturen und sozialen Schichten zu stärken, • das Potenzial älterer Menschen in der Nachberufsphase besser zu nutzen, • verstärkt auch junge Menschen für freiwilliges Engagement zu begeistern, • dass Freiwilligentätigkeiten auch als Erwerb wertvoller sozialer und fachlicher Kompetenzen wahrgenommen werden, • die Teambildung zwischen hauptamtlichen und freiwilligen MitarbeiterInnen zu stärken, • die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement auf breiter Ebene zu verbessern.«

Fortsetzung Abbildung 5:

Adressaten	Die Tätigkeitsfelder und die Modellprojekte des ULF sind u. a. nach folgenden Zielgruppen gegliedert (ULF 2014): • MigrantInnen/AsylbewerberInnen; • sozial benachteiligte Menschen; • Menschen mit besonderen Bedürfnissen; • Kinder und Jugendliche; • SeniorInnen. Darüber hinaus richten sich die Angebote des ULF sowohl an hauptamtliche als auch an freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
Umsetzung	Seine Aufgaben beschreibt das ULF wie folgt (ULF 2014): • »Beratung, Vermittlung und Begleitung[:] Wir sind Anlaufstelle für Freiwillige, regionale Modellprojekte und Einrichtungen im Sozialbereich. • Vernetzung und Know-how-Transfer[:] Wir verstehen uns als überregionale Plattform, sammeln Best-Practice-Beispiele und fördern den Erfahrungsaustausch zwischen bestehenden und neuen Strukturen. • Aus- und Weiterbildung[:] Wir bieten kostenlose Workshops für Freiwillige an sowie Lehrgänge für FreiwilligenkoordinatorInnen – diese bekommen das Know-how, professionelles Freiwilligenmanagement in ihrer Einrichtung zu verankern. • Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit[:] Mit Veranstaltungen und konsequenter Öffentlichkeitsarbeit sensibilisieren wir die Menschen für die Bedeutung von Freiwilligenarbeit.« Das ULF übernimmt also die Aufgaben einer Freiwilligenagentur auf Landesebene; zudem ist das ULF für strategische Leitstellentätigkeiten, wie beispielsweise Modellprojekte, Vernetzung oder Öffentlichkeitsarbeit, zuständig. Die Arbeit des ULF ist dabei auf das Freiwilligenengagement im Sozialbereich ausgerichtet. Insgesamt zeigt das ULF beispielhaft, wie die Unterstützung und Förderung der Freiwilligenarbeit auf regionaler Ebene – sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene – organisiert werden kann.
Kapazität	Das ULF ist auf Initiative des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) sowie des Sozialressorts des Landes Oberösterreich in der Stadt Linz eingerichtet worden. Die Einrichtung erfolgte in der Zeit von 2008 bis 2010 im Rahmen des Modellprojekts »GEMA – Gemeinsam aktiv« (BgEE 2011: 8; BMASK 2014). Das ULF wird vom Verein für Sozialprävention und Gemeinwesenarbeit (VSG) getragen und kooperiert – nach wie vor – mit dem BMASK, dem Sozialressort des Landes Oberösterreich sowie auch anderen Organisationen (ULF 2014).
Quellen	www.ulf-ooe.at/ (ULF 2014) www.ulf-ooe.at/spool/upload/Web_JB%202012_1.pdf (ULF 2013)

Abbildung 6: Berlin: Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe (komzen)

Ziel	Die Zielstellung der Handlungsempfehlungen für die Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe von 2011 bis 2014 wird in den Empfehlungen wie folgt dargestellt (komzen 2013: 2): »Die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, den Prozess der Interkulturellen Öffnung der Altenhilfe in den Handlungsfeldern, die der runde Tisch als solche mit maßgeblichem Handlungsbedarf erkannt hat, gezielt zu befördern und berlinweit voranzubringen. Es geht um den Abbau struktureller Barrieren, die Bereitstellung von kultursensibler Information und Beratung und die Entwicklung von integrativen Netzwerken in leistbarem zeitlichem und personellem Umfang, der sich zunächst auf das Zeitfenster 2011 bis 2014 erstreckt. Die Handlungsempfehlungen konkretisieren damit den mit dem Gesetz für Partizipation und Integration des Landes Berlin (PartIntG) vom 15.12.2010 gestellten Auftrag an die Verwaltung, auf die gleichberechtigte Teilhabe und interkulturelle Öffnung unter Beachtung zielgruppenspezifischer Bedarfe in allen Einrichtungen des Landes Berlin hinzuwirken. Sie unterstützen den gesellschaftlichen Auftrag, die Berliner Angebotslandschaft offen, mehrsprachig und kultursensibel zu gestalten und zu vernetzen, d. h. die Bedürfnisse älterer Zuwanderer verstärkt zu berücksichtigen und ihre Teilhabemöglichkeiten zu verbessern.«
Adressaten	• Interessenten für das Themenfeld »Alter und Migration« • Politik und Verwaltung • Medien
Umsetzung	Selbstverständnis und Aufgaben werden durch das komzen wie folgt beschrieben (komzen 2014): »Das Kompetenz Zentrum • ist Lotse für alle, die sich für das Thema Alter und Migration interessieren[;] • ist Beratungsstelle, die die Fachwelt für die Bedürfnisse älterer Migrantinnen und Migranten sensibilisiert[;] • informiert professionell vor Ort mit Projektpräsentation und Erfahrungsaustausch[;] • ist Treffpunkt für Interessierte[;] • ist der Fachpartner für Medien und Öffentlichkeit sowie Ratgeber für Politik und Verwaltung im Umgang mit multilateralen Kulturen.« Die Leistungen des komzen beziehen sich auf Informations- und Beratungsangebote, Vermittlung von Fach-Know-how und Netzwerkarbeit. Der runde Tisch, der vom komzen organisiert wird, hat »Handlungsempfehlungen für die Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe« (siehe oben: Ziel), »Standards für kultursensible Beratungsarbeit« und eine »Good-Practice-Liste« erarbeitet (komzen 2014). Zusammenfassend ist das komzen ein Beispiel dafür, wie spezifische Zielgruppen des freiwilligen Engagements älterer Menschen (hier: ältere Migranten) modellhaft und landesweit durch ein Kompetenzzentrum – sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene – unterstützt und gefördert werden können.
Kapazität	Das komzen kann als das »Referenzmodell des Landes Berlin zum Thema ›Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe‹ bezeichnet werden« (komzen 2014). Es wird durch die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales gefördert und durch die Caritas und die AWO unterstützt (SGS 2014).

Fortsetzung Abbildung 6:

Quellen	www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de/index.php/ueber-uns (komzen 2014) www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de/pdf/Handlungsempfehlungen_Stand_Dezember_2013.pdf (komzen 2013) www.berlin.de/sen/soziales/senioren/aeltere-migranten/index.html (SGS 2014)

4.4 Bayern

Abbildung 7: Bayern: Wegweiser zur Gründung und Gestaltung von Seniorengenossenschaften

Ziel	Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) hat einen Wegweiser herausgegeben, um Informationen und gute Beispiele zur Gründung und Gestaltung von Seniorengenossenschaften zur Verfügung zu stellen.
Adressaten	Interessierte Personen und Institutionen
Umsetzung	Der Wegweiser des StMAS enthält u. a. Informationen zum Konzept der Seniorengenossenschaften, zu den Leistungen, die in einer Seniorengenossenschaft erbracht werden, zu den geeigneten Rechtsformen (Genossenschaft, Verein, GmbH etc.), zur Finanzierung, zur Organisation, zur Öffentlichkeitsarbeit, zur Kontrolle bzw. zum Qualitätsmanagement sowie zu Kooperationsmöglichkeiten. Das StMAS weist in seinem Wegweiser darauf hin, dass die Seniorengenossenschaft den älteren Menschen die Sicherheit bietet, »ein selbständiges Leben zu führen, auch wenn sie auf Hilfen angewiesen sind« (StMAS 2013: 15). In dem Wegweiser wird auch auf die Frage eingegangen, wer für die Gründung einer Seniorengenossenschaft in Frage kommt: »Dies können zum Beispiel Betroffene sein, die in ihrem Wohnort oder Stadtteil auf Dauer verschiedene Leistungen in Anspruch nehmen möchten, oder Kinder und Enkel, die einen bestimmten Bedarf haben« (StMAS 2013: 17). Des Weiteren werden beispielsweise bestehende Vereine oder Verbände mit Bezug zur Zielgruppe der älteren Menschen, Nachbarschaftshilfen, Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften oder bestimmte Wohnprojekte genannt (StMAS 2013: 17). Die Kommunikationsmaßnahmen, die vom StMAS im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Seniorengenossenschaften eingesetzt werden, beziehen sich auf ein Webangebot (u. a. mit allgemeinen Informationen, dem Wegweiser und Musterdokumenten) sowie Veranstaltungen. So fand z. B. am 15. November 2013 in Nürnberg der Kongress »Genossenschaften für ältere Menschen« statt; dieser Kongress wurde als Teil einer gemeinsamen Kongressreihe mit dem Freistaat Sachsen durchgeführt (StMAS 2014). Das StMAS fördert mit seinen Materialien den möglichst eigenverantwortlichen Aufbau von Seniorengenossenschaften. Finanzielle Förderung wird explizit nur gewährt, »[u]m die Aufbauphase neuer Seniorengenossenschaften zu erleichtern« (StMAS 2014). So können »[e]inzelne Projekte – unabhängig von der Rechtsform – [...] nach Vorliegen einer Projektskizze inkl. Kosten- und Finanzierungsplan mit bis zu 30.000 Euro gefördert werden« (StMAS 2014).

Fortsetzung Abbildung 7:

Kapazität	Der Wegweiser bietet grundlegende Informationen über das Modell der Seniorengenossenschaften und dessen Entwicklungsmöglichkeiten im Freistaat Bayern. Er liefert Basiswissen, um interessierte Personen und Institutionen zur Gründung von Seniorengenossenschaften zu befähigen und zu motivieren.
Quellen	www.stmas.bayern.de/senioren/aktive/genossenschaften.php (StMAS 2014) www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/senioren/wegweiser_seniorengenossenschaften.pdf (StMAS 2013)

4.5 Sachsen

Abbildung 8: Sachsen: Gutachten zur Etablierung von Seniorengenossenschaften in Sachsen

Ziel	Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) hat ein Gutachten zur Etablierung von Seniorengenossenschaften herausgegeben, um aufzuzeigen, »wie in Sachsen dem erhöhten Unterstützungs- und Pflegebedarf bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl an professionellen Pflegekräften begegnet werden kann« (SMS 2013: 11).
Adressaten	Interessierte Personen und Institutionen
Umsetzung	In dem Gutachten werden das Konzept der Seniorengenossenschaften, die Funktionsweise des Zeitaustauschsystems – mit der Option einer »monetären Hinterlegung« – sowie der Umfang der auszutauschenden Hilfeleistungen (wie z. B. »Begleitung zu Behörden, Gesellung oder einfache hauswirtschaftliche bzw. handwerkliche Dienste, die von professionellen Altenpflegediensten aufgrund von Zeit- und Budgetrestriktionen so nicht oder nur sehr eingeschränkt geleistet werden können«) beschrieben (SMS 2013: 14–15). Zudem wird darauf eingegangen, dass die Mitglieder einer Seniorengenossenschaft pflegerische Leistungen mitübernehmen könnten, »falls der Leistungserbringer dazu qualifiziert ist (Laienpflege)« (SMS 2013: 15). Das SMS-Gutachten empfiehlt eine »Stakeholderanalyse«, um Seniorengenossenschaften zu etablieren und potenzielle Initiatoren zu identifizieren (SMS 2013: 74). Ein Fokus sollte auf Initiativen gelegt werden, die bereits auf Seniorenarbeit ausgerichtet sind; »[d]azu sind hauptsächlich lokale Promotoren und Multiplikatoren [...] anzusprechen, die im bürgerschaftlichen Umfeld verankert sind und deren soziales Netzwerk das Potenzial für die Initiierung einer Seniorengenossenschaft hat« (SMS 2013: 74). Das Gutachten des SMS betont ferner die Notwendigkeit einer »Werbe- und Kommunikationsstrategie«, die auf »Initiatoren«, »Teilnehmer« und »professionelle Pflege« bezogen sein sollte (SMS 2013: 75–80). In dem Gutachten werden auch mögliche Kommunikationsmaßnahmen beschrieben (SMS 2013: 77–79). In dem SMS-Gutachten wird schließlich ein Förderkonzept vorgestellt, das auf die Bereiche »Gründung«, »Infrastruktur«, »Beratung« und »Weiterbildung« sowie unterschiedliche Förderarten und -fristen Bezug nimmt (SMS 2013: 89). Darüber hinaus werden die Konzepte aus dem baden-württembergischen Modellvorhaben sowie dem Modellvorhaben des Kreises Offenbach als Beispiele angeführt (SMS 2013: 88).

Fortsetzung Abbildung 8:

Kapazität	Das Gutachten bietet eine fundierte Analyse des Modells der Seniorengenossenschaften und der Übertragungsmöglichkeiten auf den Freistaat Sachsen. Es liefert Informationen und gute Beispiele, um interessierte Personen und Institutionen zur Gründung von Seniorengenossenschaften zu befähigen und zu motivieren.
Quelle	www.sms.sachsen.de/download/Verwaltung/A4_Sachsen_fuereinander_Gutachten.pdf (SMS 2013)

4.6 Deutschland

Abbildung 9: Deutschland: Wohnen für Hilfe

Ziel	Unterstützung von Seniorinnen und Senioren, Bereitstellung von günstigem Wohnraum für junge Menschen sowie Förderung des intergenerationellen bzw. sozialen Zusammenhalts
Adressaten	Potenzielle »Vermieter« (Senioren, die Wohnraum zur Verfügung stellen können, an Kontakten zur jüngeren Generation interessiert sind und Unterstützung suchen) sowie potenzielle »Mieter« (Studierende und Auszubildende im Alter von über 18 Jahren, die eine kostengünstige Wohnform suchen und bereit sind, einen Teil ihrer Zeit in Hilfeleistungen für ältere Menschen zu investieren) (WfH 2014)
Umsetzung	Für die Wohnen-für-Hilfe-Projekte in Deutschland wurde eine Website eingerichtet. Auf der Website wird das grundsätzliche Prinzip des Wohnens für Hilfe wie folgt erläutert: »Statt die harte Eurowährung für Wohnraum zu verlangen, erhalten ›Vermieter‹ Hilfeleistungen im Alltag, die variabel von beiden Parteien vorher vereinbart werden. Diese unentgeltlichen Gegenleistungen fallen unterschiedlich aus. Möglich sind Haushaltshilfe, Gartenpflege, Einkaufen[,] gemeinsame Spaziergänge oder Unternehmungen. Die Initiative ›Wohnen für/gegen/mit Hilfe‹ gibt es in mehreren Städten Deutschlands. Für die meisten Programme gelten [!] dieselbe Faustregel: Pro m² bezogenen Wohnraum hat der ›Mieter‹ 1 Stunde Hilfe im Monat zu leisten. Die Anzahl und die Art und Weisen der Hilfeleistungen kann jedoch variieren und individuell verhandelt werden. Individuelle Vereinbarungen sind hierbei nicht ausgeschlossen. Ausgenommen sind jedoch Pflegeleistungen jeglicher Art. Die einzigen Unkosten[,] die dem ›Mieter‹ entstehen sind[,] die Nebenkosten, wie Gas, Wasser und Strom. Die Zielgruppen in den einzelnen Städten, in denen ›Wohnen für Hilfe‹ praktiziert wird, können unterschiedlich sein. Auch die Träger, die ›Wohnen für Hilfe‹ finanzieren, sind verschieden« (WfH 2014). Die Studierenden oder Auszubildenden füllen einen Fragebogen mit detaillierten Angaben zur Person (u. a. Personalausweis, Studentenausweis und Lichtbild) aus und geben ihn im jeweiligen Projektbüro ab. Bei den Senioren findet ein Hausbesuch mit Besichtigung der Wohnräume statt; zudem füllen auch die Senioren einen Fragebogen mit detaillierten Angaben zur Person aus. Mit beiden Zielgruppen wird ein Informationsgespräch geführt, bevor die Vermittlung zwischen Mieter und Vermieter erfolgt (WfH 2014). Auf der Website werden Wohnen-für-Hilfe-Projekte aus 25 Städten in Deutschland vorgestellt. Die Projekte sind »Einrichtungen öffentlicher, caritativer Organisationen oder Vereine« (WfH 2014). Schließlich wird auf zehn Länder verwiesen, in denen das Konzept »Wohnen für Hilfe« ebenfalls praktiziert wird (Australien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Neuseeland, Österreich, Schweiz, Spanien und die USA) (WfH 2014).

Fortsetzung Abbildung 9:

Kapazität	Das Konzept ist praxiserprobt und -bewährt. Es wurde vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft mit der »Hochschulperle des Monats Dezember 2013« ausgezeichnet (Stifterverband 2014).
Quellen	www.wohnenfuerhilfe.info/ (WfH 2014) http://stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulperle/2013/2013-12/index.html (Stifterverband 2014)

4.7 Frankreich

Abbildung 10: Frankreich: ensemble2générations

Ziel	Die Mission von ensemble2générations (zwei Generationen gemeinsam) lautet: »favoriser le logement gratuit pour les étudiants et rompre la solitude des seniors en leur offrant de vivre ensemble autour de services mutuels« (= kostengünstigen Wohnraum für Studierende fördern und Einsamkeit von Senioren verringern durch gemeinsames Wohnen in Verbindung mit gegenseitiger Hilfe).
Adressaten	Senioren/Seniorinnen (über 60 Jahre, mit einem freien Zimmer, Bedarf an Geselligkeit oder/und Unterstützung sowie Interesse an Kontakt zu jüngeren Menschen) und Studierende (zwischen 18 und 30 Jahren, auf der Suche nach Wohnraum und mit Interesse an Kontakt zu älteren Menschen)
Umsetzung	Die Website von ensemble2générations aus Frankreich geht u. a. auf die Optionen ein, die im Rahmen einer intergenerationellen Wohngemeinschaft ausgewählt werden können: • Formule 1: Logement gratuit (= Modell 1: Kostenloses Wohnen); • Formule 2: Logement économique (= Modell 2: Sparsames Wohnen); • Formule 3: Logement solidaire (= Modell 3: Solidarisches Wohnen). Nach dem ersten Modell kann der Studierende tagsüber frei über seine Zeit verfügen; abends verbringt er seine Zeit mit dem Senior/der Seniorin. Ein Abend pro Woche, zwei Wochenenden pro Monat und drei Wochen im Jahr sind ebenfalls frei. Als Gegenleistung kann der Studierende mietfrei bei dem Senior/der Seniorin wohnen. Die an ensemble2générations zu zahlende Jahresgebühr beträgt 390 Euro. Nach dem zweiten Modell verbringt der Studierende bestimmte Abende mit dem Senior/der Seniorin, kauft ein, organisiert kulturelle Aktivitäten etc. Im Gegenzug erhält der Studierende dafür Wohnraum zu stark vergünstigten Mietzahlungen. Die an ensemble2générations zu zahlende Jahresgebühr beträgt ebenfalls 390 Euro. Nach dem dritten Modell kann der Studierende vollkommen frei über seine Zeit verfügen; es gibt keinerlei Einschränkungen oder Verpflichtungen gegenüber dem Senior/der Seniorin. Im Gegenzug erhält der Studierende dafür Wohnraum zu vergünstigten Mietzahlungen. Die an ensemble2générations zu zahlende Jahresgebühr beträgt 250 Euro.

Fortsetzung Abbildung 10:

Kapazität	ensemble2générations ist 2012 mit dem 1er Prix de l'Année Européenne de la Solidarité Intergénérationnelle ausgezeichnet worden. Seit der Gründung 2006 sind bereits über 1.100 Studierende an Seniorinnen und Senioren vermittelt worden. Derzeit wird eine Erweiterung des Angebotes auf Luxemburg, die Schweiz und Japan geplant.
Quelle	www.ensemble2generations.fr/ (ensemble2générations 2014)

5 Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

5.1 Überblick

In Kapitel 3.3 wurde das soziale Engagement älterer Menschen als wesentliche Herausforderung für eine nachhaltige Partizipation bezeichnet. Im Folgenden werden drei Lösungsansätze skizziert, die auf den in Kapitel 4 skizzierten guten Beispielen aufsetzen:

Abbildung 11: Überblick über die Lösungsansätze

Bereich	Lösungsansatz
Hilfe für Fremde	Aufbau und Betrieb einer Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen
Hilfe auf Gegenseitigkeit	Entwicklung eines Programms zur Unterstützung innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit
Sonstiges soziales Engagement	Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften

Der inhaltliche Zusammenhang der Lösungsansätze sieht wie folgt aus: Im Schwerpunkt können die Lösungsansätze jeweils einer Engagementart zugeordnet werden. Die Lösungsansätze sind jedoch zum Teil auch auf andere Engagementarten ausgerichtet. So könnte und sollte die Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen ebenso bei der Entwicklung eines Programms zur Unterstützung innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit sowie bei der Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften mitwirken.

Außerdem spielen bei Modellen der Hilfe auf Gegenseitigkeit (wie z. B. dem Modell der Seniorengenossenschaft) häufig nicht nur die Hilfe auf Gegenseitigkeit, sondern auch die freiwillige Fremdhilfe und das sonstige soziale Engagement eine Rolle. Schließlich könnten intergenerationelle Wohngemeinschaften auch Bestandteil eines Modells der Hilfe auf Gegenseitigkeit sein.

Die Beschreibung der Lösungsansätze gliedert sich jeweils nach folgendem Schema:

- Ziele;
- Eckpunkte;
- Wechselwirkungen.

Unter Wechselwirkungen werden positive Auswirkungen auf die geplanten Handlungsfelder bzw. Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW bzw. mögliche Synergieeffekte verstanden (MKULNV 2013). Folgende Handlungsfelder sollen in den Mittelpunkt des nordrhein-westfälischen Strategieprozesses gestellt werden: Klimaschutz, Energiewende, nachhaltiges Wirtschaften, Schutz natürlicher Ressourcen (Biodiversität, Wald, Wasser, Flächen/Boden, nachhaltige Landbewirtschaftung, Luft, Umwelt und Gesundheit), Demografie, faire Arbeit, Integration und Interkulturalität, sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, nachhaltige Finanzpolitik, nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung, Nahmobilität, nachhaltiger Konsum/nachhaltige Lebensstile, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Eine-Welt-Politik. Darüber hinaus sollen bei allen Handlungsfeldern folgende Querschnittsthemen berücksichtigt werden: Gleichstellung der Geschlechter (Gender Mainstreaming), Barrierefreiheit und Inklusion, Nachhaltigkeit in den Kommunen (Lokale Agenda 21), bürgerschaftliches Engagement/Teilhabe, Bildung sowie Wissenschaft, Forschung und Innovation, internationale Dimension sowie Auswirkungen auf die ländlichen Räume.

5.2 Aufbau und Betrieb einer Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen

Es wird vorgeschlagen, auf Landesebene eine Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen aufzubauen und zu betreiben. Nach dem gegenwärtigen Ressortzuschnitt sollte die Koordinierungsstelle im MGEPA eingerichtet werden. Für die Koordinierungsstelle werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen:

Ziele

Mit der Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen sollten im Wesentlichen drei Ziele verfolgt werden:

- Vernetzung der wesentlichen Akteure;
- strategische Ausrichtung der Partizipation von älteren Menschen;
- partizipative und transparente Entwicklung und Umsetzung der Beteiligungsstrategie.

Die Vernetzung der wesentlichen Akteure sollte in ressort-, ebenen- und sektorübergreifender Dimension stattfinden. Die ressortübergreifende Dimension bezieht sich auf die Ressorts, die ebenfalls mit Fragen des bürgerschaftlichen Engagements bzw. der Zielgruppe der älteren Menschen befasst sind. Die ebenenübergreifende Dimension umfasst die Abstimmung mit den Akteuren auf kommunaler und ggf. Bundesebene. Die sektorübergreifende Dimension ist auf die Organisationen und Institutionen des dritten Sektors und der Wirtschaft ausgerichtet.

Die strategische Ausrichtung der Partizipation älterer Menschen sollte auf die Verstetigung des freiwilligen Engagements von älteren Menschen und die Ausschöpfung der Engagementpotenziale bei älteren Menschen bezogen sein. Zu berücksichtigen ist dabei die Partizipation älterer Menschen aus allen Altersstufen, aus allen gesellschaftlichen Gruppen (z. B. ältere Frauen und ältere Männer, ältere Ausländer/Migranten, ältere arme oder behinderte Menschen) sowie

aus Ballungsräumen und ländlichen Gebieten. Die strategische Ausrichtung sollte am Leitbild eines selbstbestimmten Lebens im Alter im Rahmen einer sorgenden Gemeinschaft orientiert sein. Wichtig ist schließlich eine Operationalisierung der Strategie in Form von Zielen und Indikatoren, die ein regelmäßiges Controlling sowie ein Berichtswesen ermöglichen.

Die partizipative und transparente Entwicklung und Umsetzung der Partizipationsstrategie für ältere Menschen bezieht sich darauf, viele Akteure auf Landes- und kommunaler Ebene sowie in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft intensiv bei der Strategieentwicklung und -umsetzung – z. B. in Form von Modellprojekten, Fortbildungen oder Tagungen – zu beteiligen. Zudem geht es darum, die Entwicklung und Umsetzung der Beteiligungsstrategie möglichst transparent – z. B. in Form von Informationsangeboten zur Arbeit der Koordinierungsstelle sowie zur Planung, zum Stand der Zielerreichung und zur Fortschreibung der Partizipationsstrategie – zu gestalten.

Die Koordinierungsstelle bezweckt nicht die Übernahme operativer Lenkungs- und Servicefunktionen, die z. B. bei den Freiwilligenagenturen oder den Seniorenbüros bzw. den entsprechenden Landesarbeitsgemeinschaften angesiedelt sind. Die Koordinierungsstelle stellt ebenfalls kein Kompetenzzentrum dar, sondern übernimmt Steuerungs- und Supportfunktionen für die vorhandenen Kompetenzzentren im Bereich des freiwilligen Engagements bzw. der Seniorenarbeit, wie z. B. des Forums Seniorenarbeit, der ZWAR Zentralstelle oder von KOSKON.

- Für die Definition der Ziele wurde im Wesentlichen auf die Beispiele des Unabhängigen LandesFreiwilligenzentrums (ULF) in Oberösterreich und des Kompetenz Zentrums Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe (komzen) in Berlin zurückgegriffen.

Eckpunkte

a. Organisation einer Steuerungsgruppe

Die wesentlichen Akteure der Partizipation bzw. des Engagements von älteren Menschen im Land NRW sollten in eine Steuerungsgruppe eingebunden werden.

Als Mitglieder der Steuerungsgruppe kommen das MGEPA, das MFKJKS und ggf. weitere Ministerien sowie die Landesseniorenvertretung, die Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros, die ZWAR Zentralstelle, das Forum Seniorenarbeit, das Landesbüro für altengerechte Quartiere, die Landesstelle Pflegende Angehörige, die Landesinitiative Demenzservice, RUBICON, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen, KOSKON und ggf. weitere zivilgesellschaftliche Organisationen auf Landesebene in Frage. Die Steuerungsgruppe sollte durch die Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen im MGEPA vorbereitet, moderiert und nachbereitet werden.

Das Ziel der Steuerungsgruppe besteht in der gemeinsamen und strategischen Zukunftsplanung, der Koordinierung der Kompetenzen und Kapazitäten ihrer Mitglieder, der Einbindung neuer Partner und somit letztlich auch in der langfristigen Sicherung der vorhandenen Strukturen, Einrichtungen und Initiativen auf Landesebene.

Die Aufgaben der Steuerungsgruppe umfassen die Entwicklung von Leitlinien, Zielen und Indikatoren, die Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit, Information und Kommunikation sowie die Planung von Modellprojekten, Fortbildungen und Tagungen.

Unter Umständen kommen auch andere Organisations- und Rechtsformen zur Realisierung der Ziele bzw. zur Übernahme der Aufgaben der Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen in Frage (z. B. ein Stiftungs- oder Genossenschaftsmodell).

b. Entwicklung von Leitlinien, Zielen und Indikatoren

Im Rahmen der Steuerungsgruppe sollten Leitlinien, Ziele und Indikatoren der Partizipation von älteren Menschen erarbeitet werden.

Die Leitlinien können auf die Definition (siehe Kapitel 4.1 und 4.2), den Handlungsbedarf (siehe Kapitel 5.2) sowie die oben genannten Ziele Bezug nehmen. Ein Fokus sollte dabei auf die Partizipation älterer Menschen im sozialen Bereich, die inklusive Partizipation aller Altersstufen und gesellschaftlichen Gruppen sowie die Partizipation in den Ballungsräumen bzw. in den ländlichen Gebieten gelegt werden. Darüber hinaus sollte auf das Leitbild eines selbstbestimmten Lebens im Alter eingegangen werden.

Für die Erarbeitung der Leitlinien sollte auf die vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnisse zurückgegriffen werden. Beispielhaft kann dies an der Partizipation älterer Ausländer bzw. Migranten verdeutlicht werden. Zu diesem Thema liegen u. a. wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. Olbermann 2003), Tagungsdokumentationen (vgl. Deutscher Städtetag 2008), Beispiel-Sammlungen (vgl. MGFFI 2010) und Einzelfall-Beispiele (vgl. Stadt Hamm 2010) vor.

Bei der Entwicklung der Leitlinien sind, sofern bzw. sobald vorhanden, Altenberichte und Konzepte, die Schnittstellen zur sozialen Partizipation älterer Menschen aufweisen, zu berücksichtigen. Für die Leitlinien zur sozialen Partizipation älterer Menschen ist beispielsweise der Masterplan altengerechte Quartiere.NRW relevant (MGEPA 2013). So stellt das »Handlungsfeld ›Sich einbringen‹ – Partizipation ermöglichen« eines von vier Handlungsfeldern des Masterplans altengerechte Quartiere.NRW dar (MGEPA 2013: 28).

Die Ziele der Partizipation von älteren Menschen sollten lang-, mittel- und kurzfristig ausgerichtet sein. Als Grundlage für die mittel- bis langfristigen Ziele bieten sich die Indikatoren des Freiwilligensurveys, der alle fünf Jahre durchgeführt wird, an. Denkbar ist z. B., dass Engagementquoten sowie Engagementpotenzialquoten (Bereitschaft Engagierter, ihr Engagement auszudehnen, bzw. Bereitschaft Nicht-Engagierter, sich zu engagieren) nach Altersgruppen sowie spezifischen Zielgruppen (z. B. ältere Ausländer/Migranten)

quantifiziert und terminiert werden. Darüber hinaus sollten landesspezifische Indikatoren definiert und als Grundlage für die Operationalisierung der Ziele verwendet werden.

- Der Vorschlag zur Entwicklung von Leitlinien orientiert sich zum einen an den Leitlinien des ULF, die gleichzeitig Leitlinien der Freiwilligenförderung in Oberösterreich darstellen, sowie an der Zielstellung der Handlungsempfehlungen für die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe, die vom komzen und der Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales federführend erarbeitet worden sind (siehe Kapitel 4.2 und 4.3). Die Leitlinien des ULF machen deutlich, welche Schwerpunkte mit einer landesweiten Unterstützung der Freiwilligenarbeit verfolgt werden können. Die Zielstellung der Handlungsempfehlungen des komzen weist auf die Handlungsfelder, die gesetzliche Grundlage sowie die möglichen Ziele und Wirkungen der interkulturellen Öffnung der Altenhilfe hin.

c. Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit, Information und Kommunikation

Die Öffentlichkeitsarbeit der Koordinierungsstelle sollte auf die Arbeit der Steuerungsgruppe, die Leitlinien, Ziele und Indikatoren sowie die Modellprojekte, Fortbildungen und Tagungen bezogen sein. Zum anderen geht es um die Erstellung und Publikation von Berichten zur Planung und zum Stand der Zielerreichung sowie auch zur Fortschreibung der Partizipationsstrategie für ältere Menschen. Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist die Verbesserung der Transparenz im Bereich der Partizipation von älteren Menschen. Die einzelnen Informationen sollten über die Website des MGEPA sowie ggf. weiterer Mitglieder der Steuerungsgruppe zur Verfügung gestellt werden.

- Die Vorschläge zur Bereitstellung von Informationsangeboten orientieren sich zum Teil an den Websites des ULF bzw. des komzen (siehe Kapitel 4.2 und 4.3). Die Vorschläge zum Controlling und Berichtswesen basieren teilweise auf dem Jahresbericht des ULF,

in den auch quantitative Daten aufgenommen wurden (Engagementquoten nach Altersgruppen und Regionen; Vermittlung von Freiwilligen-Interessenten in einzelne Bereiche in Prozent; Teilnehmer an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen etc.) (ULF 2013: 5, 6, 13). Auch die Handlungsempfehlungen zur interkulturellen Öffnung der Altenhilfe enthalten Indikatoren mit konkreten Zielwerten und -terminen; sie bieten insofern eine gute Grundlage für Plan-Ist-Vergleiche zum Ende des Handlungszeitraums (komzen 2013: 3–9).

d. Planung von Modellprojekten, Fortbildungen und Tagungen

Es sind bereits eine Reihe themenrelevanter Modellprojekte durchgeführt worden. Hierzu zählen z. B. »Erfahrungswissen für Initiativen« (EFI) oder »Partizipation im Alter« (PIA). Zur Unterstützung des freiwilligen Engagements älterer Menschen sind weitere Modellprojekte denkbar, die sich mit der Partizipation spezifischer Zielgruppen befassen (z. B. ältere Frauen und ältere Männer, ältere Ausländer/Migranten, ältere arme oder ältere behinderte Menschen). In diesem Zusammenhang ist – gerade für die Partizipation von älteren Ausländern/Migranten – die Erprobung runder Tische ein möglicher Projektansatz.

Für Fortbildungen und Tagungen im Bereich der Partizipation von älteren Menschen gibt es ebenfalls bereits eine Reihe von Beispielen. Exemplarisch sollen hier die Veranstaltungen des Forums Seniorenarbeit erwähnt werden. Denkbar wären auch weitere Fortbildungen oder Tagungen, die auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet sind. Zudem könnten z. B. Veranstaltungen für Freiwilligenkoordinatoren konzipiert und gefördert werden.

Die Modellprojekte, Fortbildungen und Tagungen, die zur Umsetzung der Leitlinien und Ziele für die Partizipation von älteren Menschen angeboten werden, sollten in der Steuerungsgruppe diskutiert und geplant werden. Modellprojekte sind als Ideenschmieden für die tägliche Arbeit anzusehen, zu planen und durchzuführen. Die Um-

setzung der Projekte und Veranstaltungen sollte partizipativ und könnte jeweils durch einzelne oder mehrere Mitglieder der Steuerungsgruppe oder Einrichtungen außerhalb der Steuerungsgruppe erfolgen.

- Für den Vorschlag zur Konzeption und Förderung von Modellprojekten wurde auf die zielgruppenspezifische Strukturierung der Modellprojekte des ULF sowie den vom komzen organisierten runden Tisch Bezug genommen (siehe Kapitel 4.2 und 4.3). Das Beispiel des ULF zeigt, wie die Tätigkeitsfelder und auch weitere Arbeitsbereiche des Freiwilligenzentrums (hier: Modellprojekte) zielgruppenspezifisch gegliedert werden können. Das Beispiel des komzen verdeutlicht, wie bestimmte Methoden (hier: runde Tische) zur Partizipation bestimmter Zielgruppen (hier: ältere Ausländer/Migranten) entwickelt und erprobt werden können.

Wechselwirkungen

Eine Koordinierungsstelle für die Partizipation von älteren Menschen ist geeignet, das bürgerschaftliche Engagement älterer Menschen und somit die gesellschaftliche Teilhabe bzw. den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft zu fördern. Zu erwarten sind auch positive Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung in den Kommunen bzw. eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung. Des Weiteren kann die Koordinierungsstelle einen Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels sowie zur Integration und Inklusion leisten, sofern auch Menschen aus allen Altersstufen, aus allen gesellschaftlichen Gruppen (z. B. ältere Frauen und ältere Männer, ältere Ausländer/Migranten, ältere arme oder ältere behinderte Menschen) sowie aus Ballungsräumen und ländlichen Gebieten in der strategischen Planung berücksichtigt werden. Die Förderung der Partizipation von älteren Menschen durch eine Koordinierungsstelle ist also geeignet, eine Reihe positiver Synergieeffekte zu erzeugen.

5.3 Entwicklung eines Programms zur Unterstützung innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit

Es wird vorgeschlagen, auf Landesebene ein Programm zur Unterstützung innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit zu entwickeln. Nach dem gegenwärtigen Ressortzuschnitt sollte das Programm im MGEPA sowie auch in Abstimmung mit weiteren Ressorts entwickelt werden. Für die Programmentwicklung werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Eine konkrete Ausprägungsform der Hilfe auf Gegenseitigkeit stellt die Seniorengenossenschaft dar. Die erste Seniorengenossenschaft in Deutschland wurde 1991 in Riedlingen gegründet (Martin 2011: 4). Das baden-württembergische Sozialministerium hat die Bildung von Seniorengenossenschaften im Zeitraum von 1991 bis 1993 durch ein Modellprogramm unterstützt (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 22). Es folgten weitere Förderprogramme auf kommunaler und Landesebene: So hat der Kreis Offenbach die Gründung von Seniorengenossenschaften im Zeitraum von 1994 bis 2004 gefördert (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 22–23). Bundesweit wird 2010 von ca. 50 Initiativen ausgegangen, »die nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit arbeiten und unter dem Begriff Seniorengenossenschaft zusammengefasst werden können, auch wenn sich diese Initiativen Bürgerhilfe, Nachbarschaftshilfe oder Seniorenhilfe nennen« (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 23). Umfassende Übersichten über die Existenz von Seniorengenossenschaften in Deutschland oder NRW gibt es allerdings nach wie vor nicht.

»Der Grundgedanke der Seniorengenossenschaften ist, in aktiven Zeiten Leistungen zu erbringen, für die Zeitpunkte gutgeschrieben werden, und diese Zeitpunkte für den Bedarfsfall anzusparen, wenn bei Krankheit oder im Alter Hilfe nötig wird« (Köstler und Schulz-Nieswandt 2010: 25). Die Idee der Seniorengenossenschaft beruht

also auf einem System des Zeitaustauschs – mit der Option, im Falle des eigenen Bedarfs auf die Unterstützung anderer zurückgreifen zu können, ohne auf die Hilfe des Staates oder dritter Organisationen angewiesen zu sein. Darüber hinaus eröffnet die Seniorengenossenschaft ihren Mitgliedern aber auch die Chance, sich im weiteren Sinne sozial, d. h. mit anderen bürgerschaftlich oder gesellschaftlich zu engagieren. Schließlich stellt die Seniorengenossenschaft ein Modell dar, mit dem dem aufgrund des demografischen Wandels drohenden Pflegenotstand – generell und im Einzelfall – wirksam begegnet werden kann. Die Seniorengenossenschaft bietet älteren Menschen insofern eine Möglichkeit, auch im Alter ein selbstbestimmtes Leben führen zu können.

Vom Bundesministerium für Bildung und Forschung wird derzeit das Projekt »Seniorengenossenschaften« unter Leitung von Prof. Dr. Doris Rosenkranz von der Technischen Hochschule Nürnberg gefördert. Ziel des Projekts ist es, »Kriterien für die erfolgreiche Gründung und den nachhaltigen Betrieb einer Seniorengenossenschaft zu analysieren. Dabei werden sowohl die Vielfalt an Organisationsmöglichkeiten als auch die Rahmenbedingungen [...] sowie hemmende und begünstigende Faktoren berücksichtigt, um praxisorientierte Handlungsempfehlungen [...] zu erhalten« (TH Nürnberg 2013). Die Projektlaufzeit geht von Juli 2013 bis Juni 2016.

Das erste Ziel des Programms besteht darin, vorhandene Seniorengenossenschaften zu evaluieren bzw. bereits durchgeführte Evaluationen auszuwerten und auf dieser Basis ggf. weitere, innovative Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit zu entwickeln.

Das zweite Ziel des Programms besteht darin, die Ergebnisse der Primär- bzw. Sekundäranalysen zum Modell der Seniorengenossenschaften sowie ggf. der Konzeption weiterer, innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit gegenüber den relevanten Zielgruppen in NRW zu kommunizieren.

Das dritte Ziel des Programms ist es, das Modell der Seniorengenossenschaften sowie ggf. weitere, innovative Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit nachhaltig in NRW zu etablieren. Der Begriff der Nachhaltigkeit kann dabei in einem doppelten Sinne verstanden wer-

den: Zum einen geht es darum, einzelne Modelle zu so entwickeln und weiterzuentwickeln, dass sie möglichst dauerhaft betrieben werden können. Zum anderen sollten die Modelle möglichst flächendeckend in NRW angeboten werden, sodass interessierte ältere Menschen in allen Landesteilen auf die jeweiligen Modelle zurückgreifen können.

- Für die Definition der Ziele wurde auf den »Wegweiser zur Gründung und Gestaltung von ›Seniorengenossenschaften‹« des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) sowie das »Gutachten zur Etablierung von Seniorengenossenschaften in Sachsen« des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz (SMS) zurückgegriffen (siehe Kapitel 4.6 und 4.7).

Eckpunkte

a. Durchführung einer Ist-Analyse sowie ggf. weiterer Modellentwicklungen

Für die Evaluation der Seniorengenossenschaften sollte zunächst ein Überblick über die vorhandenen Organisationen dieser Art in NRW gewonnen werden. Hierfür ist ein Kriterienkatalog zu entwickeln, der eine Zuordnung der häufig gleichen, aber unterschiedlich bezeichneten Initiativen ermöglicht. Die ermittelten Seniorengenossenschaften sind zudem zu beschreiben und es sind gute Beispiele zu identifizieren. Im Rahmen der Ist-Analyse sollten des Weiteren ausgewählte Seniorengenossenschaften evaluiert werden. Eventuell kann auch auf bereits durchgeführte Evaluationen zurückgegriffen werden. Gegenstand der Ist-Analyse sollte schließlich eine Analyse der potenziellen Personen, Gruppen oder Organisationen sein, die grundsätzlich für die Realisierung einer Seniorengenossenschaft bzw. anderer innovativer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit in Frage kommen. Theoretisch denkbar sind: Kirchgemeinden oder andere religiöse Gruppen, Vereine (z. B. Heimat-, Senioren- oder Selbst-

hilfevereine), Genossenschaften (z. B. Wohnungsgenossenschaften) etc.

Ausgehend vom Modell der Seniorengenossenschaften können ggf. andere innovative Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit entwickelt werden. Theoretisch denkbar sind beispielsweise folgende Entwicklungsmöglichkeiten:

- Erweiterung der Fokussierung auf andere Altersgruppen (Zielvorstellung: intergenerationelle Genossenschaften);
- Erweiterung der Fokussierung auf andere Rechtsformen (z. B. Vereine oder Stiftungen);
- Erweiterung der Fokussierung auf andere Organisationsformen (z. B. Tauschringe, Nachbarschaftsinitiativen oder intergenerationelle Wohngemeinschaften).

▶ Der Ansatz der Ist-Analyse basiert zum Teil auf der im Rahmen des SMS-Gutachtens durchgeführten sog. Stakeholderanalyse, um potenzielle Initiatoren für Seniorengenossenschaften ausfindig zu machen (siehe Kapitel 4.5). Auch das StMAS-Gutachten beschäftigt sich mit der Frage, wer für die Gründung einer Seniorengenossenschaft in Frage kommt (siehe Kapitel 4.4).

b. Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie

Für die Kommunikationsstrategie gilt es zunächst, die relevanten Zielgruppen auszumachen. Neben potenziellen Initiatoren (siehe a.) sind hierbei auch potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie die ggf. ergänzend im Rahmen der Seniorengenossenschaften oder anderer Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit tätig werdenden, professionellen Pflegedienste und -kräfte zu berücksichtigen.

Neben der Identifikation von Zielgruppen sollten auch geeignete Inhalte und Formate für die Kommunikation definiert werden. Bei den potenziellen Initiatoren stehen i. d. R. Information, Beratung und Hilfe, bei den potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie den professionellen Pflegediensten und -kräften grundsätzliche Fra-

gen zum Konzept, aber auch die Bewältigung von Ängsten oder Unsicherheiten in Verbindung mit den neuen Modellen im Vordergrund. Als Formate kommen z. B. Internetangebote, Handbücher oder Informationsveranstaltungen in Betracht.

- Die Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie beruht auf der sog. Werbe- und Kommunikationsstrategie, die im Rahmen des SMS-Gutachtens erwähnt wird; das SMS-Gutachten geht intensiv auf mögliche Zielgruppen und Inhalte der Maßnahmen ein (siehe Kapitel 4.5). Die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie fußt zudem auf den Kommunikationsmaßnahmen, die vom StMAS zur Unterstützung von Seniorengenossenschaften eingesetzt werden: einer Website mit allgemeinen Informationen, dem Wegweiser sowie Musterdokumenten und verschiedenen Veranstaltungen (siehe Kapitel 4.4).

c. Unterstützung der Eigenverantwortung

Ein weiterer Eckpunkt des Programms sollte darin bestehen, das Prinzip »Eigenverantwortung vor Fremdverantwortung« möglichst von Beginn an umzusetzen. Potenzielle Initiatoren sollten in die Lage versetzt werden, neue Seniorengenossenschaften oder andere Modelle der Hilfe auf Gegenseitigkeit möglichst selbstständig zu gründen. Nur subsidiär sollten externe Förderangebote bereitgestellt werden. Zur Unterstützung der Eigenverantwortung dienen – neben den o. g. Internetangeboten, Handbüchern und Informationsveranstaltungen – Sammlungen guter Beispiele oder die Bildung von Netzwerken.

- Im Gutachten des SMS wird das Prinzip »Eigenverantwortung vor Fremdverantwortung« ausführlich beschrieben: Der Staat handelt grundsätzlich subsidiär: Im Fokus steht die Unterstützung von Initiativen; die Förderung ist im Idealfall zeitlich befristet (siehe Kapitel 4.5). Auch das StMAS fördert den möglichst eigenverantwortlichen Aufbau von Seniorengenossenschaften – mit Materialien und ggf. auch mit finanzieller Förderung, die auf die Grün-

dungsphase von Seniorengenossenschaften begrenzt ist (siehe Kapitel 4.4).

d. Erarbeitung eines Förderkonzepts

Die subsidiär in Frage kommenden Förderangebote können beispielsweise auf die Entwicklungsphasen einer Seniorengenossenschaft oder anderer Modelle bezogen sein (Gründung, Aufbau, Betrieb etc.). Denkbar ist auch eine Orientierung an funktionellen Aspekten (z. B. Organisations-, Rechts- oder Finanzierungsberatung, Infrastruktur oder Fort- und Weiterbildung). Schließlich geht es aber auch um die etwaige finanzielle Förderung – insbesondere in Form einer Gründungshilfe.

- Die möglichen Konzeptinhalte entstammen dem SMS- bzw. dem StMAS-Förderkonzept (siehe Kapitel 4.4 und 4.5). Das SMS-Förderkonzept ist ganzheitlich auf die Bereiche »Gründung«, »Infrastruktur«, »Beratung« und »Weiterbildung« bezogen. Das StMAS fördert einzelne Projekte mit bis zu 30.000 Euro.

Wechselwirkungen

Mit Hilfe von Seniorengenossenschaften oder anderen Modellen kann ein Beitrag zum sozialen Zusammenhalt, vor allem innerhalb der älteren Generation, geleistet werden: Die älteren Menschen organisieren sich und leisten Hilfe auf Gegenseitigkeit. Sie engagieren sich gleichzeitig im sozialen bzw. gesellschaftlichen oder bürgerschaftlichen Bereich. Hiermit kann die Nachhaltigkeit in den Kommunen sowie eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung gefördert werden. Positive Wirkungen auf Integration und Inklusion sind ebenfalls zu erwarten, sofern auch ältere Ausländer/Migranten oder ältere behinderte Menschen Mitglieder der Organisationen sind. Schließlich können die Bildung und der Betrieb von Seniorengenossenschaften oder anderer Modelle auch zur Bewältigung des

demografischen Wandels und – über eine etwaige Einsparung von Pflege- und Betreuungskosten – zur nachhaltigen Finanzpolitik beitragen.

5.4 Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften

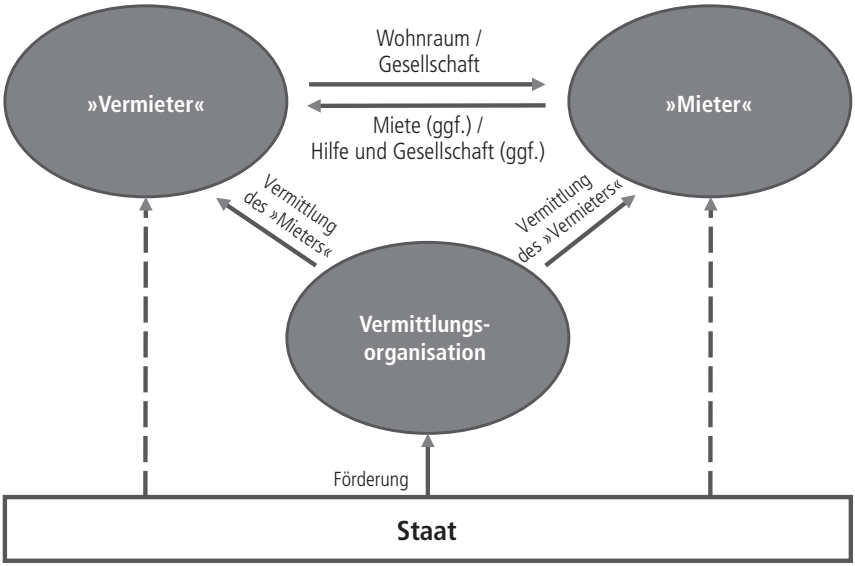
Es wird vorgeschlagen, ein Konzept zur Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften zu erarbeiten und zu vermitteln. Nach dem aktuellen Ressortzuschnitt sollte das Programm im MGEPA sowie auch in Abstimmung mit weiteren Ressorts entwickelt werden. Für die Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

In der folgenden Abbildung wird das Prinzip der intergenerationellen Wohngemeinschaft im Überblick dargestellt. Der »Vermieter« stellt Wohnraum und Gesellschaft zur Verfügung. Der »Mieter« zahlt keine oder eine reduzierte Miete und bringt ggf. Hilfe- und Gesellschaftsleistungen mit in die Wohngemeinschaft ein. Eine Vermittlungsorganisation erarbeitet lokal angepasste Lösungen, vermittelt interessierte Mieter an interessierte Vermieter und erhält dafür ggf. eine finanzielle Förderung (ergänzend bzw. alternativ zu Vermittlungsorganisationen gewinnen digitale Plattformen zunehmend an Bedeutung). Falls erforderlich wird auch Mietern oder Vermietern finanzielle Unterstützung gewährt. Staatliche Förderung sollte subsidiär gewährt werden, um die Bildung, Verstetigung und Verbreitung intergenerationeller Wohngemeinschaften – je nach Bedarf – zu unterstützen.

Bei einer intergenerationellen Wohngemeinschaft handelt es sich um eine gemeinschaftliche Wohnform. »Gemeinschaftliche Wohnformen, die eine große Attraktivität für alleinstehende Menschen [...] besitzen, sind im Kommen. Hier zeichnen sich künftige Kooperatio-

Abbildung 12: Intergenerationelle Wohngemeinschaften – Überblick



nen mit professionellen Diensten in Nachbarschaft und Gemeinde, mit Mehrgenerationenhäusern, Schulen, Kirchen und anderen lokalen Akteuren ab« (Amrhein 2009: 9).

Eine besondere Beziehung besteht zwischen intergenerationellen Wohngemeinschaften und Mehrgenerationenhäusern. Intergenerationelle Wohngemeinschaften sind auf einzelne Wohnungen älterer Menschen konzentriert, die zum Teil an jüngere Menschen (unter-) vermietet werden. Mehrgenerationenhäuser sind demgegenüber Teil der örtlichen Infrastruktur und stellen Angebote für ältere und jüngere Menschen bereit (z. B. Kinderbetreuung, Einkaufsunterstützung oder Behördengänge). Intergenerationelle Wohngemeinschaften können daher als Ergänzung für das »öffentliche« Angebot von Mehrgenerationenhäusern im »privaten« Bereich verstanden werden.

Einen konkreten Ansatz für intergenerationelle Wohngemeinschaften stellen die »Wohnen für Hilfe«-Konzepte dar. In Deutschland gibt es »Wohnen für Hilfe«-Konzepte derzeit in 25 Städten, da-

von sieben Städte in NRW (Aachen, Düsseldorf, Köln, Münster, Paderborn, Siegen und Wuppertal). Im Grundsatz sind alle Konzepte gleich; es gibt jedoch Unterschiede dahingehend, wer als Wohnraumanbieter oder -suchender in Frage kommt, welche Leistungen von der jeweiligen Vermittlungsorganisation übernommen werden, welche Kosten für diese Leistungen anfallen etc.

Der Wohnen-für-Hilfe-Ansatz ist ursprünglich in Großbritannien entwickelt worden und wird heute – weltweit – in mehreren weiteren Ländern praktiziert (z. B. in Australien, Frankreich, Italien, Kanada, Neuseeland, Österreich, Schweiz, Spanien und den USA).

Ein Ziel, das mit intergenerationellen Wohngemeinschaften bzw. ihrer Förderung erreicht werden kann, ist die Stärkung des sozialen Engagements älterer und jüngerer Menschen. Ältere Menschen stellen jüngeren Menschen kostengünstig Wohnraum zur Verfügung und öffnen sich gleichzeitig für die Begegnung und den Austausch mit jüngeren Menschen. Diese wiederum bringen Hilfe- und Gesellschaftsleistungen in die Wohnpartnerschaft mit ein und engagieren sich insofern ebenfalls im sozialen Bereich. Durch das soziale Engagement kann soziale Isolation – sowohl der älteren als auch der jüngeren Menschen – vermieden, der soziale Zusammenhalt gestärkt und das gegenseitige Lernen gefördert werden. Durch die Förderung des Austauschs zwischen den Generationen erfährt auch die nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung eine Ergänzung. Intergenerationelle Wohngemeinschaften leisten einen Beitrag dazu, dass die Selbstständigkeit älterer Menschen in den eigenen vier Wänden – so lange wie möglich – sichergestellt wird (ggf. in Kooperation mit professionellen Pflegediensten). Da die jüngeren Menschen die Rolle des »Mieters« und später ggf. auch einmal die Rolle des »Vermieters« übernehmen, sind intergenerationelle Wohngemeinschaften schließlich in besonderer Weise auf Nachhaltigkeit angelegt.

Ein weiteres Ziel intergenerationeller Wohngemeinschaften besteht in der Schaffung bezahlbaren Wohnraums, was – gerade in den Stadtkernen der Ballungsgebiete (z. B. für Studierende der örtlichen Hochschulen) – eine zunehmende Herausforderung darstellt. Um den unterschiedlichen Bedürfnissen der älteren, aber auch der jünge-

ren Menschen im Hinblick auf intergenerationelle Wohngemeinschaften nach dem Konzept des »Wohnens für Hilfe« gerecht zu werden, ist auf möglichst flexible Angebote zu achten. Intergenerationelle Wohngemeinschaften stellen insofern ggf. eine Ergänzung kommunaler Wohnraumkonzepte dar.

Denkbar wäre beispielsweise folgende Abstufung, die auch unterschiedliche Optionen des Konzepts verdeutlicht:

- kostenloses Wohnen (der »Mieter« erbringt – aufgrund fester Regeln oder Vereinbarungen – Hilfe- und Gesellschaftsleistungen im Gegenwert der Miete, d. h. das Wohnen selbst ist kostenlos);
- sparsames Wohnen (der »Mieter« erbringt – aufgrund fester Regeln oder Vereinbarungen – Hilfe- oder auch nur Gesellschaftsleistungen, die nicht vollständig dem Gegenwert der Miete entsprechen);
- solidarisches Wohnen (der »Mieter« erbringt keine festgelegten Leistungen; die Wohnkosten sind höher als bei Option 2, aber niedriger, als dies im Rahmen eines gewöhnlichen Mietvertrags der Fall gewesen wäre).

▶ Für die Definition der Ziele wurde auf die Beispiele aus Deutschland und Frankreich zurückgegriffen: »Wohnen für Hilfe in Deutschland« bzw. »ensemble2générations« (siehe Kapitel 4.6 und 4.7).

Eckpunkte

a. Erarbeitung des Förderkonzepts

Zunächst ist zu überlegen, wie die Vermittlungsorganisationen im Rahmen des Konzepts der intergenerationellen Wohngemeinschaften gefördert werden können. Die Vermittlungsorganisationen erbringen idealerweise – sowohl für den »Vermieter« als auch für den »Mieter« – Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen können z. B. bestehen in:

- Informations- und Beratungsleistungen;
- Unterstützung bei der Vermittlung des Wohnpartners;
- Unterstützung beim Abschluss des Wohnvertrags;
- Betreuung der Wohnpartnerschaft.

Sofern diese Leistungen bzw. die beim Vermittler anfallenden Kosten nicht durch Gebühren oder Provisionen gedeckt werden sollen, um die Bildung intergenerationeller Wohngemeinschaften zu erleichtern und die Wohnpartner zu entlasten, sind entsprechende Fördermaßnahmen zu planen. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob die Wohnpartner auch direkt gefördert werden könnten oder sollten (z. B. Förderung der »Vermieter« für erforderliche Umbaumaßnahmen oder Förderung der »Mieter« zur – ggf. anteiligen – Erstattung der Miete).

▶ Für diesen Eckpunkt wurde auf die Zielgruppenorientierung des Konzepts »Wohnen für Hilfe in Deutschland« und des Konzepts »ensemble2générations« Bezug genommen (siehe Kapitel 4.6 und 4.7).

b. Vermittlung des Förderkonzepts

Die Vermittlung des Förderkonzepts ist ebenfalls zielgruppenorientiert zu planen und umzusetzen. Zu den Zielgruppen gehören (potenzielle) Vermittlungsorganisationen, »Vermieter« oder »Mieter«. Als Vermittlungsorganisationen kommen Hochschulen ebenso in Frage wie beispielsweise Seniorenvertretungen, Seniorenbüros oder Freiwilligenagenturen. (Potenzielle) »Vermieter« könnten über die vorhandenen Seniorenorganisationen angesprochen bzw. informiert werden; (potenzielle) »Mieter« sind ggf. über Hochschulen, Arbeitgeber oder andere Organisationen zu erreichen.

▶ Auch bei diesem Eckpunkt wurde die Zielgruppenorientierung des Konzepts »Wohnen für Hilfe in Deutschland« sowie des Konzepts »ensemble2générations« zugrunde gelegt (siehe Kapitel 4.6 und 4.7).

Wechselwirkungen

Durch intergenerationelle Wohngemeinschaften kann der soziale Zusammenhalt zwischen der älteren und der jüngeren Generation und ggf. auch die Integration gestärkt werden. Insofern sind auch positive Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit in den Kommunen sowie eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung zu erwarten. Durch die kostengünstige Bereitstellung von Wohnraum für Studierende und Auszubildende – insbesondere in den städtischen Ballungsgebieten – sinkt der Aufwand für (Nah-)Mobilität und wird Bildung mittelbar gefördert.

Anhang

Anlage 1: Ergebnisse der Fokusgruppensitzung

Im Rahmen des Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« der Bertelsmann Stiftung ist am 15. Mai 2014 eine Fokusgruppensitzung zum Thema »nachhaltige Partizipation« durchgeführt worden. An der Sitzung haben folgende Personen teilgenommen:

Abbildung 13: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppe

Prof. Dr. Bernd Adamaschek	Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung, Herten
Christian Adams	Geschäftsführer, ZWAR Zentralstelle NRW, Dortmund
Dipl.-Heilpäd. Heike Bermond	Projektleitung, Wohnen für Hilfe, Köln
Prof. Dr. Harald Heinrichs	Professor für Nachhaltigkeit und Politik, Leuphana Universität Lüneburg
Daniel Hoffmann	Projektleiter Forum Seniorenarbeit, Kuratorium Deutsche Altershilfe, Köln
Jürgen Jentsch	Stellv. Vorsitzender, Landesseniorenvertretung NRW, Gütersloh
André Kaufung	Mitarbeiter, Seniorennetz Gelsenkirchen
Bettina Kühn-Puche	Referentin, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf
Jan Motte	Referat »Politische Planung, Reden«, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW, Düsseldorf

Fortsetzung Abbildung 13:

Henrik Riedel	Project Manager, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Hans Jörg Rothen	Project Manager, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Astrid E. Schneider	Leiterin Regiestelle Leben im Alter; Seniorenbeauftragte, Stadt Siegen
Cordula Theis	Koordination Demografische Entwicklung, Stadt Langenfeld Rhld.
Wolfgang Wähnke	Project Manager, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dipl.-Heilpäd. Sandra Wiegeler	Projektleitung, Wohnen für Hilfe, Köln

Ziel der Sitzung war es, die erste Fassung eines Impulspapiers zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW vor- und zur Diskussion zu stellen. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion zu folgenden Kapiteln des Impulspapiers (1. Fassung) zusammengefasst:

- Kapitel 2: Was ist das Thema dieses Papiers?
- Kapitel 3: Wo steht NRW heute?
- Kapitel 5: Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

Was ist das Thema dieses Papiers? (Kapitel 2)

Die Diskussion zur Fokussierung des Themas auf »Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter« kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Es sollte deutlich gemacht werden, dass Partizipation nicht das Gleiche bedeutet wie Engagement. Partizipation bedeutet, offen auf Menschen zuzugehen, herauszufinden und anzubieten, was Menschen benötigen, um an Politik, Gesellschaft, Wirtschaft etc. teilzuhaben, und insofern zu erreichen, dass Menschen nicht ausgeschlossen werden. Engagement wiederum heißt, sich aktiv, freiwillig und ehrenamtlich (bürgerschaftlich) für verschiedene Anliegen in unterschiedlichen Formen einzusetzen. Partizipation

und Engagement können daher als zwei Seiten ein und derselben Medaille bezeichnet werden; sie beschreiben jedoch nicht die gleichen Aspekte.

- Eine Fokussierung auf die Partizipation bzw. das Engagement von älteren Menschen erscheint möglich und aufgrund des demografischen Wandels bzw. der zunehmenden Veralterung der Gesellschaft auch sinnvoll. Wichtig sei jedoch, bei der Fokussierung auf ältere Menschen die übrigen Altersgruppen nicht aus den Augen zu verlieren. Zum einen handelt es sich bei den jüngeren Menschen von heute um die älteren Menschen von morgen und zum anderen ist nachhaltige Partizipation generell inklusiv, d. h. sie ist auch auf unterschiedliche Altersgruppen bzw. Generationen (intergenerationell) ausgerichtet.
- Die weitere Konzentration auf die Partizipation bzw. das Engagement von älteren Menschen im sozialen Bereich wird kritisch diskutiert. Zum Teil werden andere Partizipationsbereiche aus nachhaltiger Perspektive als wichtiger erachtet (z. B. die politische Partizipation); zum Teil wird die enge Verflechtung der einzelnen Partizipationsbereiche (sozial, politisch, kulturell und wirtschaftlich) betont. Insgesamt erscheint es jedoch möglich, sich auf die soziale Partizipation älterer Menschen zu fokussieren – sofern hervorgehoben wird, dass eine verstärkte soziale Partizipation auch positive Auswirkungen auf eine Partizipation im politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Bereich hat bzw. haben kann.
- Im Einzelnen werden folgende Aspekte für die Eingrenzung der Thematik als wichtig erachtet:
  - Durch das gemeinsame Engagement von älteren und jüngeren Menschen entsteht ein besonderer Mehrwert.
  - Die Anforderungen der (älteren) Menschen an das Engagement sind unterschiedlich und veränderlich im Zeitablauf; insofern sind vielfältige Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen.
  - Einen aufstrebenden Bereich stellt beispielsweise die virtuelle Partizipation bzw. die Partizipation über das Internet dar.
  - Bund, Länder und Kommunen sollten Strukturen und Prozesse schaffen, die es unterschiedlichen Adressatengruppen

(z. B. jüngeren und älteren Alten oder älteren Frauen und älteren Männern) ermöglichen, sich je nach Bedarf und Potenzial zu engagieren.
- Bei der Schaffung von Partizipationsstrukturen und -prozessen bzw. einzelnen Angeboten ist zu berücksichtigen, dass im Alter verschiedene Hemmnisse für das Engagement verstärkt und gehäuft auftreten können (z. B. familiäre Aufgaben, Zeitmangel, Krankheit, Behinderung oder Pflegebedarf).
- Insgesamt sind adäquate infrastrukturelle Rahmenbedingungen erforderlich, um möglichst vielen älteren Menschen möglichst umfangreiche Teilhabe zu ermöglichen (z. B. Förderung der Verkehrsinfrastruktur zur Verbesserung der Mobilität älterer Menschen).
- Eine besondere Phase der Engagementförderung stellt die Phase des Übergangs von der Arbeit in den Ruhestand dar, da sich ältere Menschen nach dem Berufsleben häufig neue Betätigungsfelder und gesellschaftliche Aufgaben suchen.
- Kommunen, aber auch Unternehmen spielen im Bereich der Engagementförderung eine besondere Rolle, da sie lokal angepasste und tragfähige Angebote und Lösungen bereitstellen können.
- Entscheidend ist, dass das Engagement letztlich immer auf Freiwilligkeit beruht und Partizipationsangebote ein möglichst selbstbestimmtes Leben im Alter unterstützen sollten.

Wo steht NRW heute? (Kapitel 3)

Die Diskussion zur Ausgangslage, zu den aktuellen Aktivitäten und zum weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW in Bezug auf eine nachhaltige Partizipation von älteren Menschen im sozialen Bereich kann wie folgt zusammengefasst werden:
- Im Hinblick auf die aktuellen Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Förderung der Partizipation bzw. des Engagements von älteren Menschen, insbesondere im sozialen Bereich, sollten folgende

Institutionen, Projekte und Maßnahmen zusätzlich genannt werden:

- Landesbüro für altengerechte Quartiere.NRW (www.aq-nrw.de/landesbuero-altengerechte-quartierenrw/landesbuero.html?&nav_lb=lb);
- Landesstelle Pflegende Angehörige Nordrhein-Westfalen (www.lpfa-nrw.de/startseite.html);
- Landesinitiative Demenzservice Nordrhein-Westfalen (www.demenz-service-nrw.de/);
- Beratungszentrum für Lesben und Schwule RUBICON (www.rubicon-koeln.de/HOME.155.0.html);
- Qualifizierungsprogramm für seniorTrainerinnen und seniorTrainer in Nordrhein-Westfalen »Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)« (www.forum-seniorenarbeit.de/Netzwerk/EFI_NRW/);
- Seniorennetzwerke an verschiedenen Orten in Nordrhein-Westfalen, z. B. in Köln (www.seniorennetzwerke-koeln.de/snw/snw_web.nsf/id/pa_startseite.html).

- Darüber hinaus ist auf die Aktivitäten der Freien Wohlfahrtspflege NRW zur Förderung der sozialen Partizipation von älteren Menschen hinzuweisen, z. B. die »Qualitätsinitiative gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit« (www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/index.php/sID/1151d4c201918b63f5a7338574070480/lan/de).
- Die Landesseniorenvertretung NRW ist Ansprechpartner des Landtags, der Landesregierung sowie der kommunalen Spitzenverbände, wenn es um die Gesetzgebung des generationenübergreifenden Zusammenlebens und der Pflege älterer Menschen in NRW geht. Mit ihren knapp 170 örtlichen Seniorenvertretungen kann sie als Sprachrohr der älteren Menschen in NRW bezeichnet werden. Die Landesseniorenvertretung hat wiederholt den Mangel an politischer Partizipation auf lokaler Ebene bemängelt. Aus Sicht der Landesseniorenvertretung kann soziale Partizipation erst dann funktionieren, wenn die Zusammenhänge, die sich aus den politischen Entscheidungen im Zusammenleben der Generationen ergeben, transparenter werden. Dies wird als Grundlage

für wahre Teilhabe angesehen, die dazu führt, dass gemeinsam Lösungsschritte erarbeitet und Interessierte für neue ehrenamtliche Projekte gewonnen werden können. Analog zur Landesebene greifen die kommunalen Seniorenvertretungen über die politische Teilhabe in den kommunalen Gremien Themen auf und unterbreiten entsprechende Vorschläge. Gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden und den Sportvereinen bilden sie ein örtliches Netzwerk der Hilfe zur Selbsthilfe. In Verbindung mit den Jugendparlamenten entsteht außerdem eine generationenübergreifende Zusammenarbeit.

- Weiterer Handlungsbedarf zur Förderung der sozialen Partizipation von älteren Menschen ist u. a. in folgenden Bereichen zu sehen:
  - Förderung des Engagements von älteren Menschen nicht nur in den Ballungsgebieten, sondern auch im ländlichen Raum;
  - Verbesserung der Transparenz (Eindämmung der Informationsflut), insbesondere auf kommunaler Ebene (vor Ort);
  - Verbesserung der Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen;
  - Beseitigung des Strategiedefizits auf Landesebene und Stärkung der Strategien auf kommunaler Ebene;
  - Entwicklung einer Partizipationskultur (auf Basis geeigneter Strategien und Strukturen);
  - Förderung der Partizipation in weiteren Bereichen (insbesondere im politischen Bereich) – auf Basis der Partizipation im sozialen Bereich.

Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar? (Kapitel 5)

a. Aufbau und Betrieb einer strategischen Leitstelle für freiwilliges Engagement älterer Menschen

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die grundsätzlichen Ziele einer strategischen Leitstelle für freiwilliges Engagement älterer Menschen werden positiv bewertet; allerdings werden folgende Anpassungen des Lösungsansatzes empfohlen:
  - Umbenennung in Leitstelle, Landesbüro oder Koordinierungsstelle für Partizipation älterer Menschen;
  - primäre Aufgaben der Stelle: Entwicklung eines Leitbilds; Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Kommunikation; Koordinierung, Bündelung und Steuerung von Kompetenzen; Einbindung neuer Partner; Planung von Modellprojekten; Planung von Qualifizierungsmaßnahmen; Beratung von Kommunen zur strategischen Ausrichtung etc.
- Die konkreten Leitlinien, Ziele und Indikatoren sollten auf Basis der Altenberichterstattung des Landes erarbeitet werden; an dieser Stelle ist zu betonen, dass auch die Kommunen eine Altenberichterstattung einführen sollten, um auf dieser Basis eigene Strategien zur Partizipation älterer Menschen entwickeln zu können.
- Modellprojekte sind als Ideenschmiede für die tägliche Arbeit anzusehen, zu planen und durchzuführen.
- Gegebenenfalls kommen – zukünftig – andere Organisations- oder Rechtsformen für die neu einzurichtende Stelle in Betracht (z. B. Stiftungs- oder Genossenschaftsmodell).
- In jedem Fall wird die langfristige Sicherung der vorhandenen Strukturen, Einrichtungen und Initiativen auf Landesebene für notwendig und sinnvoll gehalten; die neu einzurichtende Stelle sollte dabei vor allem als strategisches Steuerungsinstrument zur gemeinsamen Zukunftsplanung dienen.

b. Entwicklung eines Programms zur Unterstützung von Seniorengenossenschaften

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Konzept der Seniorengenossenschaften ist als ein innovatives Partizipationsmodell anzusehen. Anstelle der – sofortigen – Entwicklung eines landesweiten Programms zur Unterstützung von Seniorengenossenschaften werden jedoch folgende Punkte empfohlen:
  - Evaluation vorhandener Seniorengenossenschaften oder vergleichbarer Organisationen (z. B. Bocholter Bürgergenossenschaft eG: http://bocholter-bg.de/);
  - Erweiterung der Fokussierung auf andere Altersgruppen (Zielvorstellung: intergenerationelle Genossenschaften);
  - Erweiterung der Fokussierung auf andere Rechtsformen (z. B. Vereine oder Stiftungen);
  - Erweiterung der Fokussierung auf andere Organisationsformen (z. B. Tauschringe, Nachbarschaftsinitiativen oder intergenerationelle Wohngemeinschaften).
- Insgesamt wird daher eine Modifikation des Lösungsansatzes empfohlen im Hinblick auf eine Prüfung des Modells der Seniorengenossenschaften bzw. vergleichbarer Organisationen sowie anderer Rechts- und Organisationsformen mit dem Ziel, die Hilfe auf Gegenseitigkeit im intergenerationellen Kontext systematisch zu unterstützen.

c. Förderung intergenerationeller Wohngemeinschaften

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Zu den Zielen, die mit intergenerationellen Wohngemeinschaften verfolgt werden können, sind u. a. zu zählen:
  - Sicherstellung der Selbstständigkeit älterer Menschen in den eigenen vier Wänden (so lange wie möglich; ggf. in Kooperation mit professionellen Pflegediensten);
  - Unterstützung des Austauschs zwischen den Generationen und somit Förderung des gegenseitigen Lernens;
  - Ergänzung einer nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung durch die Förderung von Kontakten zwischen den Generationen;

    - Ergänzung der städtischen Wohnraumkonzepte (sofern vorhanden).
- Die Entwicklung städtischer Wohnraumkonzepte – als Rahmen auch für intergenerationelle Wohngemeinschaften – erscheint vielerorts dringend erforderlich.
- Für die Entstehung weiterer intergenerationeller Wohngemeinschaften (z. B. nach dem Modell »Wohnen für Hilfe«) ist eine unabhängige Kontaktstelle als erfolgskritisch anzusehen; die unabhängige Kontaktstelle ist vor allem in der Lage, lokale, angepasste Angebote zu erarbeiten.
- Digitale Plattformen gewinnen zunehmend an Bedeutung bei der Bildung intergenerationeller Wohngemeinschaften.
- Intergenerationelle Wohngemeinschaften sind in besonderer Weise auf Nachhaltigkeit angelegt, da die jüngeren Menschen zunächst die Rolle des »Mieters« und später möglicherweise die Rolle des »Vermieters« in einer intergenerationellen WG übernehmen können.

Anlage 2: Ergebnisse der repräsentativen Befragung

Allgemeine Einschätzung zur Nachhaltigkeit

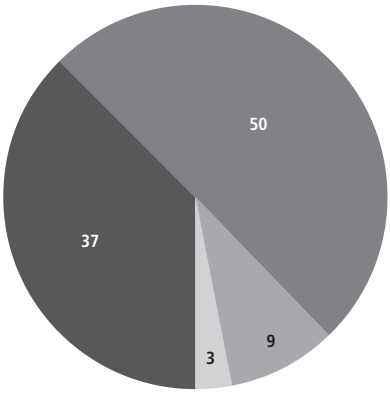
Die Befragung setzte mit zwei allgemeinen Fragen zum Thema »Nachhaltigkeit« im weiteren Sinne ein. Zunächst wurde nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik gefragt, anschließend nach den größten Problemen, um die sich die Landespolitik kümmern sollte. Gegen Ende des Interviews wurde zudem nach der persönlichen Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit« gefragt.

Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW

Bei der einleitenden Frage nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in Nordrhein-Westfalen war zu berücksichtigen, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt

werden kann. Er musste in der Befragung also zunächst kurz und allgemein verständlich definiert werden. Für die Befragung wurde die Nachhaltigkeitsdefinition verwendet, »dass nicht mehr verbraucht werden darf, als jeweils wieder nachwachsen oder künftig wieder bereitgestellt werden kann.« Zu berücksichtigen war allerdings auch, dass mit dieser Definition ein positiver Stimulus gesetzt wird, jedoch zur Beurteilung von Nachhaltigkeit auch mögliche negative Seiten berücksichtigt werden müssen.

Abbildung 14: Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass sich die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen bei ihren Entscheidungen nach diesem Grundsatz [der Nachhaltigkeit] richtet – auch wenn dies in der Gegenwart Nachteile für die Bürger haben kann, zum Beispiel geringere Leistungen vom Staat, höhere Steuern oder höhere Preise für Produkte?

■ sehr wichtig ■ eher wichtig ■ eher nicht wichtig ■ überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent; n=1.000; an 100 % fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

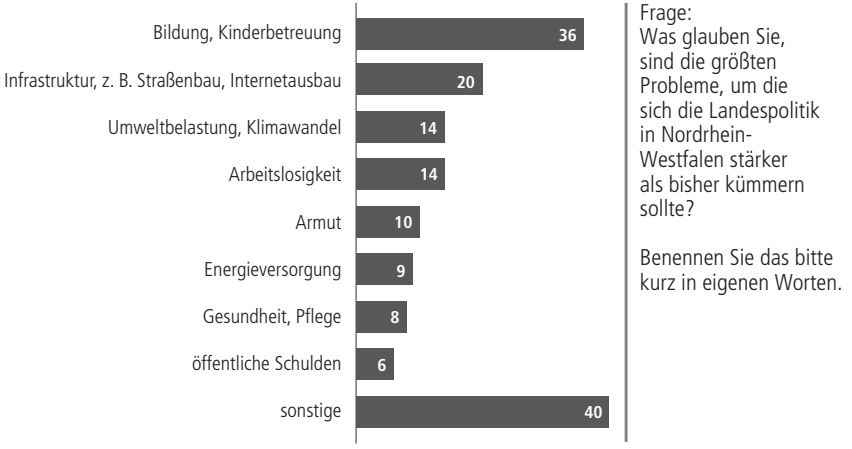
Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. Für fast neun von zehn Befragten ist eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen (sehr oder eher) wichtig. Lediglich gut einer von zehn Befragten hält eine solche Landespolitik für (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Hervorzuheben ist, dass die Gruppe der jüngsten Befragten (18 bis 19 Jahre) mit 97 Prozent tendenziell häufiger als alle Befragten angegeben hat, dass ihr eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen wichtig bzw. sehr wichtig ist.

Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte

Anschließend wurde erhoben, welche aktuellen oder künftigen Probleme aus Sicht der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am größten sind, derzeit von der Landespolitik aber noch nicht ausreichend beachtet werden. An dieser Stelle wurde im Pretest bewusst eine offene Frage gestellt, um aus diesen Antworten nach dem Pretest Antwortkategorien abzuleiten.

Abbildung 15: Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte



Hinweis: Die Antwortkategorien wurden nach dem Pretest festgelegt. Im Hauptfeld wurde die Frage wie im Pretest offen gestellt und die Antworten wurden durch die Interviewer zugeordnet, wenn dies eindeutig und ad hoc möglich war.

Angaben in Prozent; n=1.000; Mehrfachnennungen

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Dies war notwendig, um nach Abschluss der Befragung quantitative Auswertungen vornehmen zu können.

Für diese Frage waren Mehrfachnennungen möglich; dadurch summieren sich die ausgewiesenen Kategorien auf über 100 Prozent.

In der Feldphase der Hauptstudie wurde die Frage weiterhin offen gestellt, die Nennungen wurden jedoch bereits während des Interviews den Antwortkategorien zugeordnet, sofern dies den Interviewern eindeutig und ad hoc möglich war. Nennungen, bei denen eine solche Zuordnung nicht möglich war, wurden dagegen im Wortlaut erfasst und für die quantitative Auswertung bis auf Weiteres der Kategorie »sonstige« zugeordnet.

An dieser Stelle seien beispielhaft einige dieser »sonstigen« Probleme genannt:

- Asylpolitik, Migration, Integration,
- soziale Gerechtigkeit,
- Kriminalität, innere Sicherheit,
- Wohnraumangebot,
- Konsumverhalten.

Erwartungsgemäß wurde von einem großen Teil der Befragten (40 %) mindestens ein Problem benannt, das sich keiner der acht vordefinierten Kategorien eindeutig und ad hoc zuordnen ließ und somit als »sonstiges« Problem eingeordnet wurde. Bei den Problemen, die sich den acht genannten Kategorien zuordnen ließen, gab es große Unterschiede in den Häufigkeiten der Nennungen.

Die Thematik der Bildung/Kinderbetreuung wurde von gut jedem Dritten als eines der größten Probleme genannt, die öffentliche Verschuldung nur von jedem Sechzehnten.

Im Einzelnen wurden die Problembereiche mit den folgenden Häufigkeiten genannt: Bildung, Kinderbetreuung (36 %); Infrastruktur, z. B. Straßenbau, Internetausbau (20 %); Umweltbelastung, Klimawandel (14 %); Arbeitslosigkeit (14 %); Armut (10 %); Energieversorgung (9 %); Gesundheit, Pflege (8 %); öffentliche Schulden (6 %).

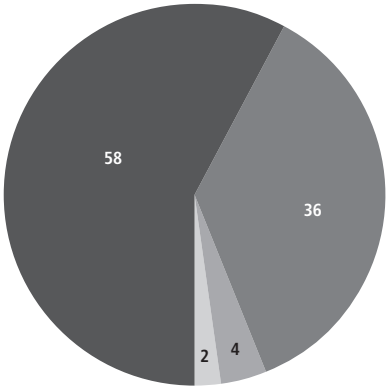
Die vorliegenden Auswertungen basieren auf der beschriebenen Zuordnung zu den acht genannten Kategorien. Eine Nachkodierung fand nicht statt. Problemfelder, die nicht bereits im Pretest angesprochen wurden und in diesen Kategorien ihren Niederschlag fanden, werden somit nicht explizit ausgewiesen, sondern sind unter »sonstige« enthalten. Offene Nennungen, die den genannten Kategorien durch die Interviewer nicht eindeutig und ad hoc zugeordnet werden konnten, bei denen sich aber bei genauerer Betrachtung im Nachhinein zeigte, dass sie diesen Kategorien zugeordnet werden könnten, sind in den Auswertungen ebenfalls unter »sonstige« enthalten. Damit verdeutlicht die Auswertung, welche der vorab definierten Kategorien von den Befragten wie oft zu den größten Problemen gerechnet wurden, um die sich die Landesregierung stärker als bisher kümmern sollte. Die ausgewiesenen Anteilswerte stellen insoweit eine konservative Schätzung dar, als sie nur diejenigen offenen Nennungen berücksichtigen, die diesen Kategorien ad hoc und eindeutig zugewiesen werden konnten.

Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«

Die dritte allgemeine Frage zum Thema »Nachhaltigkeit« wurde am Ende des Interviews gestellt. Es ging dabei darum einzuschätzen, wie wichtig das Thema »Nachhaltigkeit« für die Befragten persönlich ist.

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. 94 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen das Thema »Nachhaltigkeit« (sehr oder eher) wichtig sei. Lediglich sechs Prozent gaben an, dieses Thema sei für sie (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Abbildung 16: Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Alles in allem, was würden Sie sagen?

Wie wichtig ist das Thema »Nachhaltigkeit« für Sie persönlich?

■ sehr wichtig ■ eher wichtig ■ eher nicht wichtig ■ überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Engagement älterer Menschen im sozialen Bereich

Ein weiterer Block der Befragung behandelte das Thema »nachhaltige Partizipation von älteren Menschen«. Darin wurde danach gefragt, wie wichtig es ist, dass sich auch ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen sozial engagieren können, wie wichtig es ist, dass für ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen entsprechende Informationen auch in anderen Sprachen angeboten werden, wer für ein solches mehrsprachiges Informationsangebot sorgen sollte und als wie geeignet verschiedene Maßnahmen angesehen werden, um das soziale Engagement älterer Menschen zu unterstützen.

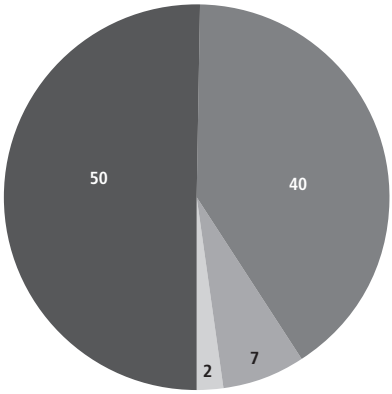
Soziales Engagement Älterer mit geringen Deutschkenntnissen

In der ersten Frage zu diesem Themenkomplex ging es um die allgemeine Einordnung, für wie wichtig es die Befragten halten, dass sich auch ältere Menschen, die nur über geringe Deutschkenntnisse verfügen, sozial engagieren können.

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten in die Kategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »ganz und gar nicht wichtig« einordnen.

Neun von zehn Befragten stuften die Möglichkeit zum sozialen Engagement für die genannten Personengruppen als sehr oder eher wichtig ein. In der Tendenz unterscheiden sich hier die 18- bis 19-Jährigen in ihrem Antwortverhalten vom Durchschnitt aller Befragten. Sie gaben zu 100 Prozent an, dass es aus ihrer Sicht wichtig bzw. sehr

Abbildung 17: Soziales Engagement Älterer mit geringen Deutschkenntnissen: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass sich in Nordrhein-Westfalen auch ältere Menschen ohne oder nur mit geringen Deutschkenntnissen im sozialen Bereich engagieren können?

sehr wichtig | eher wichtig | eher nicht wichtig | überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100 % fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

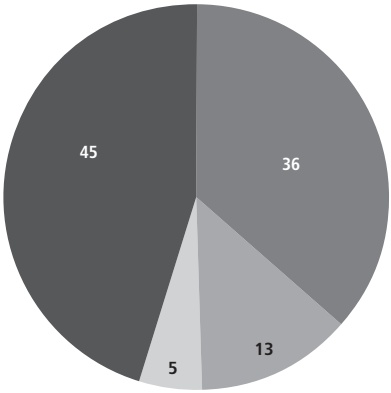
wichtig ist, dass sich auch ältere Menschen mit nur geringen Deutschkenntnissen im sozialen Bereich engagieren können.

Informationen über soziales Engagement von Älteren I

Mit der sich anschließenden Frage wurde der Fokus auf das Informationsangebot für ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen gelegt.

Eine Grundvoraussetzung für das Engagement im sozialen Bereich ist der Zugang zu Informationen, wie und wo sich entsprechende Engagementmöglichkeiten finden lassen. Um soziales Engagement auch für ältere Menschen mit geringen Deutschkenntnissen zu ermöglichen, muss insofern dafür Sorge getragen werden, dass

Abbildung 18: Informationen über soziales Engagement von Älteren I: Für acht von zehn Befragten wichtig



Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass in Nordrhein-Westfalen Informationen über Möglichkeiten zum sozialen Engagement älterer Menschen nicht nur auf Deutsch, sondern auch in anderen Sprachen angeboten werden?

sehr wichtig | eher wichtig | eher nicht wichtig | überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100 % fehlende Prozentanteile: »keine Angabe«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

das Informationsangebot auch in anderen Sprachen vorliegt. Als Antwortkategorien waren hier ebenfalls wieder »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »ganz und gar nicht wichtig« definiert.

Dass das Informationsangebot zum sozialen Engagement von älteren Menschen mit geringen Deutschkenntnissen mehrsprachig vorgehalten wird, ist für acht von zehn Befragten wichtig bzw. sehr wichtig. Wie bereits in der vorherigen Frage weichen hier die jüngsten Befragten (18- bis 19-Jährige), aber auch die ältesten Befragten (65 Jahre und älter) in der Tendenz mit ihren Antworten vom Durchschnitt aller Befragten ab. Bei den ältesten Befragten geben 86 Prozent und bei den jüngsten Befragten sogar 97 Prozent an, dass es ihnen wichtig bzw. sehr wichtig ist, dass es ein mehrsprachiges Informationsangebot zum sozialen Engagement älterer Menschen gibt.

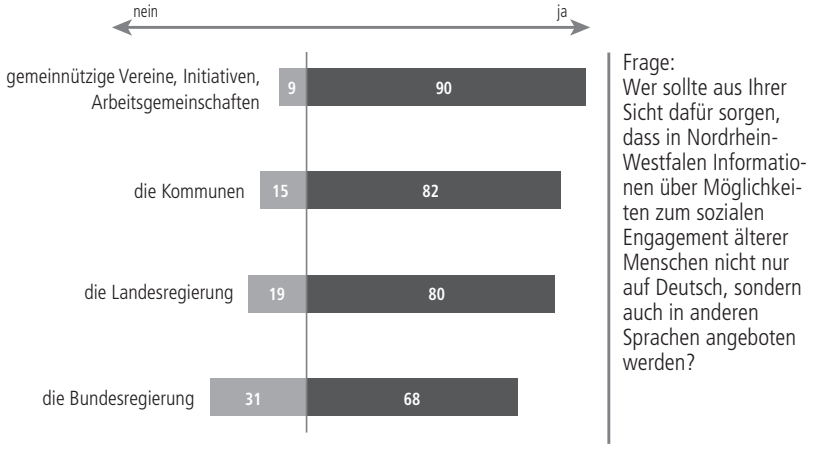
Informationen über soziales Engagement von Älteren II

Ein zentraler Punkt hinsichtlich des sozialen Engagements älterer Menschen mit geringen Deutschkenntnissen liegt in der Frage, wer für die Bereitstellung entsprechender Informationen verantwortlich ist. Daher wurden die Befragten auch dazu um ihre Einschätzung gebeten.

Als Antwortmöglichkeiten waren »ja« und »nein« vorgesehen. Die Liste der Akteure wurde in zufälliger Reihenfolge abgefragt. So war auch für diese Frage sichergestellt, dass mögliche systematische Verzerrungen ausgeschlossen werden, die sich bei einer Abhängigkeit der Antworten von der Reihenfolge der abgefragten Akteure ergeben können.

Das Ergebnis zeigt, dass bei allen Akteuren eine deutliche Mehrheit der Befragten bejaht, dass diese für ein mehrsprachiges Informationsangebot zum sozialen Engagement Älterer sorgen sollten. Tendenziell ist dabei der Anteil der »ja«-Antworten umso höher, je näher die Akteure an den Betroffenen sind. Im Einzelnen ergeben sich

Abbildung 19: Informationen über soziales Engagement von Älteren II: Befragte sehen am häufigsten Vereine und Initiativen in der Pflicht



Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

folgende Anteile der »ja«-Antworten: gemeinnützige Vereine, Initiativen oder Arbeitsgemeinschaften (90%), Kommunen (82%), Landesregierung (80%) und Bundesregierung (68%).

Die Gruppe der jüngsten Befragten sieht die gemeinnützigen Vereine, Initiativen und Arbeitsgemeinschaften sogar zu 100 Prozent und die Bundesregierung mit 81 Prozent tendenziell stärker als der Durchschnitt aller Befragten in der Verantwortung, die entsprechenden Informationen bereitzustellen.

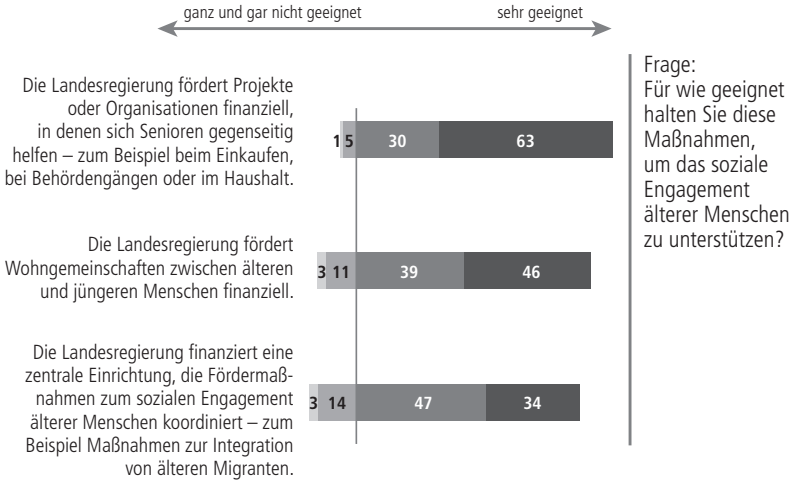
Förderung des sozialen Engagements älterer Menschen

Zum Abschluss des Themenblocks wurden die Befragten gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben, welche Maßnahmen die Lan-

desregierung umsetzen sollte, um die Partizipation älterer Menschen mit geringen Deutschkenntnissen im sozialen Bereich zu erhöhen.

Auch für diese Frage waren die Antwortmöglichkeiten »ja« und »nein« vorgesehen. Die drei zu beurteilenden Maßnahmen wurden erneut in einer zufälligen Reihenfolge vorgelegt, um mögliche systematische Verzerrungen auszuschließen, die sich ergeben können, wenn die Antworten von der Reihenfolge der vorgestellten Maßnahmen beeinflusst werden.

Abbildung 20: Förderung des sozialen Engagements älterer Menschen: Geeignetste Maßnahme: Förderung gegenseitiger Hilfe von Senioren



Angaben in Prozent

n=1.000; an 100 % fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Im Ergebnis ist zu sehen, dass es nach Einschätzung jedes neunten Befragten am sinnvollsten ist, wenn Senioren dabei unterstützt werden, sich gegenseitig zu helfen. Dafür soll die Landesregierung aus

Sicht der Befragten Projekte bzw. Organisationen finanziell unterstützen, die diesen Ansatz verfolgen.

In der finanziellen Förderung des Zusammenlebens jüngerer und älterer Menschen sehen 85 Prozent der Befragten eine geeignete Maßnahme (eher bis sehr geeignet). Hervorzuheben ist, dass die älteren Befragten (also Personen im Alter ab 60 Jahre) die Förderung von intergenerationellen Wohngemeinschaften mit 87 Prozent als diejenige Maßnahme ansehen, welche am besten geeignet ist, das soziale Engagement älterer Menschen zu fördern, und damit über dem Durchschnittswert aller Befragten liegen.

Schließlich geben 81 Prozent der Befragten an, dass die Finanzierung einer zentralen Koordinierungseinrichtung zur Förderung des sozialen Engagements älterer Menschen durch die Landesregierung einen geeigneten Ansatz (eher bis sehr geeignet) darstellt.

Anlage 3: Ergebnisse der Datenanalyse[2]

Zur Analyse der quantitativen und strukturellen Entwicklung der Zielgruppe der älteren Menschen werden einerseits Daten des Wegweisers Kommune der Bertelsmann Stiftung herangezogen (Bertelsmann Stiftung 2014): Der Wegweiser Kommune enthält – für alle Kommunen in Deutschland mit über 5.000 Einwohnern, aber auch für die Landesebene – Daten, Prognosen und Handlungskonzepte. Die Daten stammen von den statistischen Ämtern der Länder, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit, der infas GEOdaten GmbH (infas) sowie dem Ausländerzentralregister (AZR). Alle aktuellen Daten von 2011 wurden vom Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (Zefir) der Ruhr-Universität Bochum sowie der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH Bottrop (FORA) zusammengestellt. Die Daten zur Bevölkerungsprognose für 2030 basieren auf Daten der amtlichen Statistik der Bundesländer

2 Die Daten wurden durch die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesammelt und aufbereitet.

und wurden von der Deenst GmbH sowie dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover berechnet. Andererseits wurden auch Daten direkt beim Statistischen Bundesamt bzw. IT.NRW, dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, bezogen. Aus dem Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung wurden folgende Kennzahlen ausgewählt und aufbereitet:

Abbildung 21: Kennzahlen zur quantitativen und strukturellen Entwicklung der Zielgruppe I

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Relative Altersgruppenverteilung NRW 2011, 2011–2030	Prozentuale Verteilung der Altersgruppen innerhalb der Bevölkerung in NRW 2011 bzw. 2011–2030; N_{2011} = 17,837 Mio.; N_{2030} = 16,771 Mio. (Bertelsmann Stiftung 2014).
Altenquotient NRW 2011–2030	Verhältnis der Bevölkerung über 65 Jahre zur Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahre in NRW 2011–2030; N_{2011} = 17,837 Mio.; N_{2030} = 16,771 Mio. (Bertelsmann Stiftung 2014)
Altersarmut NRW 2011	Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre, der Leistungen nach SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erhält; N_{2011} = 3,707 Mio. (Bertelsmann Stiftung 2014)

Vom Statistischen Bundesamt bzw. IT.NRW wurden folgende Kennzahlen zur Beschreibung der quantitativen und strukturellen Entwicklung der Zielgruppe ausgewählt:

Abbildung 22: Kennzahlen zur quantitativen und strukturellen Entwicklung der Zielgruppe II

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Anteil der älteren Bevölkerung NRW 2011–2030	Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in NRW; N_{2011} = 17,837 Mio.; N_{2030} = 16,771 Mio.; und für die Prognose Berechnung des Mittelwerts der Varianten V1 W1 (Wanderungssaldo von 100.000 Personen) und V1 W2 (Wanderungssaldo von 200.000 Personen) der Bevölkerungsprognose für NRW (Statistisches Bundesamt 2011; 2009)
Anteil der ausländischen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung NRW 2011	Anteil der ausländischen Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung über 65 Jahre in NRW; N_{2011} = 3,707 Mio. (Statistisches Bundesamt 2011)

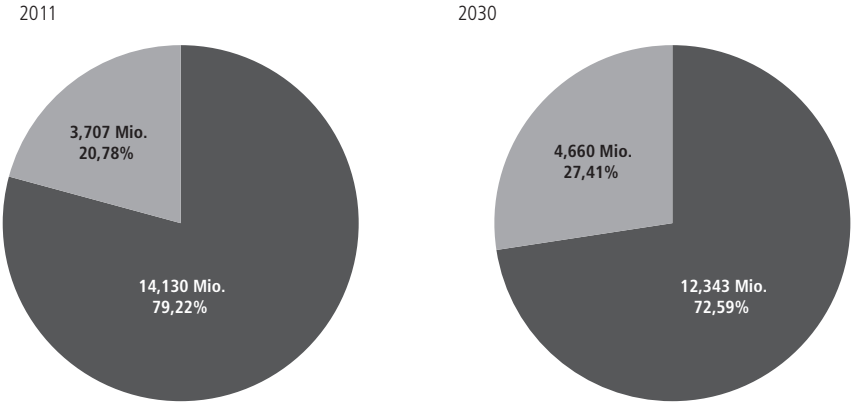
Fortsetzung Abbildung 22:

Anteil der von Armut bedrohten deutschen Bevölkerung an der älteren deutschen Bevölkerung NRW 2011	Anteil der deutschen Bevölkerung über 65 Jahre, der Leistungen nach SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erhält, an der deutschen Bevölkerung über 65 Jahre in NRW; N_{2011} = 3,520 Mio. (Statistisches Bundesamt 2011; 2014-1)
Anteil der von Armut bedrohten ausländischen Bevölkerung an der älteren ausländischen Bevölkerung NRW 2011	Anteil der ausländischen Bevölkerung über 65 Jahre, der Leistungen nach SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erhält, an der ausländischen Bevölkerung über 65 Jahre in NRW; N_{2011} = 0,186 Mio. (Statistisches Bundesamt 2011; 2014-1)
Anteil der schwerbehinderten Menschen an der älteren Bevölkerung NRW 2011	Anteil der schwerbehinderten Menschen über 65 Jahre, der als schwerbehindert eingestuft ist, an der Bevölkerung über 65 Jahre in NRW; N_{2011} = 3,707 Mio. (Statistisches Bundesamt 2014-2)
Anteil der pflegebedürftigen Menschen an der älteren Bevölkerung NRW 2011	Anteil der pflegebedürftigen Menschen über 65 Jahre, der Pflegeleistungen (Pflegegeld, vollstationäre Pflege, ambulante Pflege) erhält, an der Bevölkerung über 65 Jahre in NRW; N_{2011} = 3,707 Mio. (IT.NRW 2014)

Auf den nächsten Seiten werden die o. g. Kennzahlen nun in folgender Reihenfolge dargestellt:

- Anteil der älteren Bevölkerung NRW 2011 und 2030;
- relative Altersgruppenverteilung NRW 2011;
- relative Altersgruppenverteilung NRW 2011 und 2030;
- Altenquotient NRW 2011 und 2030;
- Anteil der ausländischen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung NRW 2011;
- Altersarmut NRW 2011;
- Anteil der von Armut bedrohten deutschen bzw. ausländischen Bevölkerung an der älteren deutschen bzw. ausländischen Bevölkerung NRW 2011;
- Anteil der schwerbehinderten bzw. pflegebedürftigen Menschen an der älteren Bevölkerung NRW 2011.

Abbildung 23: Anteil der älteren Bevölkerung NRW 2011 und 2030

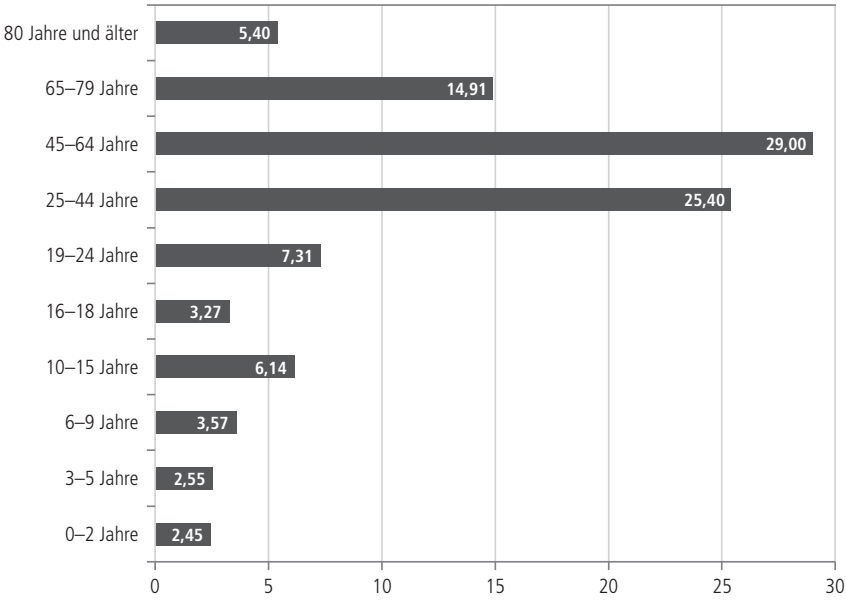


■ Bevölkerung unter 65 Jahre ■ Bevölkerung über 65 Jahre

Angaben gesamt und in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011 und 2009

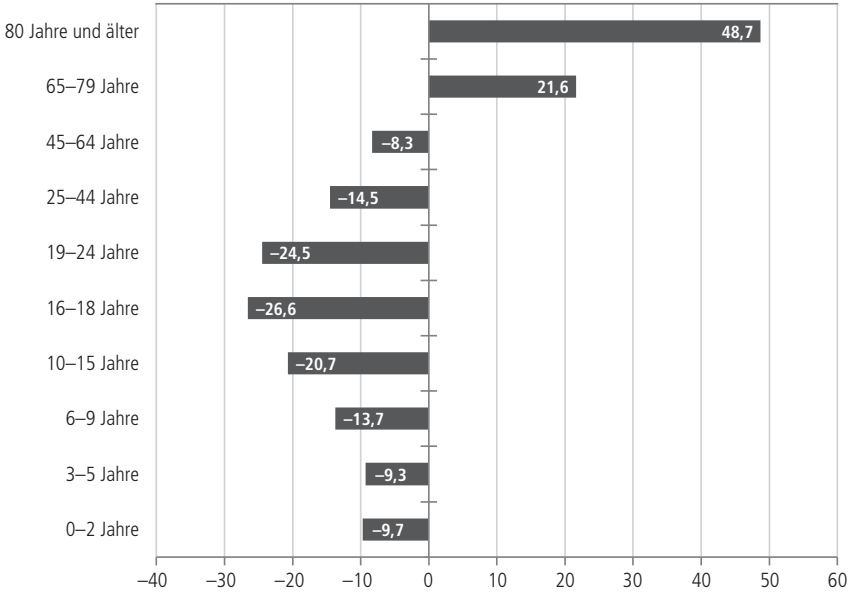
Abbildung 24: Relative Altersgruppenverteilung NRW 2011



Angaben in Prozent

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014

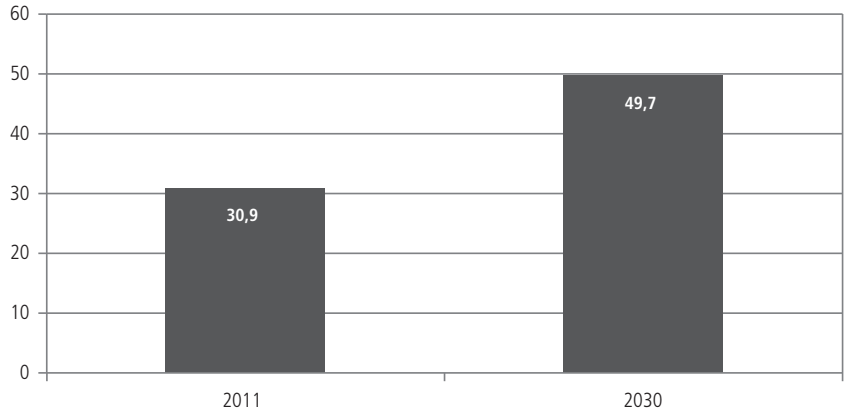
Abbildung 25: Relative Altersgruppenverteilung NRW 2011–2030



Angaben in Prozent

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014

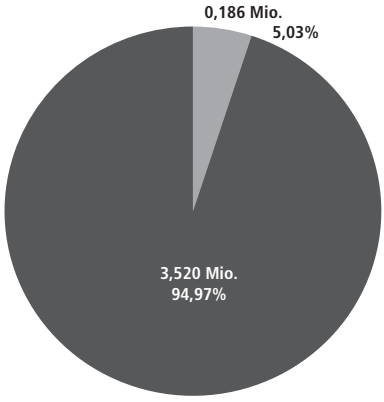
Abbildung 26: Altenquotient NRW 2011 und 2030



Angaben in Prozent

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014

Abbildung 27: Anteil der ausländischen Bevölkerung an der älteren Bevölkerung NRW 2011

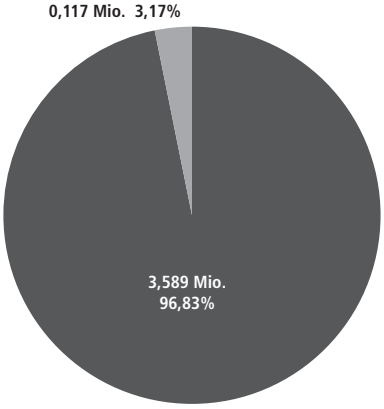


Ausländische Bevölkerung über 65 Jahre Deutsche Bevölkerung über 65 Jahre

Angaben gesamt und in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011

Abbildung 28: Altersarmut NRW 2011

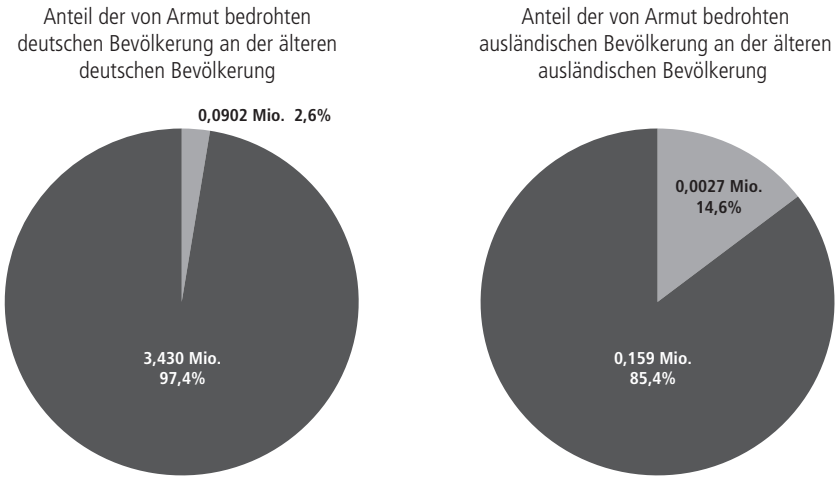


■ Bevölkerung über 65 Jahre ■ Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter

Angaben gesamt und in Prozent

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014

Abbildung 29: Anteil der von Armut bedrohten deutschen bzw. ausländischen Bevölkerung an der älteren deutschen bzw. ausländischen Bevölkerung NRW 2011



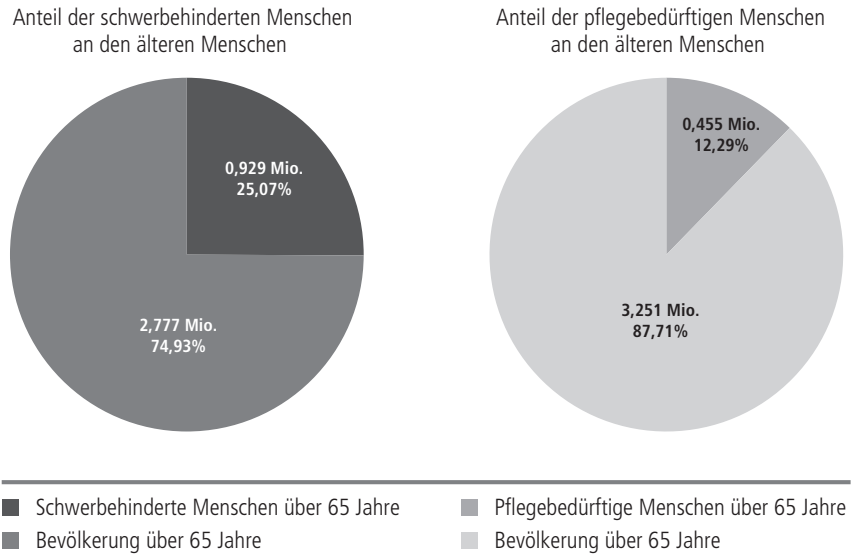
■ Anteil der deutschen bzw. ausländischen Empfänger von Grundsicherung über 65 Jahre
■ Anteil der deutschen bzw. ausländischen Bevölkerung über 65 Jahre

Angaben gesamt und in Prozent

Quellen: Statistisches Bundesamt 2014-1 und 2011

Zur Beschreibung der engagementbezogenen Ausgangslage werden im Wesentlichen die Daten des Freiwilligensurveys 2009 sowie die Ergebnisse einer NRW-spezifischen Sonderauswertung verwendet. Der Freiwilligensurvey 2009, der von TNS Infratest im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und mit Unterstützung durch die Bertelsmann Stiftung sowie den Generali Zukunftsfonds durchgeführt worden ist, enthält auch Daten der Freiwilligensurveys 1999 und 2004 (BMFSFJ 2010). Die NRW-spezifische Sonderauswertung wurde 2011 von TNS Infratest im Auftrag des Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) durchgeführt und enthält ebenfalls Daten der Freiwilligensurveys 1999, 2004 und 2009 (TNS Infratest 2011).

Abbildung 30: Anteil der schwerbehinderten bzw. pflegebedürftigen Menschen an der älteren Bevölkerung NRW 2011



Angaben gesamt und in Prozent

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014-2

Aus dem Freiwilligensurvey 2009 von TNS Infratest im Auftrag des BMFSFJ sowie der NRW-spezifischen Sonderauswertung von TNS Infratest im Auftrag des MFKJKS wurden folgende Kennzahlen zur engagementbezogenen Ausgangslage ausgewählt. Freiwilliges Engagement wird dabei verstanden als die öffentliche Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in einem organisierten Kontext: entweder durch Übernahme bestimmter Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen als freiwillige Tätigkeiten, die längerfristig ausgeübt werden (im Durchschnitt seit etwa zehn Jahren), oder als Beteiligung an Veranstaltungen, in Gruppen oder Mannschaften und an anderen Aktivitäten, ohne dass sich die jeweiligen Personen verbindlich auf eine Tätigkeit oder Aufgabe festlegen.

Methodisch baut der Freiwilligensurvey auf einer Zufallsstichprobe der Bevölkerung ab 14 Jahre auf; die repräsentative Befragung

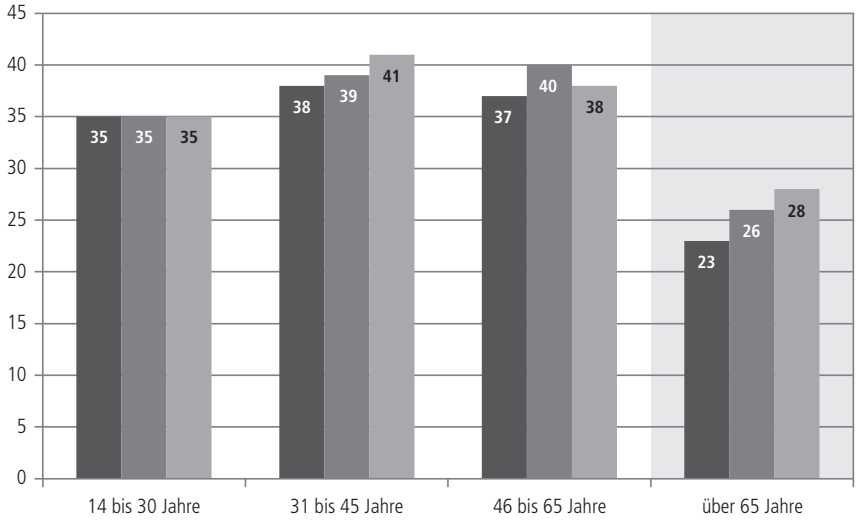
wurde telefonisch durchgeführt (BMFSFJ 2010: Methodenanhang; TNS Infratest 2011: Anhang).

Abbildung 31: Kennzahlen zum Engagement

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
Engagement nach Altersgruppen Deutschland/NRW (in %)	Prozentualer Anteil der engagierten Bevölkerung für die Jahre 1999, 2004 und 2009
Bereitschaft Engagierter zur Ausdehnung des Engagements Deutschland/NRW (in %)	Prozentualer Anteil der engagierten Bevölkerung, der sich vorstellen kann, sein freiwilliges Engagement auszuweiten, für die Jahre 1999, 2004 und 2009
Engagement der älteren Bevölkerung nach Bereichen Deutschland/NRW (in %)	Prozentualer Anteil der engagierten Bevölkerung über 65 Jahre nach Bereichen für die Jahre 1999, 2004 und 2009

Für das vorliegende Impulspapier hätte auch auf die aktuellere Generali Altersstudie 2013 zurückgegriffen werden können. In dieser Studie wird der Begriff des Engagements weiter gefasst als im Freiwilligensurvey: »Im Rahmen der Generali Altersstudie wurde der Begriff des Engagements besonders betont, die ehrenamtliche Tätigkeit hingegen nicht als Beispiel des Engagements erwähnt. Der [im Vergleich zum Freiwilligensurvey und anderen Untersuchungen festgestellte] größere Kreis der Engagierten dürfte somit auch einen großen Teil an nicht unbedingt institutionalisiertem und zeitlich eher weniger regelmäßigem und umfangreichem Engagement abdecken, der bei anderen Studien tendenziell weniger umfassend abgebildet wird« (Generali Zukunfsfonds 2012: 343). Da für die Generali Altersstudie jedoch keine zeitlichen Vergleichswerte und keine spezifischen Werte für NRW vorliegen, wurde die vorliegende Beschreibung der engagementbezogenen Ausgangslage auf die Ergebnisse des Freiwilligensurveys gestützt.

Abbildung 32: Engagement nach Altersgruppen, Deutschland

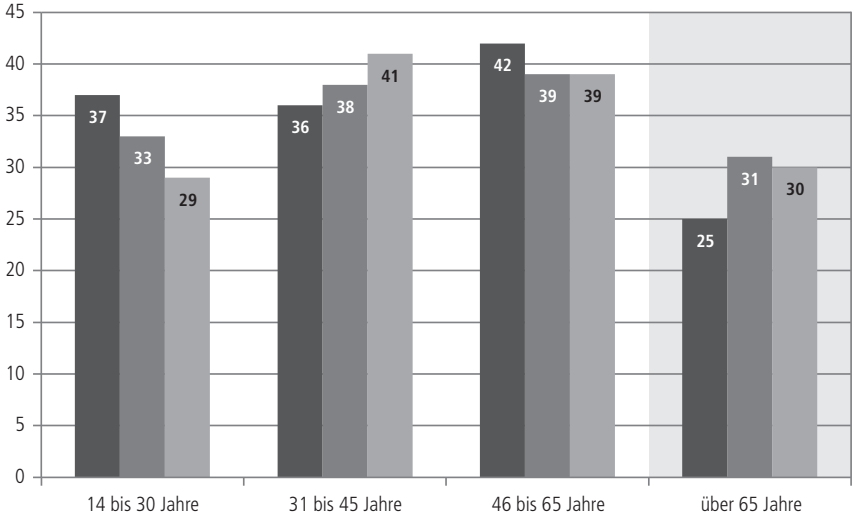


1999 2004 2009

Angaben in Prozent

Quelle: BMFSFJ 2010

Abbildung 33: Engagement nach Altersgruppen, NRW

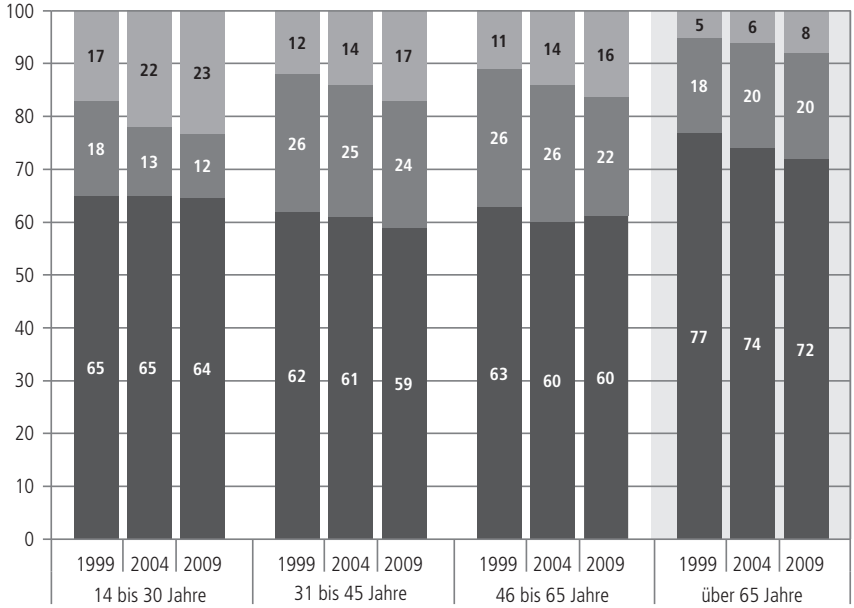


1999 2004 2009

Angaben in Prozent

Quelle: TNS Infratest 2011

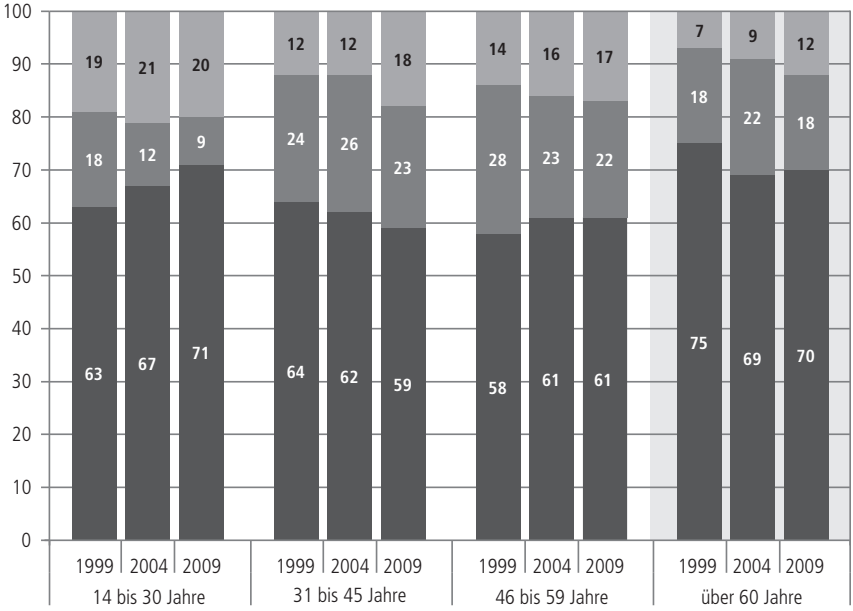
Abbildung 34: Bereitschaft Engagierter zur Ausdehnung ihres Engagements, Deutschland



Angaben in Prozent

Quelle: BMFSFJ 2010

Abbildung 35: Bereitschaft Engagierter zur Ausdehnung ihres Engagements, NRW

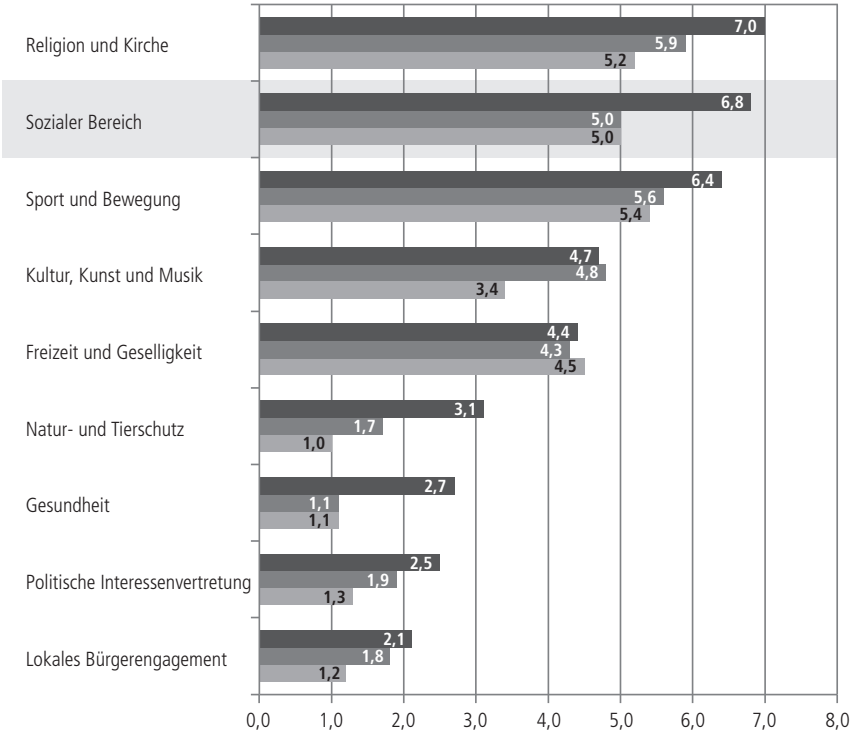


Ausdehnung möglich | Ausdehnung nicht möglich | Nicht engagiert

Angaben in Prozent

Quelle: TNS Infratest 2011

Abbildung 36: Engagement der älteren Bevölkerung nach Bereichen, Deutschland

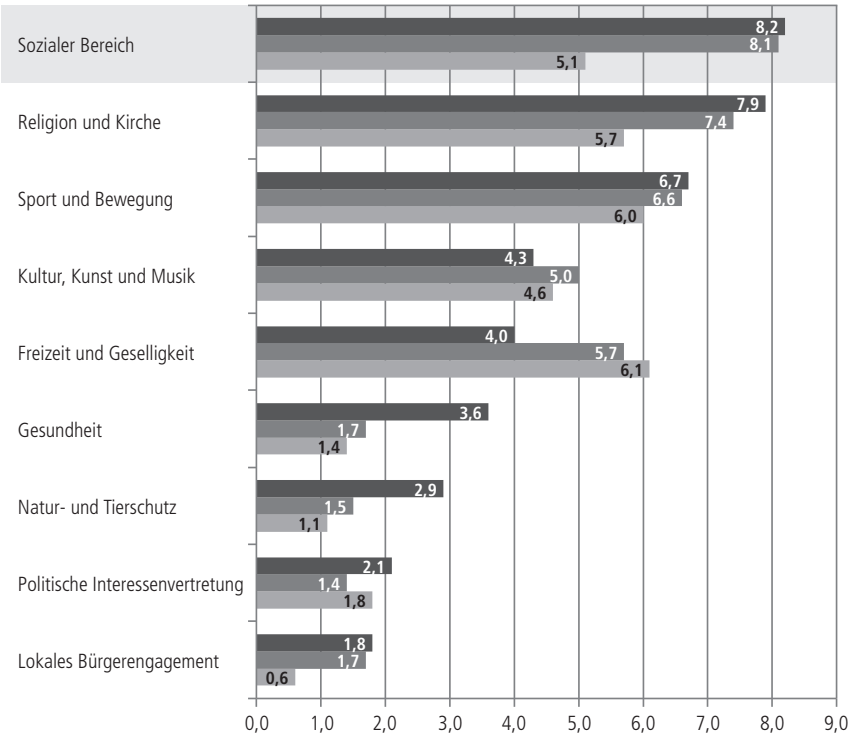


2009 2004 1999

Angaben in Prozent

Quelle: BMFSFJ 2010

Abbildung 37: Engagement der älteren Bevölkerung nach Bereichen, NRW



Angaben in Prozent

Quelle: TNS Infratest 2011

Anlage 4: Literatur

AGE Platform Europe. *Gesundheit. Mindesteinkommen. Aktives Altern. Altersdiskriminierung. Mobilität. Neue Technologien. Renten*. Brüssel o. J. (www.age-platform.eu/images/stories/age_general_leaflet_de.pdf; Download 19.3.2014).

AGE Platform Europe. *Active Senior Citizens for Europe: A Guide to the EU*. Brüssel 2012 (www.age-platform.eu/images/stories/EN/acti

vesenior_citizens_for_europe-_a_guide_to_the_eu.pdf; Download 19.3.2014).

Amrhein, Volker. »Vom Dialog der Generationen zum Generationenprojekt«. *Generationendialog. Zur Bedeutung von Alt-Jung-Projekten für den gesellschaftlichen Zusammenhalt*. Hrsg. BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V.). Bonn 2009. 8–9. (www.bagso.de/fileadmin/Aktuell/Publikationen/Broschuere_zum_Herunterladen.pdf).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*. Gütersloh 2007.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Demokratie vitalisieren – politische Teilhabe stärken. Reinhard Mohn Preis 2011*. Gütersloh 2011.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene*. Gütersloh 2013-1.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene*. Gütersloh 2013-2.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft. Reinhard Mohn Preis 2013*. Gütersloh 2013-3.

Bertelsmann Stiftung. *Wegweiser Kommune*. Gütersloh 2014 (www.wegweiser-kommune.de/?redirect=false; Download 21.3.2014).

BgEE (Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa). *Bulletin Europäische Seniorenpolitiken – Ausgabe 2/2011 (Recherchestand Mai 2011)*. Berlin/Frankfurt 2011 (www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Bulletin_Europaeische_Seniorenpolitiken/Bulletin_Europaeische_Seniorenpolitiken_Ausgabe_2_2011.pdf; Download 25.3.2014).

BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz). *Modellprojekt »ULF« und »GEMA Gemeinsam Aktiv«*. Wien 2014 (www.sozialministerium.at/site/Soziales/Freiwilliges_Engagement/Modellprojekt_GEMA_Gemeinsam_aktiv/; Download 25.3.2014).

BMFSFJ (Bundesministerium für Famile, Senioren, Frauen und Jugend). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland. 1999 – 2004 – 2009.* Berlin 2010 (www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3._20Freiwilligensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Download 21.3.2014).

BMFSFJ (Bundesministerium für Famile, Senioren, Frauen und Jugend). *Zweiter Demografiegipfel der Bundesregierung – Ergebnisse der Arbeitsgruppe »Selbstbestimmtes Leben im Alter«. Auszug aus der Gipfelbroschüre »Jedes Alter zählt« des Zweiten Demografiegipfels am 14.5.2013.* Berlin 2013 (www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/2-demografiegipfel-selbstbestimmtes-leben-alter,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Download 21.3.2014).

Bundesregierung. *Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung.* Berlin 2010 (www.forum-engagement-partizipation.de/?loadCustomFile=Publikationen/Nationale_Engagementstrategie_10-10-06.pdf; Download 19.3.2014).

Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012.* Berlin 2012-1 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile; Download 8.3.2014).

Bundesregierung (Bundesministerium des Innern). *Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung.* Berlin 2012-2 (www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=E6EB96F4D4D7FFDA1F9E72E9263D2F28.s3t1?__blob=publicationFile&v=2; Download 19.3.2014).

Bundestag (Deutscher Bundestag). *Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drucksache 14/8900.* Berlin 2002 (http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf; Download 19.3.2014).

Bundestag (Deutscher Bundestag). *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, Drucksache 17/13300*. Berlin 2013 (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf; Download 8.3.2014).

Demenz-Service NRW. *Ziele der Landesinitiative Demenz-Service NRW*. Köln 2014 (www.demenz-service-nrw.de/ziele.html; Download 11.6.2014)

Deutscher Städtetag, Bertelsmann Stiftung. *Ältere Menschen mit Migrationshintergrund. Dokumentation einer Tagung des Deutschen Städtetages und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin 2008 (www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/__ltere_migranten_2009.pdf; Download 25.3.2014).

ensemble2générations. *Ensemble2générations. Un logement, un service, une vraie raison d'aimer*. 2014 (www.ensemble2generations.fr/; Download 27.3.2014).

Europäische Kommission. *Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010) 2020 endgültig*. Brüssel 2010 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF; Download 19.3.2014).

Forum Seniorenarbeit NRW. *Neue Wege für Information, Transfer und Vernetzung*. Köln 2014 (www.forum-Seniorenarbeit.de/index.phtml?La=1&sNavID=1759.172&mNavID=1759.172&object=tx|1759.1217.1&kat=&kuo=2&sub=0; Download 24.3.2014).

Freie Wohlfahrtspflege NRW. *Qualitätsinitiative gemeinwesenorientierte Seniorenarbeit*. Münster 2014 (www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/index.php/sID/1151d4c201918b63f5a7338574070480/lan/de; Download 11.6.2014).

Generali Zukunftsfonds (Hrsg.) und Institut für Demoskopie Allensbach. *Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren*. Frankfurt 2012.

Gensicke, Thomas, Sabine Geiss und Kathrin Lopez-Diaz. *Der Freiwilligensurvey 2004. Ergebnisse und Trends für Nordrhein-Westfalen*. München 2005 (www.engagiert-in-nrw.de/pdf/freiwilligensurvey20041.pdf; Download 21.3.2014).

IT.NRW. *Pflegebedürftige Leistungsempfängerinnen und -empfänger nach Altersgruppen 2011*. Düsseldorf 2014.

Köstler, Ursula, und Frank Schulz-Nieswandt. *Genossenschaftliche Selbsthilfe von Senioren. Motive und Handlungsmuster bürgerschaftlichen Engagements*. Stuttgart 2010.

komzen (Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe). *Handlungsempfehlungen für die Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe 2011–2014. Runder Tisch. Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe in den Berliner Bezirken*. Berlin 2013 (www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de/pdf/Handlungsempfehlungen_Stand_Dezember_2013.pdf; Download 26.4.2014).

komzen (Kompetenz Zentrum Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe). *Über uns*. Berlin 2014 (www.kompetenzzentrum-altenhilfe.de/index.php/ueber-uns; Download 25.3.2014).

KOSKON (Koordination für Selbsthilfe in Nordrhein-Westfalen). *Über uns*. Mönchengladbach 2014 (www.koskon.de/ueber-uns.html; Download 24.3.2014).

lagfa (Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Nordrhein-Westfalen). *Willkommen*. Gelsenkirchen 2014 (www.lagfa-nrw.de/index.php?id=2; Download 24.3.2014).

LaQ (Landesbüro altengerechte Quartiere.NRW). *Landesbüro altengerechte Quartiere.NRW. Ziele und Auftrag. Unsere Leistungen*. Bochum 2014 (www.aq-nrw.de/landesbuero-altengerechte-quartiere nrw/landesbuero.html?&nav_lb=lb; Download 11.6.2014).

LaS (Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW). *Selbstverständnis*. Ahlen 2014 (www.las-nrw.de/uber-uns/angebote/; Download 24.3.2014).

LPfA (Landesstelle Pflegende Angehörige Nordrhein-Westfalen). *Wir helfen pflegen! Aktuelle Meldungen*. 2014 (www.lpfa-nrw.de/startseite.html; Download 11.6.2014).

LSV (Landesseniorenvertretung NRW e.V.). *Stellungnahme der Landesseniorenvertretung NRW e.V. (LSV NRW) zum Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebe-*

dürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihrer Angehörigen. Münster 2013 (www.lsv-nrw.de/fileadmin/Dokumentenablage/lsv-nrw/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/Stellungnahme_der_LSV_NRW_zum_Gesetz_zur_Entwicklung_und_St%C3%A4rkung_einer_demographiefesten_teilhabeorientierten_Infrastruktur_und_zur_Weitereintwicklung_____.pdf; Download 11.6.2014).

LSV (Landesseniorenvertretung NRW e.V.). *Unser Angebot*. Münster 2014 (www.lsv-nrw.de/6.0.html; Download 24.3.2014).

Martin, Josef. *Seniorengenossenschaft Riedlingen e.V. Mitglied im paritätischen Wohlfahrtsverband*. Riedlingen 2011 (www.martin-riedlingen.de/downloads/3-SG-Info-20110530.pdf; Download 26.4.2014).

MFKJKS (Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen). *Engagiert in NRW*. Düsseldorf 2014 (www.engagiert-in-nrw.de/; Download 24.3.2014).

MGEPA (Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen). *Masterplan altengerechte Quartiere.NRW. Strategie- und Handlungskonzept zum selbstbestimmten Leben im Alter*. Düsseldorf 2013 (www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/alter/AltengerechteQuartiere.pdf; Download 25.3.2014).

MGEPA (Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen). *Leben im Alter*. Düsseldorf 2014 (www.mgepa.nrw.de/alter/leben_im_alter/index.php; Download 24.3.2014).

MGFFI (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen). *Aktives Altern älterer Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Gute Beispiele in Europa*. Düsseldorf 2010 (https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/staatskanzlei/bericht-ueber-das-projekt/110; Download 25.3.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Eckpunkte einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf 2013 (www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/131112_eckpunkte_nachhaltigkeitsstrategie_nrw.pdf; Download 19.4.2014).

Olbermann, Elke. *Entwicklung innovativer Konzepte zur sozialen Integration älterer Migranten/innen. Abschlussbericht an die Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales. ISAB-Berichte aus Forschung und Praxis Nr. 81.* Köln 2003 (www.isab-institut.de/upload/projekte/01_b_engagement/0_3_1_6_Migranten/PDF/Abschlussbericht%20Langfassung.pdf; Download 25.3.2014).

RUBICON. *Das RUBICON-Team.* Köln 2014 (www.rubicon-koeln.de/index.php?id=155; Download 11.6.2014).

Schulz-Nieswandt, Frank, und Ursula Köstler. *Bürgerschaftliches Engagement im Alter. Hintergründe, Formen, Umfang und Funktionen.* Stuttgart 2011.

SeniorenNetzwerke Köln. *Die Servicestelle für die selbstorganisierten SeniorenNetzwerke Köln.* Köln 2014 (www.seniorennetzwerke-koeln.de/snw/snw_web.nsf/id/pa_servicestelle.html; Download 11.6.2014).

SenStadtUm (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin). *Handbuch zur Partizipation.* 2. Auflage. Berlin 2012.

SGS (Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin). *Interkulturelle Öffnung der Altenhilfe und Pflege.* Berlin 2014 (www.berlin.de/sen/soziales/senioren/aeltere-migranten/index.html; Download 25.3.2014).

SMS (Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz). *Sachsen füreinander – Gutachten zur Etablierung von Seniorengenossenschaften in Sachsen.* Dresden 2013 (www.sms.sachsen.de/download/Verwaltung/A4_Sachsen_fuereinander_Gutachten.pdf; Download 26.3.2014).

Stadt Hamm. *Handlungskonzept zur Integration älterer Migrantinnen und Migranten in das Netz der Altenhilfe in Hamm.* Hamm 2010 (www.hamm.de/fileadmin/user_upload/Medienarchiv/Gesundheit_Soziales/Migration/Dokumente/52-522-523/52-523_Handlungskonzept_Integration.pdf; Download 26.3.2014).

Statistisches Bundesamt. *12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.* Wiesbaden 2009.

Statistisches Bundesamt. *Mikrozensus 2011. Bevölkerung nach Migrationsstatus regional 2011.* Wiesbaden 2011.

Statistisches Bundesamt. *Empfänger von Grundsicherung im Alter nach Nationalität*. Wiesbaden 2014-1.

Statistisches Bundesamt. *Schwerbehinderte Menschen in NRW nach Altersgruppen 2011*. Wiesbaden 2014-2.

Stifterverband (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft). *Wohnen für Hilfe. Die Hochschulperle des Monats Dezember 2013*. Essen 2014 (http://stifterverband.info/wissenschaft_und_hochschule/hochschulperle/2013/2013-12/index.html; Download 26.4.2014).

StMAS (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration). *Wegweiser zur Gründung und Gestaltung von »Seniorengenossenschaften«. Neue Formen verbindlicher Unterstützung im Alter*. München 2013 (www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/senioren/wegweiser_seniorengenossenschaften.pdf; Download 26.3.2014).

StMAS (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration). *Seniorengenossenschaften*. München 2014 (www.stmas.bayern.de/senioren/aktive/genossenschaften.php; Download 26.3.2014).

TH Nürnberg (Technische Hochschule Nürnberg). *Seniorengenossenschaften in Deutschland. Versorgungsmodell der Zukunft?* Nürnberg 2013 (http://seniorengenossenschaft.info/fileadmin/user_upload/x_Seniorengenossenschaften/dateien/13_09_18_Entwurf_Folder_WWW_04.pdf; Download 26.3.2014).

TNS Infratest Sozialforschung. *Zivilgesellschaft und freiwilliges Engagement in Nordrhein-Westfalen. 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse des Freiwilligensurveys, der repräsentativen Erhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement*. München 2011 (www.engagiert-in-nrw.de/pdf/freiwilligensurvey_2009_110614.pdf; Download 21.3.2014).

ULF (Unabhängiges LandesFreiwilligenzentrum). *Jahresbericht 2012*. Linz 2013 (www.ulf-ooe.at/spool/upload/Web_JB%202012_1.pdf; Download 26.3.2014).

ULF (Unabhängiges LandesFreiwilligenzentrum). *ULF*. Linz 2014 (www.ulf-ooe.at/; Download 25.3.2014).

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). *2012 Vienna Ministerial Declaration: Ensuring society for all ages: Promotion quality of life and active ageing. Working Group on Ageing. Ministerial Conference on Ageing. Vienna, 19 and 20 September 2012. ECE/AC.30/2012/3.* 2012 (www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Ministerial_Conference_Vienna/Documents/ECE.AC.30-2012-3.E.pdf; Download 19.3.2014).

United Nations. *Vienna International Plan of Action on Aging.* New York 1983 (www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf; Download 19.3.2014).

United Nations. *Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities. A/RES/46/91.* New York 1991 (www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm; Download 19.3.2014).

Vereinte Nationen. Agenda 21. *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Rio de Janeiro, Juni 1992.* 1992 (www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf; Download 28.3.2014).

Vereinte Nationen. *Zweite Weltversammlung über das Altern. Madrid. 8.–12. April 2002. A/CONF.197/9.* Madrid 2002 (www.un.org/depts/german/conf/altern/ac197-9.pdf; Download 19.3.2014).

WfH (Wohnen für Hilfe in Deutschland). *Wohnen für Hilfe in Deutschland. Wohnpartnerschaften zwischen Jung und Alt und Alt und Jung.* Köln 2014 (www.wohnenfuerhilfe.info/; Download 26.4.2014).

ZWAR (ZWAR Zentralstelle NRW). *Wir über uns.* Dortmund 2014 (www.zwar.org/de/wir-ueber-uns/; Download 24.3.2014).

Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig

Henrik Riedel

1 Zusammenfassung

Das Land NRW ist auf dem Weg, eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Mit diesem Papier sollen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich der Haushaltspolitik geleistet werden. Die Lösungsansätze basieren auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland.

Nachhaltig ist Haushaltspolitik dann, wenn die öffentlichen Finanzen tragfähig sind, d. h. die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Regierung kurz-, mittel- und langfristig sichergestellt ist. In einer erweiterten ökonomischen Perspektive leistet nachhaltige Haushaltspolitik außerdem einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Im ganzheitlichen Sinne trägt nachhaltige Haushaltspolitik sowohl zu einer dauerhaften Entwicklung der Wirtschaft, aber auch von Umwelt und Gesellschaft bei. Aufgrund ihrer grundgesetzlichen Regelung stellt die Schuldenbremse eine vordringliche Aufgabe für die Haushaltspolitik des Bundes, aber auch der Länder dar. Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist eine konsequente Konsolidierung der staatlichen Haushalte erforderlich. In diesem Papier soll insbesondere untersucht werden, welche institutionellen Strategien entwickelt werden können, um den Haushalt des Landes NRW auszugleichen.

Aus ökonomisch-fiskalischer Sicht ist das Land NRW auf dem Weg, seinen Haushalt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse zu konsolidieren. Bis 2020 die Schuldenbremse in Kraft tritt, besteht aber noch weiterer Handlungsbedarf, um die gesetzten und verfolg-

ten Ziele zu erreichen. Nach dem Kabinettsbeschluss zur Mittelfristigen Finanzplanung von 2014 bis 2018 beträgt die Nettoneuverschuldung 2018 noch ca. 0,7 Milliarden Euro. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung und die Zinsentwicklung bergen dabei zum Teil erhebliche Risiken für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

Im In- und Ausland findet sich eine Reihe guter Beispiele für institutionelle Strategien zur Konsolidierung des Haushalts – zum Teil auch mit dem Ziel, Regelungen zur Schuldenbremse einzuhalten. So haben einige Bundesländer bereits landesspezifische Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen oder Landeshaushaltsordnungen aufgenommen. In der Schweiz existieren – auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene – schon seit mehr als zehn Jahren Erfahrungen mit der Erreichung und Beibehaltung des Haushaltsausgleichs im Rahmen einer Schuldenbremse. Ein gutes Beispiel liefert auch die erfolgreiche Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung in den 1990er-Jahren. Schließlich ist mit sog. Social Impact Bonds – gerade im angelsächsischen Bereich – ein innovatives Instrument entwickelt worden, das auch zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen genutzt wird. Auf Grundlage dieser Beispiele werden drei Lösungsansätze für NRW erarbeitet:

- Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht;
- Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung;
- Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds).

Vom 1. bis 23. September 2014 hat das Meinungsforschungsinstitut infas – im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – eine telefonische Befragung in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Befragung ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren in NRW, die in Privathaushalten mit Festnetzanschluss lebt. Insgesamt wurden 1.000 Personen befragt; die Interviews dauerten im Schnitt 15 Minuten. In der Erhe-

bung wurden allgemeine Themen, wie die Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik und die größten Probleme für die Landespolitik in NRW, sowie spezifische Themen, wie die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse, angesprochen.

Im Ergebnis halten es neun von zehn Befragten für sehr wichtig oder eher wichtig, dass sich die Landespolitik in NRW nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit richtet. Zu den am häufigsten genannten Problemen, um die sich die Landespolitik in NRW stärker als bisher kümmern sollte, zählen die Bereiche »Bildung, Kinderbetreuung« (36 %), »Infrastruktur« (20 %), »Umweltbelastung, Klimawandel« (14 %), »Arbeitslosigkeit« (14 %), »Armut« (10 %), »Energieversorgung« (9 %), »Gesundheit, Pflege« (8 %) sowie »öffentliche Schulden« (6 %), wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Das Thema dieses Impulspapiers »Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig« bezieht sich insbesondere auf den Bereich »öffentliche Schulden«, weist aber auch – aufgrund des Querschnittscharakters der Haushaltspolitik – Schnittmengen zu allen anderen Bereichen auf und befasst sich insofern mit einem aus Sicht der Bevölkerung wichtigen Thema.

Bei den spezifischen Fragen zur Haushaltspolitik hat sich ergeben, dass die Landesregierung – nach mehrheitlicher Auffassung der Befragten (55 %) – eher durch eine Senkung der Ausgaben versuchen sollte, in Zukunft ohne neue Schulden auszukommen. Eine Präferenz für die Erhöhung von Einnahmen zur Vermeidung neuer Schulden haben nur 14 Prozent der Befragten geäußert. 22 Prozent votieren dafür, die Aufnahme neuer Kredite durch eine Kombination aus Ausgabensenkung und Steuererhöhung zu vermeiden.

Einen sehr großen oder eher großen Einfluss auf die Entscheidungen des nordrhein-westfälischen Landtags über die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Landes sprechen die Befragten den Unternehmen (75 %), den Wirtschaftsverbänden (74 %) und der Landesregierung (71 %) zu. Einen vergleichsweise geringen Einfluss üben – nach Meinung der Befragten – die Parteien (64 %), die Gewerkschaften (44 %) und die Kommunen (34 %) aus.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden jeweils von mehr als 40 Prozent der Bevölkerung als sehr geeignet oder eher geeignet eingestuft, um zu erreichen, dass das Land NRW ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnimmt. Die Aufstellung eines umfassenden Plans zur Reduzierung der Schulden halten 72 Prozent der Befragten für sehr geeignet oder eher geeignet; bei der Festlegung der Schuldenbremse im Landesrecht sind dies 63 Prozent, bei der privaten Finanzierung sozialer Aufgaben 40 Prozent.

Eine ausführliche Beschreibung der Befragungsergebnisse kann der Anlage 2 des Impulspapiers entnommen werden.

2 Was ist das Thema dieses Papiers?

2.1 Nachhaltige Haushaltspolitik

Im Folgenden werden zunächst Definitions- und Politikansätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), der Europäischen Kommission, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sowie aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestags vorgestellt. Auf dieser Basis wird eine zielbezogene Definition der nachhaltigen Finanz- bzw. Haushaltspolitik für das vorliegende Impulspapier erarbeitet.

Die OECD definiert finanzpolitische Nachhaltigkeit – mehrdimensional – als Zahlungsfähigkeit der Regierung (»government solvency«), stabiles Wirtschaftswachstum (»stable economic growth«), stabile Steuern (»stable taxes«) sowie intergenerationelle Gerechtigkeit (»intergenerational fairness«) (OECD 2009: 86). Im Einzelnen bedeutet dies,

- dass die Regierung in der Lage ist, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen,
- dass die Regierung mit ihrer Finanzpolitik das wirtschaftliche Wachstum unterstützt,
- dass die Regierung ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, ohne die steuerliche Belastung der Bürger zu erhöhen, und
- dass die Regierung ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, ohne die Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern (Schick 2005: 110).

Mit dem letzten Punkt ist gemeint, dass die Finanzpolitik dann nachhaltig ist, wenn die Belastungen durch Steuern und die Nutzeneffekte durch öffentliche Ausgaben gerecht bzw. fair zwischen den Generationen verteilt sind (Schick 2005: 113–114). Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass ein Finanzierungssaldo von null anzustreben ist; vielmehr besteht das Ziel darin, dass zukünftigen Generationen keine untragbaren Steuerzahlungen aufgrund der öffentlichen Ausgaben für die heutige Generation aufgebürdet werden. Im Einzelnen ist die Frage, was fair oder gerecht ist, allerdings schwierig und vor allem nicht ohne politische oder normative Setzungen zu beantworten.

Die Europäische Kommission fokussiert den Aspekt der intergenerationellen Gerechtigkeit und versteht unter finanzpolitischer Nachhaltigkeit die Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion (»intertemporal budget constraint«), wobei der Zeithorizont an dieser Stelle als unendlich anzusehen ist (European Commission 2012: 17). Die intertemporale Budgetrestriktion wird eingehalten, wenn die voraussichtlichen Ausgaben der Regierung – aktuelle Staatsschuld und diskontierter Wert der zukünftigen Ausgaben – durch den diskontierten Wert der zukünftigen Einnahmen der Regierung gedeckt werden (ebd.).

Alternativ zur Definition der finanzpolitischen Nachhaltigkeit auf Grundlage eines unbegrenzten Zeithorizonts beschreibt die Europäische Kommission die Möglichkeit, einen begrenzten Zeithorizont

ins Auge zu fassen. Zur Abbildung kurzfristiger Nachhaltigkeitslücken wurde der Indikator S0 (zeigt fiskalische Risiken auf Basis von Indikatoren, wie z. B. den kurzfristigen Schulden der öffentlichen Haushalte), zur Abbildung mittelfristiger Nachhaltigkeitslücken der Indikator S1 (zeigt den Anpassungsbedarf, um eine Schuldenquote von 60 Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt bis 2030 zu erreichen) sowie zur Abbildung langfristiger Nachhaltigkeitslücken der Indikator S2 (zeigt den Anpassungsbedarf, um allen Verbindlichkeiten des Staates auf Dauer nachzukommen) definiert (European Commission 2012: 17–24).

Das BMF spricht bei nachhaltigen Finanzen auch von tragfähigen Finanzen: »Nur wenn alle staatlichen Ebenen ihren finanziellen Verpflichtungen – beispielsweise in den Bereichen Rente, Arbeitsmarkt, Gesundheit, aber auch für Zins- und Personalausgaben – langfristig nachkommen können, ist die Tragfähigkeit der Finanzpolitik gewährleistet« (BMF 2011: 8). Mit dieser Definition betont das BMF – ebenso wie die OECD und die Europäische Kommission – die Bedeutung der Zahlungsfähigkeit. Im Einklang mit der OECD verweist das BMF zudem auf die Notwendigkeit, mit finanzpolitischen Maßnahmen das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen. So spricht das BMF beispielsweise von einem wachstumsorientierten Konsolidierungskurs als wesentlicher Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik (BMF 2011: 11).

An dieser Stelle soll kurz das Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben (WNA) erwähnt werden: Die WNA umfassen »diejenigen staatlichen Ausgaben, von denen man auf Basis der aktuellen empirischen Forschung annehmen kann, dass sie das langfristige Wachstumspotenzial und die über das Ausgabenbudget ansteuerbaren Aspekte nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung positiv beeinflussen« (Thöne 2004: 79). Gegenüber den staatlichen Investitionen sind die WNA als Indikatoren einer nachhaltigen Finanz- oder Haushaltspolitik zu bevorzugen, da nicht alle statistisch gesehen investiven Ausgaben auch im volkswirtschaftlichen Sinne als produktiv gelten können und umgekehrt eine Reihe konsumtiver Ausgaben wesentliche volkswirtschaftliche Zukunftsleistungen erbringen – z. B. Ausgaben im Bildungs-, Gesund-

heits- oder Umweltbereich (Thöne 2004: 73–74). Ausführliche Informationen über das WNA-Konzept können dem Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln entnommen werden (Thöne 2005).

Das Berechnungskonzept des BMF zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen basiert auf einem Betrachtungszeitraum bis 2060 (BMF 2011: 17). Auf Grundlage von Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung wird analysiert, wie sich die Ausgaben in den Bereichen entwickeln, die von der demografischen Entwicklung besonders betroffen sind (z. B. Renten- und Krankenversicherung, Beamtenversorgung oder Bildungsausgaben). Ansonsten wird von konstanten Ausgabe- und Einnahmequoten ausgegangen. Die Ergebnisse der Berechnungen beziehen sich auf »Projektionen für die Staatsquote, die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und den Schuldenstand« sowie »Indikatoren für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland« (BMF 2011: 18). Für die Ermittlung von Lücken bei der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ermittelt das BMF dabei – analog zur Europäischen Kommission – die »Tragfähigkeitslücke S1« und die »Tragfähigkeitslücke S2« (BMF 2011: 18–19). Eine Aktualisierung der letzten Tragfähigkeitsanalyse des BMF hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen (Sachverständigenrat 2011: 156–198).

In der Fassung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 verweist die Bundesregierung im Abschnitt »Nachhaltige und tragfähige Finanzpolitik« auf den regelmäßigen Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, die Schuldenbremse, die Finanzmarktkrise und die Stabilisierung des europäischen Währungsraums (Bundesregierung 2012: 177–185). Als konkrete Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts nennt die Bundesregierung »Minderausgaben« und »Einnahmeerhöhungen«. Darüber hinaus wird betont, dass »an der Priorität für Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung festgehalten werden« solle und das »Wachstumspotenzial« durch diese »strukturelle Konsolidierung« gestärkt werde (Bundesregierung 2012: 178).

Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestags geht in Kapitel 2.3.2 »Zukunftsfähige Finanzpolitik« ihres Schlussberichts von 2013 auf mögliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit Blick auf die explizite Verschuldung (= Zahlungsverpflichtungen in verbriefter Form, wie z. B. Anleihen) bzw. mit Blick auf die implizite Verschuldung (= Zahlungsverpflichtungen in nicht verbriefter Form, wie z. B. Pensionsverpflichtungen) ein (Bundestag 2013: 32–33):

- Maßnahmen mit Blick auf die explizite Verschuldung, z. B.:
  - Einhaltung der Schuldenbremse und des Fiskalpakts;
  - Einschränkung der Möglichkeiten zur Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte;
  - Einführung eines Kriteriums für die Feststellung einer Wirtschaftskrise oder Naturkatastrophe.
- Maßnahmen mit Blick auf die implizite Verschuldung, z. B.:
  - Festhalten an der schrittweisen Anhebung des Rentenalters auf 67;
  - Förderung der Erwerbstätigkeit (Zuwanderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Erwerbsbeteiligung von über 55-Jährigen etc.);
  - Senkung der Staatsverschuldung;
  - Förderung eines ökologisch und sozial verträglichen Wirtschaftswachstums.

Des Weiteren werden im Schlussbericht der Enquete-Kommission auch Überlegungen zum Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung angestellt (Bundestag 2013: 57–65).

Wie das Beispiel des »wachstumsorientierten Konsolidierungskurses« der Bundesregierung, aber auch die verschiedenen Maßnahmen zur Reduzierung der expliziten und impliziten Verschuldung zeigen, ist nachhaltige Haushaltspolitik auf Engste mit nachhaltiger Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik verwoben. Konkret ist ein auf Wachstum orientierter Konsolidierungskurs dadurch gekennzeichnet, dass die Ausgaben bzw. der »Konsum« des Staates begrenzt

und Investitionen in Betreuung, Bildung, Forschung, Entwicklung, Infrastruktur etc. verstärkt werden. Letzteres bedeutet aber gleichzeitig, dass die Stellschrauben für eine nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen sowie eine nachhaltige Haushaltsentwicklung im Besonderen eher auf der Fach- als auf der Haushaltsseite angesiedelt sind. So wird beispielsweise im Verkehrsressort über Infrastrukturvorhaben und im Bildungsressort über Maßnahmen an Schulen und Hochschulen sowie die damit jeweils verbundenen Ausgaben entschieden. Nachhaltiges Haushalten und wirtschaftliches Handeln ist somit in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung zu verankern – sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite. Für die Verankerung von mehr Effizienz in allen Bereichen von Staat, Politik und Verwaltung spielt das jeweilige Haushalts- und Rechnungssystem eine entscheidende Rolle. Generell kann davon ausgegangen werden, dass mit einer Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik über die Erweiterte Kameralistik bis hin zur Doppik oder kaufmännischen Buchführung das wirtschaftliche Handeln in Staat, Politik und Verwaltung systematisch verbessert werden kann. Insbesondere wird durch den Systemwechsel im Rechnungswesen die Grundlage für die Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in den Haushalt und somit eine verstärkte Wirkungsorientierung geschaffen.

Zusammenfassend kann und soll der Begriff »nachhaltige Haushaltspolitik« im Rahmen dieses Impulspapiers wie folgt definiert werden:

Unter einer nachhaltigen Haushaltspolitik wird zunächst eine Haushaltspolitik verstanden, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, d. h. die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Regierung, kurz-, mittel- und langfristig sicherstellt. Handlungs- und Zahlungsfähigkeit bedeutet, dass die Regierung heute sowie in naher und ferner Zukunft politische Programme durchführen und den aus der Durchführung der Programme erwachsenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann.

In einer erweiterten ökonomischen Perspektive leistet nachhaltige Haushaltspolitik außerdem einen Beitrag zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum. Nachhaltig ist das Wirtschaftswachstum dann, wenn die materiellen und immateriellen Lebensbedingungen der Menschen – weltweit – verbessert werden, ohne die Stabilität und Leistungsfähigkeit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Systeme zu gefährden.

Im ganzheitlichen Sinne kann die Haushaltspolitik dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie geeignet ist, einen Beitrag zur dauerhaften Entwicklung der Wirtschaft, der Umwelt und der Gesellschaft insgesamt zu leisten. Im umgekehrten Sinne haben wirtschafts-, umwelt- und gesellschaftspolitische Maßnahmen jedoch auch einen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik. Haushalts- und Fachpolitik sind insofern im Zusammenhang zu betrachten und nachhaltig zu entwickeln.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass zwischen den jeweiligen Teilaspekten einer nachhaltigen Haushaltspolitik im finanzökonomischen Sinne, in einer erweiterten ökonomischen Perspektive sowie in einem ganzheitlichen Sinne grundsätzliche und einzelfallspezifische Zielkonflikte bestehen können, die ggf. zum Ausgleich zu bringen sind. Zum Beispiel kann sich der Abbau von umweltschädlichen Subventionen positiv auf die Umweltentwicklung und die Haushaltskonsolidierung, aber negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der subventionierten Unternehmen auswirken.

2.2 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse

Mit der im Schlussbericht der Enquete-Kommission erwähnten und 2009 beschlossenen Schuldenbremse werden in Deutschland neue maßgebliche Grundlagen für die zukünftige Haushaltspolitik des Bundes und der Länder aufgestellt. Die Schuldenbremse ist in Art. 109 Abs. 3 GG wie folgt geregelt: »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und

Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.« Gemäß Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder zudem gemeinsam die Haushaltsregeln der Europäischen Gemeinschaft zu erfüllen. Die Einhaltung der Schuldenbremse dient insofern auch der Erreichung der mittelfristigen Ziele für das gesamtstaatliche Defizit aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Bundesbank 2011: 15–16).

Die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG wird begleitet durch die Einrichtung eines Stabilitätsrats gemäß Art. 109a GG. Die Aufgaben des Stabilitätsrats bestehen darin, die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend zu überwachen. Nach Art. 109a GG sind darüber hinaus – ebenfalls durch ein Bundesgesetz – die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu regeln.

Nach Art. 143d Abs. 1 GG gilt für die Länder spätestens ab 2020 ein Neuverschuldungsverbot. Bis Ende 2019 haben die Länder noch die Möglichkeit, die bestehenden Haushaltsregeln fortzuführen oder neue Regeln im Hinblick auf die Schuldenbremse des Grundgesetzes zu beschließen. Inzwischen haben mehrere Länder Neuverschuldungsverbote in den Landesverfassungen bzw. in den Landeshaus-

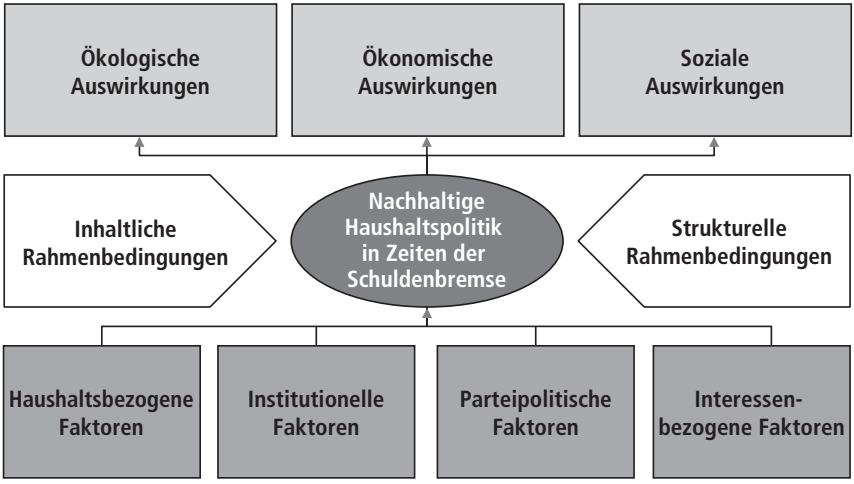
haltsordnungen erlassen (Bundesbank 2011: 34–37; Landesrechnungshof NRW 2013: 187). Hinsichtlich des Konsolidierungspfades bis 2020 sind die Länder grundsätzlich frei; gemäß Art. 143d Abs. 2 GG gelten Ausnahmen jedoch für die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten.

Die Schuldenbremse bis und ab 2020 stellt eine vordringliche, da grundgesetzlich geregelte Aufgabe für die Länder dar. Aus diesem Grund soll dieses Impulspapier auf Vorschläge für eine nachhaltige Haushaltspolitik des Landes NRW in Zeiten der Schuldenbremse fokussiert werden. Im Mittelpunkt stehen Vorschläge für Maßnahmen zur weiteren landesspezifischen Ausgestaltung und Einhaltung der Schuldenbremse. Die Maßnahmenvorschläge sollen auf Basis von Best Practices aus dem In- und Ausland entwickelt und nach Möglichkeit durch das Land NRW selbst weiter geplant und umgesetzt werden können.

Bevor konkrete Maßnahmenvorschläge entwickelt werden, stellt sich die Frage der Einflussfaktoren und der Auswirkungen sowie der Rahmenbedingungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse. Die folgende Abbildung zeigt hierzu ein – grobes – Kausalmodell: In den Mittelpunkt des Modells werden die Probleme oder Herausforderungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik gestellt. Rechts und links davon werden inhaltliche und strukturelle Rahmenbedingungen eingetragen, die für eine (nicht) nachhaltige Haushaltspolitik relevant sind. Im unteren Bereich werden mögliche Einflussfaktoren, im oberen Bereich mögliche Auswirkungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik dargestellt.

Das Kausalmodell ist als skizzenhafte Darstellung zu verstehen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Nichtsdestotrotz soll es als Orientierungsrahmen für die folgenden Überlegungen zu Interventionsmöglichkeiten und später auch zur Abschätzung von Aus- und Wechselwirkungen konkreter Lösungsansätze dienen. Das Kausalmodell orientiert sich zum Teil an der Gliederung und den Beispielen für erklärende Variablen der Staatsverschuldung nach Wagschal, Wintermann und Petersen (2009: 26–27).

Abbildung 1: Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Kausalmodell



Nachhaltige oder auch nicht nachhaltige Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse findet zunächst vor dem Hintergrund bestimmter inhaltlicher und struktureller Rahmenbedingungen statt:

- Zu den inhaltlichen Rahmenbedingungen zählen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Aus sozioökonomischer Sicht sind z. B. folgende Größen für die Haushaltspolitik relevant: »Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquoten, Anteil der Wertschöpfung einzelner Wirtschaftssektoren, Sozialhilfeempfänger pro 1.000 Einwohner, Anteil der Personen über 65 Jahre an der Bevölkerung, Altersstruktur der Bevölkerung, Zahl der Erwerbstätigen« (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 26). Aus ökologischer Sicht sind z. B. Natur- und Umweltschäden sowie die damit verbundenen Folgen für die Haushaltspolitik von Bedeutung.
- Als strukturelle Rahmenbedingungen kommen internationale Faktoren, wie beispielsweise europäische Fiskalregeln, mit Auswirkungen auf die Länderebene in Deutschland in Frage (Wag-

schal, Wintermann und Petersen 2009: 27). Des Weiteren stellen die grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse selbst eine strukturelle Rahmenbedingung für die Haushaltspolitik der Länder dar.

Weitere Einflussfaktoren für eine nachhaltige bzw. nicht nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse sind:

- Haushaltsbezogene Faktoren, wie »z. B. [die] Zinszahlungen, Personalausgaben, Höhe der Verschuldung als Näherungsgröße für die Erblast, die Ausgabenstruktur, eigene Steuereinnahmen, Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs« (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 27). Die Hypothese der Erblast geht davon aus, dass die Haushaltsdefizite der vergangenen Jahre in besonderer Weise die aktuellen Handlungsspielräume einschränken. Sofern und soweit die Steuereinnahmen und die Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs nicht – maßgeblich – durch ein einzelnes Bundesland zu beeinflussen sind, können diese Faktoren auch unter die strukturellen Rahmenfaktoren subsumiert werden.
- Institutionelle Faktoren, wie »z. B. [die] Zahl der Abgeordneten pro Einwohner, Verfassungs- und Gesetzesregeln (z. B. in den Landeshaushaltsordnungen) gegen die Verschuldung, der Wahlzeitpunkt, die Dauer der Legislaturperiode, [...] oder die Existenz von Doppelhaushalten« (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 26). Für die Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse sind vor allem die Verfassungs- und Gesetzesregeln gegen die Verschuldung bzw. die sie konkretisierenden Strategien, Methoden und Instrumente zu berücksichtigen.
- Parteipolitische Faktoren, wie »z. B. [die] politische Fragmentierung in Parlament und Regierung, parteipolitische Färbung der Regierung, parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments« (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 26).
- Interessenbezogene Faktoren, wie »z. B. [der] Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst [oder auch der] Anteil der Beschäftigten in den Landesparlamenten« als »Variablen zu den Machtres-

sourcen organisierter Interessen« (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 26).

Die Auswirkungen einer nachhaltigen oder nicht nachhaltigen Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich können u. a. an folgenden Indikatoren festgemacht werden:

- Ökonomische Faktoren: Zu den ökonomischen Auswirkungen zählen zum einen bestimmte finanzpolitische Indikatoren (wie z. B. die vom Stabilitätsrat nach § 3 StabiRatG festgelegten Kennzahlen »Struktureller Finanzierungssaldo«, »Kreditfinanzierungsquote«, »Zins-Steuer-Quote« und »Schuldenstand«) sowie zum anderen darüber hinausgehende volkswirtschaftliche Parameter (wie z. B. das wirtschaftliche Wachstum, gemessen am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts). Das Wirtschaftswachstum stellt somit sowohl eine Rahmenbedingung als auch eine – mögliche – Auswirkung der Haushaltspolitik dar.
- Ökologische Faktoren: Hierzu gehören alle umweltbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren, die durch die haushaltspolitischen Maßnahmen betroffen sein können (z. B. Indikatoren zur Ressourceneffizienz, zum Klimaschutz, zum Anteil erneuerbarer Energien, zur Landwirtschaft, zur Flächeninanspruchnahme, zur Qualität von Böden, Wasser und Luft oder zur Artenvielfalt).
- Soziale Faktoren: Unter diesen Bereich sind alle gesellschaftsbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren zu fassen, auf die haushaltspolitische Maßnahmen einwirken können (z. B. Indikatoren zur Bildung, zur Gesundheit, zur Sicherheit, zur Integration oder zum gesellschaftlichen Zusammenhalt).

Auch die ökologischen und sozialen Faktoren stellen zum Teil Einfluss- und Rahmenfaktoren für die Gestaltung der Haushaltspolitik dar.

Zusammenfassend kann das Kausalmodell für eine (nicht) nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse wie folgt beschrieben werden:

Die Nachhaltigkeit bzw. Nicht-Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik ist von unterschiedlichen Rahmenbedingungen (inhaltlichen und strukturellen) bzw. Einflussfaktoren (haushaltsbezogenen, institutionellen, parteipolitischen und interessenbezogenen) abhängig und kann zu Auswirkungen im ökonomischen, ökologischen oder/und sozialen Bereich führen.

2.3 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig

Das Kausalmodell, das in Kapitel 2.2 vorgestellt worden ist, bietet verschiedene Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung der Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse. So ist beispielsweise denkbar, dass die Rahmenfaktoren und/oder die Einflussfaktoren der Haushaltspolitik verändert werden. Da die Rahmenfaktoren im Wesentlichen unabhängige, d. h. nicht direkt veränderbare Faktoren darstellen, soll im Folgenden eine Konzentration auf die Einflussfaktoren, d. h. die direkt veränderbaren Faktoren stattfinden.

Zur Haushaltspolitik und speziell zur Haushaltskonsolidierung können nach Wagschal, Wintermann und Petersen sieben Arten von Strategien unterschieden werden, die auch in kombinierter Form zum Einsatz kommen können (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 350–351):

- politische Strategien;
- institutionelle Strategien;
- fiskalische Konsolidierungsstrategien;
- zeitliche Konsolidierungsstrategien;
- politische Kostenminimierungsstrategien;
- politische Durchsetzungsstrategien und
- politische Kommunikationsstrategien.

Bei den politischen Strategien handelt es sich um Strategien, die Verschuldung bewusst in Kauf zu nehmen, um entsprechende Hilfen zu

erhalten, die Verantwortung für die Verschuldung bzw. die Konsolidierung anderen Akteuren zuzuschieben oder die Konsolidierung im parteiübergreifenden Konsens zu realisieren (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 351). Die institutionellen Strategien beziehen sich auf eine Top-down-Strategie bzw. eine Stärkung des Finanzministers und bilaterale Budgetverhandlungen, eine Commitment-Strategie, die durch »gemeinsam formulierte Eckwertebeschlüsse für Budgets, eine langfristige Planung von Finanzzielen und feste Budgetobergrenzen« gekennzeichnet sein kann, gemischte institutionelle Strategien, die aus Elementen der Top-down- sowie der Commitment-Strategie bestehen, sowie Schuldenverbotsstrategien (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 352). Die fiskalischen Konsolidierungsstrategien umfassen einnahmen- oder ausgabenseitige Konsolidierungsstrategien, Wachstumsstrategien oder Modellhaushalte (vorherige Definition des endgültigen Haushalts) und qualitative Budgets (Vorgabe einzelner Eckwerte für bestimmte politische Ziele) (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 353). Die zeitlichen Konsolidierungsstrategien unterscheiden beispielsweise zwischen einer graduellen sowie einer sofortigen und umfassenden Konsolidierung des Haushalts (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 354). Die politischen Kostenminimierungs-, Durchsetzungs- und Kommunikationsstrategien heben das Wiederwahlinteresse, Machtüberlegungen und Öffentlichkeitsaspekte hervor (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 354–356).

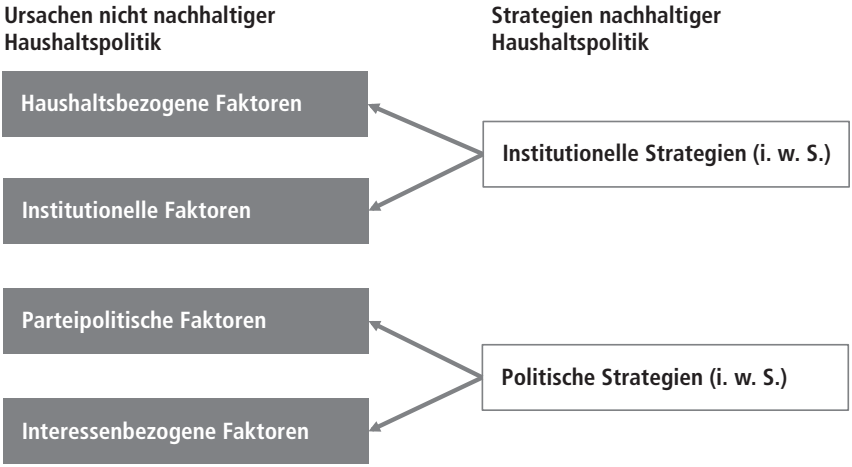
In vereinfachter Form können die politischen Strategien (i. e. S.) sowie die politischen Kostenminimierungs-, Durchsetzungs- und Kommunikationsstrategien zu politischen Strategien (i. w. S.) zusammengefasst werden. Analog ist eine Aggregation der institutionellen Strategien (i. e. S.) sowie der fiskalischen und zeitlichen Konsolidierungsstrategien zu institutionellen Strategien (i. w. S.) möglich.

Wie die nächste Abbildung zeigt, können die politischen bzw. institutionellen Strategien einer nachhaltigen Haushaltspolitik nun u. a. wie folgt eingesetzt werden, um die o. g. Ursachen einer nicht nachhaltigen Haushaltspolitik zu bekämpfen:

- Die institutionellen Strategien (i. w. S.) dienen insbesondere zur Veränderung der haushaltsbezogenen bzw. institutionellen Faktoren.

- Die politischen Strategien (i. w. S.) eignen sich grundsätzlich zur Beeinflussung der parteipolitischen bzw. interessenbezogenen Faktoren.

Abbildung 2: Beispielhafte Zuordnung von Strategien nachhaltiger Haushaltspolitik zu Ursachen nicht nachhaltiger Haushaltspolitik



Generell ist zu empfehlen, die einzelnen Strategien nicht isoliert voneinander, sondern in gebündelter Form – als haushaltspolitische Gesamtstrategie – zu verfolgen. Bei den Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene bzw. im internationalen Bereich lag ein Analyseschwerpunkt allerdings auf den institutionellen Strategien. So ging es darum, insbesondere Best-Practice-Beispiele zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen des Haushaltsprozesses, zu Schwerpunktsetzungen in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, zur Entwicklung alternativer Finanzierungs- und Kooperationsmodelle sowie zur Integration des Lebenszyklusansatzes in Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu identifizieren.

Bei der Untersuchung der vorhandenen Landesnachhaltigkeitsstrategien und -prozesse wurde deutlich, dass alle Bundesländer das Ziel verfolgen, die Schuldenbremse einzuhalten. Die Maßnahmen zur Zielerreichung sind jedoch zum Teil unterschiedlich ausgestaltet. So setzen Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz auf eine strikte Ausgabenpolitik, Brandenburg plant u. a. den schrittweisen Abbau von Subventionen, Ausnahmetatbeständen und Steuererleichterungen und Sachsen-Anhalt hat Meilensteinplanungen zur Schuldentilgung erarbeitet, um nur einige Beispiele zu nennen (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 117).

Festgestellt wurde auch, dass in den Nachhaltigkeitsstrategien zum Teil Indikatoren zur nachhaltigen Haushaltspolitik enthalten sind, die einen zielbezogenen Konsolidierungsprozess ermöglichen. Die teilweise auch quantifizierten und terminierten Ziele bzw. Indikatoren in den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen beziehen sich u. a. auf Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildung, Zinsen oder Investitionen sowie auf bestimmte Stabilitätskennzahlen, wie den Finanzierungssaldo oder den Schuldenstand (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 119).

Die Recherchen haben zudem ergeben, dass einzelne Länder, wie Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein, bewusst auf alternative Finanzierungs- oder Kooperationsmodelle setzen, um ihre Haushalts- und Finanzpolitik nachhaltig zu gestalten (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 121).

Die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten wurde lediglich in der thüringischen Nachhaltigkeitsstrategie erwähnt (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 123).

Im internationalen Bereich wurden diese guten Beispiele identifiziert:

- *Aargau* (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 159): Der schweizerische Kanton Aargau hat – gesetzlich – eine sog. Ausgaben- und Schuldenbremse – verankert. Die Ausgaben- und Schuldenbremse umfasst vier aufeinander abgestimmte Instrumente: die Abtragung der Schulden in Bezug auf neu entstehende und bereits aufgelau-

fene Haushaltsdefizite, die Erhöhung der Hürde für neue Ausgaben sowie eine Stabilisierung der Staats- und der Steuerquote.

- *Bhutan* (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 162): Bhutan hat ein Screening-Verfahren zur »Gross National Happiness« (GNH; Bruttosozialglück) eingeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens werden alle Politikentwürfe, Programme und Pläne des Landes dahingehend überprüft, inwieweit sie einen Beitrag zum Bruttosozialglück leisten oder nicht. Die Ergebnisse des GNH-Screenings werden systematisch in den Fünfjahresplänen bzw. der mittelfristigen Haushaltsplanung mitberücksichtigt.
- *Frankreich* (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 160): Frankreich hat 2009 das Konjunkturprogramm »Les investissements d'avenir« (Investitionen in die Zukunft) aufgelegt. Hierbei handelt es sich um Investitionen im Umfang von über 35 Milliarden Euro, die der französischen Wirtschaft aus der Finanz- und Wirtschaftskrise helfen und gleichzeitig Wachstum in Richtung einer Green Economy steuern sollten.
- *Frankreich* (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 161): Die französische Regierung hat zudem verschiedene Instrumente für »Investissements socialement responsable« (ISR; sozial verantwortliche Investitionen) entwickelt. Im Einzelnen geht es hierbei um die gesetzliche Verpflichtung für öffentliche Unternehmen, soziale, aber auch Umwelt- und Governance-Kriterien bei ihren Investitionstätigkeiten zu berücksichtigen, sowie die Veranstaltung von ISR-Wochen und die Entwicklung von Labeln für ISR-Fonds.

Im Rahmen dieses Papiers soll ein Schwerpunkt auf die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse gelegt werden (siehe Kapitel 2.2). Hintergrund ist die vordringliche, da grundgesetzliche Verpflichtung der Bundesländer, die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten und den Haushalt – spätestens ab 2020 – auszugleichen.

Da NRW den Haushaltsausgleich noch nicht erreicht hat, ergibt sich durch die Schwerpunktsetzung auf die Schuldenbremse auch ein Fokus auf die notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts.

In Bezug auf die möglichen Konsolidierungsstrategien soll eine Konzentration auf die institutionellen Strategien erfolgen, um auf den bisherigen nationalen und internationalen Recherchen nach guten Beispielen aufsetzen zu können.

Aus dem Bereich der institutionellen Strategien sollen primär die Maßnahmen untersucht werden, die das Land NRW betreffen und durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können. Im Vordergrund steht daher eine Konsolidierung der Landesfinanzen, obschon bekanntlich zahlreiche Schnittstellen zwischen den Landes- und den Kommunalfinanzen vorhanden sind. Des Weiteren sollen finanzpolitische Themenstellungen, die nicht ohne andere Länder oder den Bund bearbeitet werden können (wie z. B. eine Reform der föderalen Finanzverfassung oder – zumindest zu einem großen Teil – die Steuerpolitik) in diesem Papier außen vor gelassen werden.

Zu den institutionellen Maßnahmen zur Konsolidierung der Landesfinanzen, die durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können, gehören z. B. die Einführung eines »Zero-based Budgeting«, die Prioritätensetzung im Bereich der Ausgaben (beispielsweise auf präventive Bereiche), eine Begrenzung des Ausgabenwachstums auf das Einnahmenwachstum, die Ausschöpfung von Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung (z. B. im Bereich der Steuerverwaltung), die Einführung einer verbindlichen Finanzplanung oder die Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsanalysen.

Zusammenfassend kann die Fokussierung des Themas auf institutionelle Strategien zur Konsolidierung des Landeshaushalts wie folgt beschrieben werden:

Das Impulspapier zur nachhaltigen Haushaltspolitik befasst sich hauptsächlich mit der Frage, wie das Land NRW bis und ab 2020 die Regelungen der Schuldenbremse einhalten und seinen Haushalt – insbesondere durch institutionelle Strategien, die durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können (z. B. Ausgestaltung der Regelungen zur Schuldenbremse, Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Haushaltskon-

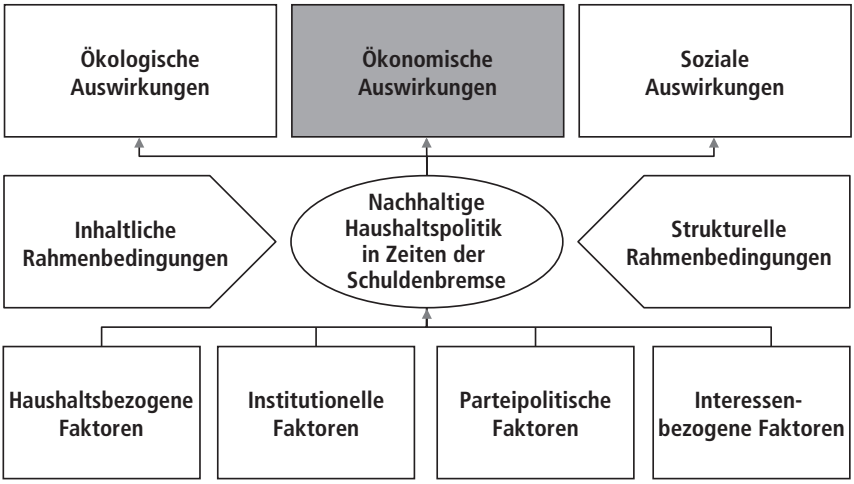
solidierung oder Entwicklung alternativer Finanzierungsinstrumente) – konsolidieren kann. Institutionelle Konsolidierungsstrategien müssen sich allerdings daran messen lassen, inwieweit sie zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik im ganzheitlichen Sinne und somit zu einer dauerhaften Entwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft beitragen können.

3 Wo steht NRW heute?

3.1 Ausgangslage

In diesem Kapitel soll die Ausgangslage einer nachhaltigen Haushaltspolitik in NRW – unter besonderer Berücksichtigung der Schuldenbremse und der Haushaltskonsolidierung – dargestellt werden. Soweit möglich soll die Darstellung anhand von Indikatoren erfolgen. Dabei kann das Thema nicht vollständig mit Indikatoren abgebildet

Abbildung 3: Ausgewählte Felder des Kausalmodells, die – ansatzweise – mit Hilfe von Indikatoren abgebildet werden



werden. Im Rahmen dieses Papiers soll der aktuelle Stand der Nachhaltigkeit vielmehr – ergebnisorientiert – anhand der ökonomisch-fiskalischen Auswirkungen der Haushaltspolitik dargestellt werden (siehe Abb. 3).

Die Ausgangslage im Bereich der ökonomisch-fiskalischen Auswirkungen soll im Folgenden sowohl in historischer als auch in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive beschrieben werden:

1) Zur Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW in historischer sowie in kurz- und mittelfristiger Perspektive werden die sog. Stabilitätsberichte des Landes NRW sowie der anderen Bundesländer, die Mittelfristige Finanzplanung und ausgewählte Benchmarkanalysen herangezogen (Stabilitätsrat 2014-1).
2) Zur Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW in langfristiger Perspektive wird auf den – zweiten – »Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen« zurückgegriffen (Finanzministerium NRW 2013-2).

Zu 1) Historische sowie kurz- und mittelfristige Perspektive

Seit 2010 berichten die Länder, aber auch der Bund dem Stabilitätsrat jährlich über die Entwicklung ihrer Haushalte. Die Berichte ermöglichen dem Stabilitätsrat die Überwachung der Haushalte nach § 3 StabiRatG.

Im Folgenden werden alle vier Kennzahlen der Reihe nach beschrieben (grafische Darstellungen siehe Anlage 4). Für jede Kennzahl werden dabei zunächst die Soll-Werte aller Länder für das Haushaltsjahr 2013 dargestellt (Stabilitätsrat 2013). Anschließend werden für jede Kennzahl die Ist-Werte für die Jahre 2008 bis 2012 sowie die Soll-Werte für die Jahre 2013 bis 2016 von Nordrhein-Westfalen sowie der vier Ländergruppen Flächenländer West, Flächenländer West (ohne Saarland), Flächenländer Ost und Stadtstaaten für die Jahre 2013 bis 2016 beschrieben (Haushaltskennziffern 2013 bis 2016: Stabilitätsrat 2013; Haushaltskennziffern 2011 bis 2012: Stabilitätsrat

Abbildung 4: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
»Struktureller Finanzierungssaldo«	»Der Strukturelle Finanzierungssaldo ist definiert als Finanzierungssaldo, der um den Saldo finanzieller Transaktionen und um konjunkturelle Einflüsse bereinigt wird.«
»Kreditfinanzierungsquote«	»Die Kreditfinanzierungsquote ist definiert als das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben.«
»Zins-Steuer-Quote«	»Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Die Steuereinnahmen der Länder werden um die geleisteten Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigt sowie um die erhaltenen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Förderabgabe und die Kfz-Steuer-Kompensation erhöht.«
»Schuldenstand«	»Der Schuldenstand misst die Schulden am Kreditmarkt zum 31. Dezember eines Jahres.«

Quelle: Stabilitätsrat 2014-2

2013; Haushaltskennziffern 2009 bis 2010: Stabilitätsrat 2011; Haushaltskennziffern 2008: Freie und Hansestadt Hamburg 2010). In beiden Fällen werden neben den Ist- bzw. Soll-Werten auch die durch den Stabilitätsrat bestimmten Schwellenwerte thematisiert.

Struktureller Finanzierungssaldo

Sachsen (+151 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+31 Euro je Einwohner) schneiden 2013 beim Strukturellen Finanzierungssaldo am besten ab. Besonders negativ fallen die Strukturellen Finanzierungssaldi in Bremen (–1.192 Euro je Einwohner) und im Saarland (–709 Euro je Einwohner) aus. Beide Soll-Werte liegen deutlich unterhalb des gesetzten Schwellenwerts. NRW weist einen mittleren Wert auf (–162 Euro je Einwohner). Auffällig ist ferner, dass 2012 alle ostdeutschen Länder – mit Ausnahme von Brandenburg – über positive Finanzierungssaldi verfügen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Soll-Werte der westdeutschen

Flächenländer – mit Ausnahme des Saarlands – relativ dicht beieinanderliegen.

In NRW sind alle Ist-Werte (bis auf 2008) zwar höher als der Durchschnittswert der Flächenländer West, aber niedriger als der Durchschnittswert der Flächenländer West (ohne Saarland). In den Soll-Werten bis 2016 gleichen sich die NRW-Werte den Soll-Werten der Flächenländer West (ohne Saarland) an. Der Durchschnittswert der Flächenländer Ost liegt – im Ist wie im Soll – deutlich über den Durchschnittswerten der anderen Ländergruppen, wobei sich bei den Soll-Werten eine Annäherung der Werte zeigt. Die Durchschnittswerte der Stadtstaaten liegen bis 2014 unterhalb, anschließend oberhalb der gesetzten Schwellenwerte.

Kreditfinanzierungsquote

Bayern (–2,4 %) und Sachsen (–2,0 %) verfügen in 2013 über die niedrigsten Kreditfinanzierungsquoten. Die höchsten Kreditfinanzierungsquoten sind für das Saarland (+19,9 %) und Bremen (+16,8 %) zu verzeichnen. Beide Soll-Werte liegen deutlich oberhalb des gesetzten Schwellenwerts. Die Kreditfinanzierungsquote von NRW beträgt +4,6 % (nur relativ knapp unterhalb des Schwellenwerts). Die ostdeutschen Flächenländer weisen 2013 – bis auf Brandenburg – eine negative Kreditfinanzierungsquote auf. Die Soll-Werte der westdeutschen Flächenländer liegen teilweise, d. h. in Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, dicht beieinander.

Im Zeitraum von 2008 bis 2012 schwanken die Kreditfinanzierungsquoten in NRW immer um den gesetzten Schwellenwert herum. In der Regel liegen die Ist-Werte in NRW zwar unter den Durchschnittswerten der Flächenländer West, aber über den Durchschnittswerten der Flächenländer West (ohne Saarland). Die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost fallen – im Ist wie im Soll – deutlich geringer aus als die Durchschnittswerte der anderen Ländergruppen, wobei sich bei den Soll-Werten ab 2013 eine Annäherung der Werte zeigt. Bis 2016 sind jedoch nur bei den Durch-

schnittswerten der Flächenländer Ost negative Werte zu beobachten.

Zins-Steuer-Quote

Analog zur Kreditfinanzierungsquote sind die niedrigsten Zins-Steuer-Quoten 2013 in Sachsen (2,7 %) sowie Bayern (2,9 %) und die höchsten in Bremen (20,8 %) sowie dem Saarland (18,1 %) zu verzeichnen. In NRW liegt die Zins-Steuer-Quote mit 8,5 Prozent relativ niedrig und deutlich unter dem gesetzten Schwellenwert. Die Ländergruppen unterscheiden sich insgesamt nicht so stark wie beim Strukturellen Finanzierungssaldo und bei der Kreditfinanzierungsquote. Auffällig ist allerdings, dass die Soll-Werte für 2013 in allen ostdeutschen Flächenländern unterhalb des Schwellenwerts liegen. Bei den westdeutschen Flächenländern sind die Soll-Werte für das Saarland und Schleswig-Holstein, bei den Stadtstaaten die Soll-Werte für Bremen und Berlin oberhalb der in diesem Fall unterschiedlichen Schwellenwerte angesiedelt.

Die Zins-Steuer-Quoten in NRW fallen nur 2008 und 2009 höher aus als im Durchschnitt der Flächenländer West bzw. der Flächenländer West (ohne Saarland). Ab 2010 liegen sie auf oder unter den Werten der Flächenländer West und ab 2013 auch auf oder unter den Werten der Flächenländer West (ohne Saarland) sowie der Flächenländer Ost. Die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost, West und West (ohne Saarland) sind durchgehend niedriger als die gesetzten Schwellenwerte.

Schuldenstand

Wie bereits bei der Kreditfinanzierungs- sowie der Zins-Steuer-Quote schneiden Sachsen (2.076 Euro je Einwohner) und Bayern (2.450 Euro je Einwohner) auch beim Schuldenstand am besten ab. Die schlechtesten Soll-Werte sind wiederum in Bremen (29.985 Euro je Einwoh-

ner) und im Saarland (13.610 Euro je Einwohner) zu beobachten. Der Schuldenstand in NRW liegt mit 7.609 Euro je Einwohner nur relativ knapp unter dem gesetzten Schwellenwert. In der Gruppe der Flächenländer West fallen die Schuldenstände in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen geringer und die Schuldenstände in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland höher aus. In der Gruppe der westdeutschen Flächenländer überschreiten Schleswig-Holstein und das Saarland, in der Gruppe der Stadtstaaten Bremen und Berlin die auch in diesem Fall unterschiedlichen Schwellenwerte.

Die Schuldenstände von NRW bewegen sich während des gesamten Zeitraums von 2008 bis 2016 in etwa auf dem Niveau der Flächenländer West und deutlich über dem Niveau der Flächenländer West (ohne Saarland). Die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost liegen ab 2012/2013 unter den Durchschnittswerten der anderen Ländergruppen. Die Schwellenwerte für die Flächenländer werden von allen entsprechenden Ländergruppen während des gesamten Betrachtungszeitraums unterschritten.

Gesamtüberblick

Der Abbildung 5 kann ein Überblick über alle vier Soll-Werte für das Jahr 2013 entnommen werden. Wie schon aus den Analysen der einzelnen Kennzahlen deutlich geworden ist, sind die Werte von Bayern und Sachsen insgesamt vergleichsweise weit vorne und die Werte von Bremen und dem Saarland vergleichsweise weit hinten angesiedelt. Die Werte von NRW bewegen sich überwiegend im mittleren Bereich.

Abbildung 5: Überblick aller vier Kennzahlen für das Jahr 2013

		Struktureller Finanzierungs-saldo	Schulden-stand	Kredit-finanzierungs-quote	Zins-Steuer-Quote
Flächenländer West	BW	–143	4.170	3,1%	6,8%
	BY	–63	2.450	–2,4%	2,9%
	HE	–216	6.944	4,9%	8,4%
	NI	–167	7.188	2,6%	9,7%
	NW	–162	7.609	4,6%	8,5%
	RP	–156	8.407	4,8%	10,9%
	SL	–709	13.610	19,9%	18,1%
	SH	–156	9.784	4,9%	12,7%
Flächenländer Ost	BB	–11	7.465	2,5%	9,4%
	MV	31	5.976	–0,3%	8,5%
	SN	151	2.076	–2,0%	2,7%
	ST	7	9.092	–0,1%	9,8%
	TH	4	7.395	–0,9%	10,2%
Stadtstaaten	BE	–73	18.382	2,2%	14,1%
	HB	–1.192	29.985	16,8%	20,8%
	HH	–296	14.607	3,3%	10,0%

Quelle: Stabilitätsrat 2013

Die Abbildung 6 zeigt die absoluten und relativen Differenzen zwischen den Soll-Werten für das Jahr 2013 und den jeweiligen Schwellenwerten bei allen vier Kennzahlen. Vergleichsweise gut steht NRW bei der Zins-Steuer-Quote da (Platz 5 im Vergleich der Bundesländer). Beim Schuldenstand nimmt NRW Rang 9 und bei der Kreditfinanzierungsquote sowie beim Strukturellen Finanzierungssaldo Rang 11 von 16 ein.

Abbildung 6: Differenzen zum jeweiligen Schwellenwert 2013

		SFS	in %	Rang	SchS	in %	Rang	KFQ	in %	Rang	ZSQ	in %	Rang
Flächenländer West	BW	–186	57%	8	4.874	54%	3	2,5%	45%	9	4,9%	42%	3
	BY	–266	81%	6	6.594	73%	2	8,0%	143%	1	8,8%	75%	2
	HE	–113	34%	13	2.100	23%	5	0,7%	13%	13	3,3%	28%	4
	NI	–162	49%	12	1.856	21%	6	3,0%	54%	8	2,0%	17%	9
	NW	–167	51%	11	1.435	16%	9	1,0%	18%	11	3,2%	27%	5
	RP	–173	53%	9	637	7%	10	0,8%	14%	12	0,8%	7%	12
	SL	380	–116%	15	–4.566	–50%	15	–14,3%	–255%	16	–6,4%	–55%	15
	SH	–173	53%	9	–740	–8%	13	0,7%	13%	13	–1,0%	–9%	13
Flächenländer Ost	BB	–318	97%	5	1.579	17%	8	3,1%	55%	7	2,3%	20%	8
	MV	–360	109%	2	3.068	34%	4	5,9%	105%	4	3,2%	27%	5
	SN	–480	146%	1	6.968	77%	1	7,6%	136%	2	9,0%	77%	1
	ST	–336	102%	3	–48	–1%	12	5,7%	102%	5	1,9%	16%	10
	TH	–333	101%	4	1.649	18%	7	6,5%	116%	3	1,5%	13%	11
Stadtstaaten	BE	–256	78%	7	–3.076	–20%	14	3,4%	61%	6	–1,5%	–12%	14
	HB	863	–262%	16	–14.679	–96%	16	–11,2%	–200%	15	–8,2%	–65%	16
	HH	–33	10%	14	699	5%	11	2,3%	41%	10	2,6%	21%	7

Quelle: Stabilitätsrat 2013

Weitere zentrale Indikatoren für die Einschätzung der Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik, die nicht Gegenstand der Stabilitätsberichte sind, stellen die Nettokreditaufnahme bzw. die Nettoneuverschuldung dar. Nach den Regelungen der Schuldenbremse hat die Nettokreditaufnahme der Länder ab 2020 Werte von null oder im negativen Bereich anzunehmen. Die Nettoneuverschuldung entspricht der Nettokreditaufnahme abzüglich der Tilgungen gegenüber öffentlichen Haushalten. In der Mittelfristigen Finanzplanung für das Land NRW wird die Entwicklung der Nettoneuverschuldung im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie folgt angegeben:

Abbildung 7: Entwicklung der Nettoneuverschuldung

Mittelfristige Finanzplanung des Landes NRW	2014	2015	2016	2017	2018
	Haushaltsplan	Haushaltsplanentwurf	Mittelfristige Finanzplanung	Mittelfristige Finanzplanung	Mittelfristige Finanzplanung
Nettoneuverschuldung (in Mrd. €)	2,40	1,90	1,38	1,30	0,69
Veränderung zum Vorjahr (in %)		–20,62	–27,39	–5,79	–47,04

Quelle: Finanzministerium NRW 2014-1; Veränderung zum Vorjahr: eigene Berechnung

Demnach liegt die für 2018 geplante Nettoneuverschuldung noch bei ca. 0,7 Mrd. Euro. Weitere Angaben zur langfristigen Einschätzung der Haushaltsentwicklung finden sich unter 2) Langfristige Perspektive.

Zur Gesamtbeurteilung der Haushaltssituation erscheint es sinnvoll, den Haushalt des Landes und der Kommunen – separat sowie im Vergleich zu anderen Ländern – zu betrachten. Im PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013 heißt es hierzu, dass NRW den Finanzierungssaldo auf gesamtstaatlicher Ebene 2012 abermals senken konnte: »Land und Kommunen erzielten zusammen ein Defizit von 202 Euro je Einwohner, gegenüber 322 im Jahr 2011 [...]« (PwC 2013: 165). Diese Entwicklung ist jedoch nur den Kommunen zu verdanken, da das Defizit auf Landesebene 2012 angestiegen ist (ebd.).

Im Ländervergleich sieht die finanzielle Lage im Land NRW wie folgt aus: »Bei den Zuschussbedarfen im Vergleich mit anderen Län-

dern schneidet Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 überwiegend sehr ähnlich wie 2009 ab. [...] Bei der Gesamtbetrachtung stechen insbesondere die Überhänge bei den Bereichen ›Soziales‹, ›Arbeit‹, ›Jugend‹ und ›Schulden‹ heraus [...] Auffällig sind auch die Mehrausgaben im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, die zwar aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrads überwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, die aber deutlich machen, dass das Bundesland insgesamt keine Effizienzvorteile aus seiner Größe ziehen« kann (PwC 2013: 165–166).

Für weitere länderübergreifende Benchmarkanalysen kann auf den Benchmarking-Bericht 2009 der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Freie Hansestadt Bremen 2010) sowie die Benchmarkanalyse des Landeshaushaltes Brandenburg zur Unterstützung der Haushaltsaufstellung 2008/2009 (Land Brandenburg 2006) verwiesen werden.

Zu 2) Langfristige Perspektive

Für die Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW in langfristiger Perspektive soll auf den – zweiten – »Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen« zurückgegriffen werden (Finanzministerium NRW 2013-2). Der Nachhaltigkeitsbericht zum Landeshaushalt wird aufgrund eines Landtagsbeschlusses vom 24. Januar 2007 einmal pro Wahlperiode erstellt und jährlich im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben. Der erste Nachhaltigkeitsbericht wurde 2010, der zweite 2013 vom Finanzministerium NRW erstellt und dem Landtag NRW vorgelegt.

Unter einer nachhaltigen Entwicklung der Landesfinanzen wird – im Rahmen des Nachhaltigkeitsberichts – verstanden, »Einnahmen und Ausgaben dauerhaft in strukturelle Übereinstimmung zu bringen, ohne die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung des Landes zu vernachlässigen« (Finanzministerium NRW 2013-2: 5). Da die Länder – gemäß Vorgabe der Schuldenbremse – ab dem Jahr 2020 eine Nettokreditaufnahme von null zu erreichen haben, wird die Nettokreditaufnahme

als »[z]entrale Kennzahl« für die Analyse zur Nachhaltigkeit des Landeshaushalts NRW verwendet (ebd.).

Zur Methodik der Analyse heißt es in dem Nachhaltigkeitsbericht (Finanzministerium NRW 2013-2: 9, 11): »Die Projektion der Einnahmen und Ausgaben setzt auf dem Basisjahr 2012 auf, für das belastbare Ist-Daten vorliegen. Die daran anschließende Entwicklung bis 2017 ergibt sich aus dem verabschiedeten Haushalt 2013 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung 2013–2017. Darauf aufsetzend folgt die eigentliche Projektion bis zum Jahr 2040 [...] Der Haushaltsprojektion liegen Annahmen zu den wichtigsten Rahmendaten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde:

- Auswirkung des demografischen Wandels auf Bevölkerungszahl und -struktur,
- reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts,
- reales Zinsniveau,
- Preissteigerungsrate«.

Die Annahmen zu den o. g. Rahmendaten können dem Nachhaltigkeitsbericht entnommen werden (Finanzministerium NRW 2013-2: 11–22). Sie können und sollen in dem vorliegenden Impulspapier nicht im Einzelnen beschrieben, bewertet und beurteilt werden. Vielmehr sollen an dieser Stelle die Ergebnisse der Analysen für ein Basismodell sowie verschiedene Szenarien zusammengefasst werden. Insgesamt wurden für folgende Szenarien Berechnungen angestellt:

Abbildung 8: Szenarien lt. Nachhaltigkeitsbericht

Szenario I	»*hohes* Zinsniveau bei *unverändertem* realem Wirtschaftswachstum«
Szenario II	»*unverändertes* Zinsniveau bei *geringerem* realem Wirtschaftswachstum«
Szenario III	»*unverändertes* Zinsniveau bei *höherem* realem Wirtschaftswachstum«
Szenario IV	»*hohe* Preissteigerung bei ansonsten unveränderten Parametern«
Szenario V	»Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt *doppelt* so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung«
Szenario VI	»Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt *halb* so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung«

Fortsetzung Abbildung 8:

Szenario VII	»die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten entwickeln sich langfristig so wie in den *vergangenen zehn Jahren* (Referenzperiode 2003–2012)«

Quelle: Finanzministerium NRW 2013-2: 23

Die Ergebnisse der Berechnungen sehen nun wie folgt aus: Nach dem Basismodell besteht 2020 – unter Berücksichtigung der zum damaligen Zeitpunkt aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 – noch ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 0,8 Milliarden Euro (Finanzministerium NRW 2013-2: 29). In den Szenarien I, II und V erhöht sich dieser Konsolidierungsbedarf, in den übrigen Szenarien sinkt er (Finanzministerium NRW 2013-2: 83):

- In Szenario I (hohes Zinsniveau bei unverändertem realem Wirtschaftswachstum) entsteht zwar bis 2020 kein weiterer Konsolidierungsbedarf; wohl aber erhöht sich der Konsolidierungsbedarf in den Folgejahren – insbesondere auch aufgrund negativer Auswirkungen des höheren Zinsniveaus auf andere Parameter.
- In Szenario II (unverändertes Zinsniveau bei geringerem realem Wirtschaftswachstum) steigt der Konsolidierungsbedarf um 0,5 Milliarden Euro auf 1,3 Milliarden Euro in 2020.
- In Szenario V (Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt doppelt so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung) erhöht sich der Konsolidierungsbedarf 2020 um 0,3 Milliarden Euro auf 1,1 Milliarden Euro in 2020.

Auch in Szenario VII (die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten entwickeln sich langfristig so wie in den vergangenen zehn Jahren) erhöht sich der Konsolidierungsbedarf. Dies wird damit begründet, dass die zugrunde gelegten Werte durch die Finanz- und Wirtschaftskrise stark beeinträchtigt worden sind (Finanzministerium NRW 2013-2: 58).

Durch die Szenario-Betrachtung ist deutlich geworden, dass einzelne Haushaltsrisiken (z. B. demografische Entwicklung, wirtschaftliche Entwicklung oder Zinsentwicklung) die Ergebnisse zum Teil deutlich beeinflussen können. Weitere Risiken für den Landeshaus-

halt NRW bestehen generell in laufenden Prozessverfahren (vgl. z. B. das inzwischen abgeschlossene Normenkontrollverfahren gegen das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014, das vor dem Verfassungsgerichtshof NRW verhandelt wurde).

Für die kurz- und mittelfristige Perspektive kann festgehalten werden, dass die Kennzahlenwerte zur Schuldenquote und zur Zins-Steuer-Quote für NRW länderübergreifend vergleichsweise gut abschneiden. Demgegenüber fallen die Kennzahlenwerte zum strukturellen Finanzierungssaldo und zur Kreditfinanzierungsquote für NRW relativ schlecht aus. Die Mittelfristige Finanzplanung weist für 2018 noch eine Nettoneuverschuldung in Höhe von ca. 690 Millionen Euro aus. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung, die Zinsentwicklung sowie laufende Prozessverfahren bergen dabei zum Teil erhebliche Risiken für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

3.2 Aktuelle Aktivitäten

Im Folgenden werden ausgewählte Aktivitäten des Landes NRW im Rahmen der Haushaltspolitik dargestellt. Konkret sollen dabei einzelne Aktivitäten auf normativer Ebene, d. h. zur rechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse, auf strategischer Ebene, d. h. zur strategischen Planung der Haushaltskonsolidierung, sowie auf operativer Ebene, d. h. beispielsweise in Bezug auf den Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente, ausgewählt und – kurz – beschrieben werden.

Normative Ebene

Eigene rechtliche Regelungen zur Schuldenbremse gibt es in NRW noch nicht. Von daher gilt in NRW nach wie vor die Schuldenregel

nach Art. 83 S. 2 LV: »Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.« Allerdings hat der Landtag NRW bereits eine Kommission zur Modernisierung der Landesverfassung (Verfassungskommission) eingesetzt, die sich u. a. mit der Einführung einer Schuldenbremse befassen soll (Landtag NRW 2013).

Strategische Ebene

Die geplante Entwicklung der Landesfinanzen kann dem Haushaltsplan des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2014, der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 sowie dem zweiten Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts NRW entnommen werden. Die Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der zukünftigen Haushaltspolitik lassen sich auf dieser Grundlage wie folgt zusammenfassen:

Im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse besteht das erklärte Ziel darin, den begonnenen Schuldenabbau weiter fortzuführen, »um das angestrebte Ziel – 2020 die Neuverschuldung auf 0 EUR zu senken – zu erreichen« (Finanzministerium NRW 2013-2: 21).

Nach dem zweiten Nachhaltigkeitsbericht sind bei der Fortführung der sog. Sparpolitik folgende Grundsätze zu beachten (Finanzministerium NRW 2013-2: 85–86):

- »[Die] Ausgabensteigerung [muss] auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen liegen.«
- »Die Haushaltskonsolidierung muss auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ansetzen.«
- »Wachstumsfördernde Ausgaben sollten Priorität haben.«

Zum Thema »wachstumsfördernde Ausgaben« kann auf Kapitel 2.1 sowie das Konzept der sog. wachstums- und nachhaltigkeitswirk-

samen Ausgaben (WNA-Konzept) nach Thöne verwiesen werden (Thöne 2005).

In der Mittelfristigen Finanzplanung sind darüber hinaus folgende »Aufgaben- und Politikschwerpunkte« für das Land NRW aufgeführt (Finanzministerium NRW 2013-1: 44–53):

- Vorrang für Bildung,
- Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung,
- Abwicklung der WestLB AG,
- Verwaltungsmodernisierung (inkl. Reform des Haushalts- und Rechnungswesens) sowie
- Effizienzteam.

Das Effizienzteam wurde mit Kabinettsbeschluss vom 3. Juli 2012 eingesetzt. Dem Team gehören – neben dem Finanzminister (Vorsitz) – »der Finanzstaatssekretär, der Chef der Staatskanzlei, die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen, die finanzpolitischen Sprecher der Regierungsfraktionen sowie ein externer Experte an« (Finanzministerium NRW 2013-1: 53). Die Aufgabe des Effizienzteams besteht darin, »konkrete Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung auf dem Wege zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu erarbeiten« (ebd.). Die ersten Ergebnisse des Effizienzteams, die sich insbesondere auf Kürzungen und Umstellungen im Förderbereich beziehen, sind bereits in die Aufstellung des Haushaltsplans 2013 eingeflossen (ebd.). Des Weiteren ist es Aufgabe des Effizienzteams, »sämtliche Maßnahmen und alle vorhandenen Strukturen in der Landesverwaltung [...] auf Effizienzreserven, zu erwartende Demografieeffekte sowie Synergieeffekte aufgrund des technischen Fortschrittes« zu überprüfen (ebd.). Insgesamt besteht das Ziel darin, möglichst Ausgaben zu reduzieren (z. B. durch die Nutzung von Einsparpotenzialen bei Personal- und Zinskosten) sowie Einnahmen zu erhöhen (z. B. durch die Erschließung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen aus Steuern).

Operative Ebene

Mit der PPP-Taskforce (Public Private Partnership) des Finanzministeriums hat das Land NRW bereits umfangreiche Aktivitäten entfaltet, um öffentlich-private Partnerschaften und damit verbundene, neue Finanzierungs- und Organisationsmodelle zu fördern (Finanzministerium NRW 2014-2). Darüber hinaus haben das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (heute: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk bzw. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr) und die NRW. BANK beispielsweise eine Taskforce revolvierende Finanzierungsinstrumente Nordrhein-Westfalen eingerichtet (NRW.BANK 2011: 3).

Weitere Aktivitäten des Landes NRW im Hinblick auf eine nachhaltige Haushaltspolitik beziehen sich u. a. auf:

- Verbesserung der Einnahmen bestimmter Landesbetriebe (z. B. Landesbetrieb Wald und Holz oder Materialprüfungsamt);
- Optimierung des Liegenschaftsvermögens, des Flächenmanagements und des Facility Managements;
- Neustrukturierung von Behörden.

Zusammenfassend können die ausgewählten Aktivitäten des Landes NRW zur nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse wie folgt beschrieben werden:

Eine landesspezifische Ausgestaltung der Regelungen zur Schuldenbremse ist noch nicht erfolgt; u. a. zu diesem Zweck wurde jedoch eine Verfassungskommission gebildet. Die Landesregierung verfolgt das strategische Ziel, die Schuldenbremse bis 2020 einzuhalten. Zur Erreichung dieses Ziels werden im zweiten Nachhaltigkeitsbericht allgemeine Grundsätze der geplanten Sparpolitik genannt. In der Mittelfristigen Finanzplanung werden zudem einzelne Aufgaben- und Politikschwerpunkte definiert. Auf operativer Ebene sind u. a. alternative Finanzierungs- und Kooperationsmodelle entwickelt und erprobt worden (siehe revolvierende Finanzierungsinstrumente und PPP-Modelle).

3.3 Weiterer Handlungsbedarf

Nach der Schilderung der Ausgangslage und der Beschreibung ausgewählter Aktivitäten des Landes NRW wird der weitere Handlungsbedarf für eine nachhaltige Haushaltspolitik in NRW zur Einhaltung der Schuldenbremse in diesem Kapitel zunächst anhand des zweiten Berichts über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts NRW, der Erläuterungen in der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017, der Stellungnahme des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) zum Haushaltsgesetz 2014, des sog. Länderfinanzbenchmarkings der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) 2013 sowie des Jahresberichts 2013 des Landesrechnungshofs NRW dargestellt. Anschließend werden die einzelnen Sichtweisen kurz zusammengefasst und ergänzt.

Laut dem zweiten Nachhaltigkeitsbericht des Finanzministeriums NRW zum Landeshaushalt besteht der Handlungsbedarf primär darin, »die Ausgabensteigerung auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen« zu halten (Finanzministerium NRW 2013-2: 85). Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfe es »zusätzlicher struktureller Einsparungen, um die innere Dynamik der Ausgabensteigerung im Landeshaushalt, insbesondere bei den Pensionslasten, den Zinsausgaben und den Ausgaben für den Kommunalen Steuerverbund zu kompensieren« (ebd.). Außerdem ginge es darum, »wachstumsfördernden Ausgaben«, insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur, Priorität einzuräumen (ebd.). Schließlich müsse neben einer Optimierung der Ausgabensituation auch für eine »Verbreiterung der Einnahmebasis« gesorgt werden (Finanzministerium NRW 2013-2: 87).

In den Erläuterungen zur Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 wird ebenfalls betont, dass ohne »Einschränkungen auf der Ausgabenseite« und »Verbesserungen auf der Einnahmenseite« das Ziel, ab 2020 ohne neue Schulden auszukommen, nicht erreicht werden könne (Finanzministerium NRW 2013-1: 24). Des Weiteren wird das Ziel hervorgehoben, »konsumtive und nachsorgende Ausgaben in investive und vorsorgende Ausgaben umzulenken« (ebd.). Hierdurch

könnten einerseits Wachstumsimpulse für die Wirtschaft gesetzt und andererseits soziale Folgekosten eingespart werden (Finanzministerium NRW 2013-1: 25).

Auch das RWI spricht sich in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014 für »eine konsequente Begrenzung der konsumtiven Ausgaben« aus (RWI 2013: 5). »Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Landesregierung – wie dies andere Länder getan haben – einen bis 2020 reichenden Abbaupfad des strukturellen Defizits verabschieden, der eine verbindliche Obergrenze in den Haushaltsjahren bis 2020 festlegt« (ebd.). Im Einzelnen empfiehlt das RWI, Personal abzubauen, um die Personalausgaben als »größten Ausgabenblock des Landes« zu reduzieren (RWI 2013: 6), Bürokratieaufwand zu verringern (RWI 2013: 8), globale Minderausgaben zu veranschlagen (RWI 2013: 8–10), »die stärker und länger als erwartet rückläufigen Zinsausgaben für die Haushaltskonsolidierung zu nutzen« (RWI 2013: 11) und den Anteil der »wachstumswirksamen Ausgaben« an den Gesamtausgaben zu erhöhen (RWI 2013: 14). Zu den wachstumswirksamen Ausgaben werden Ausgaben in den folgenden Bereichen gezählt (ebd.):

- Auslandsschulwesen;
- allgemeinbildende und berufliche Schulen;
- Hochschulen;
- Förderung für Schülerinnen und Schüler;
- Förderung für Studierende/wissenschaftlichen Nachwuchs;
- sonstiges Bildungswesen;
- Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen;
- aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Gesundheitswesen;
- Umwelt- und Naturschutz;
- Reaktorsicherheit und Strahlenschutz;
- erneuerbare Energieformen;
- Verbesserung der Infrastruktur;
- Verwaltung für Straßen- und Brückenbau;
- Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen;

- Straßen;
- Wasserstraßen und Häfen;
- Eisenbahnen und ÖPNV;
- Luftfahrt.

Aufgrund eines Länderfinanzbenchmarkings geht PwC in NRW von Handlungsbedarf im »Bereich ›Schulen‹« aus, »da Nordrhein-Westfalen, ähnlich wie viele andere westdeutsche Flächenländer, einen erheblichen Schülerrückgang bis 2020 verzeichnen wird« (PwC 2013: 190). Darüber hinaus sieht PwC diverse Risiken für steigende Ausgaben, z. B. im »Bereich ›Rechtschutz‹«, »da die Ausgaben für Pflegschaften und Betreuungen aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich erheblich steigen werden« (PwC 2013: 190). Insgesamt prognostiziert PwC Probleme für NRW auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse, »[i]nsbesondere, weil es in der Sozialstruktur, mit der großen Anzahl von Ballungszentren (und den damit verbundenen Kostenproblemen) und mit Sonderaufgaben (z. B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften) belastet ist und auf der anderern Seite die Investitionen schon jetzt niedriger sind als in jedem anderen Bundesland« (ebd.). Hinzu kommt für NRW – wie für andere Länder auch – ein weiterer Anstieg der Versorgungs- und Beihilfeausgaben, der aus der zu erwartenden, erheblichen Pensionierungswelle resultiert (PwC 2013: 53).

Auch der Landesrechnungshof NRW beurteilt die Lage des Landeshaushalts kritisch: »Der LRH hat Zweifel, ob die von der Landesregierung bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der ›Schuldenbremse‹, auf null zu senken« (Landesrechnungshof NRW 2013: 45). Konkret empfiehlt der Landesrechnungshof, »eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) baldmöglichst in der Landesverfassung zu verankern« (Landesrechnungshof NRW 2013: 184). Darüber hinaus wird empfohlen, »das bestehende Defizit in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich bis auf null« zurückzuführen (ebd.). Weitere Empfehlungen beziehen sich beispielsweise darauf, für bestimmte Entwick-

lungen (z. B. bei Zins- und Versorgungsausgaben) »durch einen Risikopuffer zusätzlich Vorsorge zu treffen« (Landesrechnungshof NRW 2013: 190).

Die wesentliche Herausforderung für eine nachhaltige Gestaltung der nordrhein-westfälischen Haushaltspolitik wird aktuell in der Einhaltung der Schuldenbremse bis und ab 2020 gesehen. Um die Schuldenbremse in naher und ferner Zukunft sicher einhalten zu können, wird die Schaffung von institutionellen Voraussetzungen, d. h. die Einführung einer Schuldenregel in das Landesrecht sowie deren Ausgestaltung, und die strategische Konsolidierung des Landeshaushalts, d. h. die Planung von Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, für erforderlich gehalten.

Insgesamt erfordert eine nachhaltige Haushaltspolitik einen grundlegenden Wandel und folglich auch grundlegende Maßnahmen, wie z. B. eine inhaltliche Zieldiskussion, eine systematische Aufgabenkritik und ein adäquates Finanzmanagement. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die Koppelung der Haushaltspolitik mit anderen Fachpolitiken zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen, wie z. B. dem demografischen Wandel, dem Klimawandel oder der Globalisierung. Anzustreben ist letztlich eine Institutionalisierung des nachhaltigen Haushaltens bzw. eine stärkere Selbstbindung der Politik zu wirtschaftlichem Handeln in allen Bereichen.

4 Welche guten Beispiele gibt es?

4.1 Überblick

Für die Bewältigung der Herausforderungen, die in Kapitel 3.3 beschrieben worden sind, sollen Lösungsansätze auf Basis von guten Beispielen im In- und Ausland entwickelt werden. In diesem Kapitel werden daher zunächst in- und ausländische Beispiele vorgestellt, die

zur Entwicklung von Lösungsansätzen in Frage kommen. Die Beispiele wurden danach ausgewählt, ob sie einen Beitrag zur Bewältigung der in Kapitel 3.3 beschriebenen Herausforderungen auf regionaler bzw. Landesebene leisten können. Darüber hinaus wurde bewertet, ob sie – ganz oder teilweise – als innovativ für das Land NRW bezeichnet werden können und ob sie bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen: klar formulierte Ziele, definierte Adressaten, Umsetzungskonzepte und Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendigen Kapazitäten zur erfolgreichen Umsetzung.

Die folgende Abbildung enthält einen Überblick über die recherchierten Beispiele, die anschließend steckbriefartig beschrieben werden:

Abbildung 9: Übersicht der recherchierten Beispiele

Kapitel	Land/Region	Beispiel
4.2	Baden-Württemberg/Hessen/ Mecklenburg-Vorpommern/Sachsen	Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer
4.3	Schweiz	Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft
4.4	Aargau	Schuldenbremse des Kantons Aargau
4.5	Kanada	Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung
4.6	Essex	Essex Social Impact Bond

4.2 Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

Abbildung 10: Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen: Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer

Ziel	Verankerung allgemeiner und spezifischer Regeln zur Schuldenbremse im Landesrecht
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	Allgemeine Regeln zur Schuldenbremse sind z. B. in die Landesverfassungen aus Hessen und Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen worden. So heißt es in Art. 141 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen: »Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.« In Abs. 3 heißt es weiter: »Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.« In Abs. 4 ist schließlich Folgendes festgelegt: »Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.« In Art. 65 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist das Neuverschuldungsverbot derzeit noch wie folgt geregelt: »Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten.« Der Absatz ist jedoch mit folgendem Hinweis versehen: »Am 1. Januar 2020 tritt folgende Fassung des Artikels 65 Abs. 2 in Kraft: Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.« Zudem wurde in Art. 79a eine Übergangsregelung aufgenommen: »Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.« Spezifische Regeln zur Schuldenbremse sind u. a. in den Haushaltsordnungen des Landes Baden-Württemberg sowie des Freistaates Sachsen zu finden. So heißt es in § 18 Abs. 2 S. 1 und 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO): »Zum Ausgleich des Haushalts dürfen längstens bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Kredite aufgenommen werden. Der Abbau der Neuverschuldung beginnt im Jahr 2013 und soll in gleichmäßigen Schritten fortgesetzt werden.« In § 18 Abs. 3, 4, 5 und 6 LHO wird erläutert, wann und wie bei einer von der Normallage abweichenden Entwicklung von der Grundregel in § 18 Abs. 2 LHO abgewichen werden kann.

Fortsetzung Abbildung 10:

Umsetzung

In § 18 Abs. 1 der Sächsischen Haushaltsordnung (SäHo) steht: »Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung darf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag nicht überschreiten. Ausnahmen von den Sätzen 1 und 2 sind nur unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 zulässig.«
Die Regeln zur Konjunkturkomponente (inkl. Tilgungsregelung) sind beispielsweise in Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen wie folgt geregelt:

Beispiele zur Gestaltung der Ausnahme- und Tilgungsregelung

Ausgewählte Beispiele	**Ausnahmeregelung**	**Tilgungsregelung**
Baden-Württemberg	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 1 %	Generelle Tilgungsfrist von 7 Jahren
Sachsen	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %	Generelle Tilgungsfrist von 5 Jahren
Thüringen	Rückgang der Steuereinnahmen auf weniger als im Durchschnitt der drei Jahre vor der Haushaltsaufstellung	Tilgungsfrist von 5 Jahren ab dem ersten ausgeglichenen Haushaltsjahr

Quelle: Bundesbank 2011: 37

Im Vergleich der drei Länder sind die Regelungen in Sachsen (Ausnahmeregelung nur bei einem Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als drei Prozent und generelle Tilgungsfrist von fünf Jahren) besonders ambitioniert.

Kapazität

Die Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse in den Landesverfassungen bzw. in den Landeshaushaltsordnungen begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.

Quellen

Verfassung des Landes Hessen (zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011)
Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2011)
Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2012)
Sächsische Haushaltsordnung (rechtsbereinigt mit Stand vom 1. Januar 2013)

4.3 Schweiz

Abbildung 11: Schweiz: Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Ziel	In der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist die Schuldenbremse bereits 2003 eingeführt worden. »Die Schuldenbremse [des Bundes] adressiert [.] zwei klassische Ziele der Finanzpolitik: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (›Nachhaltigkeitsziel‹) sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen (›Stabilisierungsziel‹)« (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 8).
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	Zur Umsetzung der Schuldenbremse ist sowohl eine Zielgröße als auch eine Steuerungsgröße definiert worden. Als Zielgröße fungieren die nominellen Bruttoschulden des Bundes, die über einen Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert werden sollen. Als Steuergröße dient das Finanzierungsergebnis, das – langfristig betrachtet – ausgeglichen sein muss (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 8). Die grundsätzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse gemäß Art. 126 der Bundesverfassung lauten wie folgt (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-2): [1] Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. [2] Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. [3] Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c. [4] Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. Bei der Einführung der Schuldenbremse wurde – zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null – eine Übergangsbestimmung im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) geschaffen, »die das bei der Einführung der Schuldenbremse vorhandene strukturelle Defizit zuliess und es ermöglichte, dieses bis 2007 in einem verbindlich festgelegten Abbaupfad schrittweise zu reduzieren. Dazu wurde der Ausgabenplafond temporär angehoben und, ausgehend von drei Milliarden [Schweizer Franken] im Jahr 2004, jährlich um jeweils eine Milliarde [Schweizer Franken] reduziert« (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 18). Zehn Jahre nach der Einführung der Schuldenbremse können die Erfahrungen wie folgt zusammengefasst werden: »Der Bundeshaushalt hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse – wie anhand verschiedener Indikatoren aufgezeigt werden kann – positiv entwickelt. Die Schulden haben stark abgenommen, und die entsprechenden Einsparungen bei der Zinslast haben im Haushalt Spielraum geschaffen« (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 22)
Kapazität	Die gesetzliche Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.
Quellen	www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse/Bericht_SB_d.pdf (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1) www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-2)

Abbildung 12: Aargau: Schuldenbremse des Kantons Aargau

Ziel	Für den Kanton Aargau können die Ziele der dort 2003/2004 eingeführten Schuldenbremse – exemplarisch – wie folgt zusammengefasst werden: Mit der sog. »›Ausgaben- und Schuldenbremse‹ […] soll verhindert werden, dass künftige Generationen für die Schulden von heute bezahlen müssen. Weiter wird im Finanzhaushaltsgesetz festgeschrieben, dass die kantonale Finanzpolitik eine stabile und wenn möglich sinkende Staats- und Steuerquote anstreben soll« (Kanton Aargau 2004: 20). Im Einzelnen werden für die Ausgaben- und Schuldenbremse des Kantons Aargau die folgenden Teilziele definiert (Kanton Aargau 2004: 21–23): • Abtragung der Schulden, • Erhöhung der Hürde für neue Ausgaben, • Stabilisierung der Staatsquote und • Stabilisierung der Steuerquote.
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	Die Wirkungsweise der Ausgaben- und Schuldenbremse wird wie folgt beschrieben: »Die neue Regelung führt dazu, dass einmal eingegangene Defizite in den Folgejahren wieder in Erinnerung gerufen werden und zwingend abgetragen werden müssen. So kann eine Zunahme der Verschuldung verhindert werden. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit bestehen, dass befristet Defizite eingegangen werden können und auf die Konjunkturentwicklung Rücksicht genommen wird. Damit ist die ›Ausgaben- und Schuldenbremse‹ konjunkturneutral und dem Kanton Aargau bleibt ein ausreichendes Mass an finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten« (Kanton Aargau 2004: 23). Mit dem finanzpolitischen Grundsatz eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts wird insgesamt eine nachhaltige Finanzpolitik angestrebt: »Der Kanton verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik, damit die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen dauerhaft und wirksam verfolgt werden können« (Kanton Aargau 2006: 3–4). In dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) des Kantons Aargau vom 5. Juni 2012 heißt es zudem, dass die Steuerung der Aufgabenerfüllung zusammen mit der Festlegung der Finanzen erfolge (vgl. § 2 Abs. 1 GAF). Alle Aufgaben seien dabei auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen; darüber hinaus seien neue Aufgaben »nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen« (§ 2 Abs. 3 GAF). Die Reduzierung der Altschulden ist im Kanton Aargau wie folgt geregelt: »Die bisher aufgelaufenen Defizite […] in der Höhe von 581 Mio. Franken (Stand 2003) müssen ab dem Jahr 2007 jährlich um 2 Prozent abgetragen werden. In Jahren mit einer stagnierenden oder rezessiven Wirtschaftsentwicklung kann [...] die Abtragung halbiert oder auf null gesetzt werden« (Kanton Aargau 2004: 22). Das Beispiel aus dem Kanton Aargau demonstriert somit, wie ein systematischer Abbau der Altschulden – in diesem Fall über einen Zeitraum von regulär 50 Jahren – verbindlich geregelt werden kann.
Kapazität	Die gesetzliche Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.
Quellen	www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/abstimmungsbrochure.pdf (Kanton Aargau 2004) www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/08_gesetz.pdf (Kanton Aargau 2003)

4.5 Kanada

Abbildung 13: Kanada: Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung

Ziel	Mit der Budgetkonsolidierung in den 1990er-Jahren verfolgte die kanadische Regierung im Wesentlichen drei strategische Ziele (Guillemette 2010: 15–16): • Reduzierung des Finanzierungsdefizits; • Kontrolle der Ausgabensituation; • öffentliche Unterstützung.
Adressaten	Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit
Umsetzung	Vor Beginn der Konsolidierungsphase, d. h. im Jahr 1992, lag die Schuldenquote bei über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und das Finanzierungsdefizit bei über 9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Blöchliger, Song und Sutherland 2012: 18). Die Reduktion des Finanzierungsdefizits sowie der Schuldenquote stand somit im Mittelpunkt der kanadischen Budgetkonsolidierung. Die Ausgabensituation sollte vor allem über ein Ausgabenkontrollgesetz (»Spending Control Act«) gesteuert werden (Blöchliger, Song und Sutherland 2012: 18). Die öffentliche Unterstützung für die Budgetkonsolidierung hatte deshalb Priorität, da die Strategie ohne gesetzlich festgeschriebene Ausgaben- oder Schuldenbremse umgesetzt wurde (Guillemette 2010: 16). Bourgon spricht in diesem Zusammenhang auch von einem »projet de société« (Projekt der Gesellschaft); angesichts der gravierenden Haushaltsprobleme stand die mit der Budgetkonsolidierung verbundene, aufgabenkritische Analyse dabei eher unter dem Motto »what to preserve« (was wir erhalten können) als unter dem Motto »what to cut« (was wir streichen müssen) (Bourgon 2009: 20). Um die öffentliche Unterstützung zu stärken, legte die Regierung Wert darauf, die Bevölkerung über mögliche Risiken der Haushaltsprobleme (z. B. die Gefahr, in prioritären Bereichen, wie Bildung oder Gesundheit, Einsparungen vornehmen zu müssen) sowie über mögliche Chancen (z. B. die Option, weiter in Wachstum und Beschäftigung investieren zu können) zu informieren (Guillemette 2010: 16). Im Ergebnis wurde die öffentliche Unterstützung so stark, dass de facto auch nach dem Haushaltsausgleich eine Schuldenbremse bestand und neue Budgetdefizite politisch bzw. gegenüber der Öffentlichkeit kaum durchzusetzen waren (ebd.). Die wesentlichen Konsolidierungsinstrumente der Regierung waren ein »Policy Review« und ein »Program Review«: »Der ›Policy Review‹ untersuchte die Reformmöglichkeiten in einzelnen Staatstätigkeitsbereichen […]. Der ›Program Review‹ hatte hingegen das Ziel, das Regierungshandeln auf Effizienz hin zu prüfen und überflüssige Leistungen der Bundesregierung zu identifizieren« (Wagschal und Wenzelburger 2006: 99). Für den »Program Review« wurde ein Konzept bestehend aus den folgenden sechs Testfragen entwickelt (Bourgon 2009: 21–22): • Wird das Programm oder die Aktivität auch in Zukunft ein öffentliches Interesse erfüllen? • Besteht eine legitimierte und notwendige Rolle für die Regierung bei diesem Programm bzw. dieser Aktivität? • Ist die gegenwärtige Rolle der Bundesregierung angemessen oder kann das Programm möglicherweise auf die Provinzen übertragen werden? • Welche Aktivitäten oder Programme sollten oder könnten ganz oder teilweise auf den privaten oder freiwilligen Sektor übertragen werden? • Wenn das Programm oder die Aktivität beibehalten wird, wie kann seine bzw. ihre Effizienz erhöht werden? • Ist das resultierende Paket an Programmen und Aktivitäten vor dem Hintergrund der fiskalischen Beschränkungen finanzierbar? Falls nicht, auf welche Programme oder Aktivitäten könnte verzichtet werden?

Fortsetzung Abbildung 13:

Kapazität	Die Ausgabensituation wurde über ein Ausgabenkontrollgesetz gesteuert. Zudem wurde die Öffentlichkeit laufend und intensiv über den Fortschritt der Budgetkonsolidierung informiert.
Quellen	www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km36j7nc2g4.pdf?expires=1395079336&id=id&accname=guest&checksum=B4F457F35FC2D74140257EE8507EE6C6 (Guillemette 2010) www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9fdf5xptlq.pdf?expires=1395075638&id=id&accname=guest&checksum=05BF8129635D7C3D49FCEE7341DE0F93 (Blöchliger, Song und Sutherland 2012) www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/program-review-jocelyne-bourgon-canadas-deficit-experience (Bourgon 2009)

4.6 Essex

Abbildung 14: Essex: Essex Social Impact Bond

Ziel	Mit dem Social Impact Bond von Essex County (Großbritannien) werden folgende Ziele verfolgt: • Vermeidung von Heimunterbringung; • Erhaltung des Familienverbunds.
Adressaten	Familien in Krisensituationen
Umsetzung	Die Kommunalverwaltung von Essex (Essex County Council) ist die erste Kommunalbehörde, die einen Social Impact Bond (SIB) aufgelegt hat. Das von Stiftungen und sozialen Investmentfonds eingebrachte Kapital soll dazu dienen, verhaltensauffällige Kinder und deren Familien gezielt zu unterstützen und somit die Wahrscheinlichkeit einer Fremdbetreuung der Kinder zu reduzieren. Die Zahl der in Pflegefamilien und Heimen untergebrachten Jugendlichen in Essex hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Fremdbetreuung erfolgt oftmals als Reaktion auf stark ausgeprägte und komplexe Verhaltensauffälligkeiten der Jugendlichen, die bis hin zu Straffälligkeiten sowie Drogen- und Alkoholmissbrauch reichen können. In vielen Fällen sind die Familien mit der Situation überfordert und drohen, selbst daran zu zerbrechen. Doch auch die Fremdbetreuung ist mit erheblichen Beeinträchtigungen (wie schlechteren Bildungs- und Berufsperspektiven) im weiteren Lebensverlauf der betroffenen Jugendlichen sowie mit gesellschaftlichen Folgekosten verbunden. Die direkten Kosten für eine Fremdbetreuung sind hoch: Sie reichen von jährlich 20.000 bis zu 180.000 GBP pro Fall. Durch den Essex Social Impact Bond kann Jugendlichen, die an der Schwelle zu einer Fremdbetreuung stehen, sowie ihren Familien effektive therapeutische Unterstützung geboten werden. Die Investoren stellen sozialen Organisationen 3,1 Millionen GBP zur Verfügung mit dem Ziel, es mehr Jugendlichen zu ermöglichen, in ihren Familien zu verbleiben. Der von den sozialen Organisationen verfolgte therapeutische Ansatz basiert auf der Multisystemischen Therapiemethode (MST) zur Behandlung von Jugendlichen mit starken Verhaltensauffälligkeiten. MST ist ein evidenzbasiertes Prä-

Fortsetzung Abbildung 14:

Umsetzung	ventiv-Therapieprogramm, das seit über 30 Jahren erfolgreich in den USA, Australien, Neuseeland und jüngst auch in Nordeuropa eingesetzt wird. Über fünf Jahre erhalten ca. 380 Jugendliche und ihre Familien intensive therapeutische Unterstützung. Der Erfolg des SIB wird anhand der durch die Maßnahmen erzielten Verringerung der Fremdbetreuungstage gemessen. Wird das gesteckte Ziel – die Vermeidung der Fremdbetreuung bei ca. 100 Jugendlichen – erreicht, erhalten die Investoren finanzielle Renditen zwischen 8,2 und 12,3 Prozent pro Jahr auf das eingesetzte Kapital. Diese Zahlungen sind im Erfolgsfall durch den Essex County Council zu erbringen, liegen aber in jedem Fall unter den Kosten, die dem Council sonst (ohne die Maßnahmen) durch die Fremdunterbringung entstanden wären.
Kapazität	Der SIB wurde durch die Kreisverwaltung von Essex aufgelegt; mehrere Stiftungen und soziale Investmentfonds haben das Kapital eingebracht. Eine abschließende Evaluation des Essex Social Impact Bonds ist jedoch noch nicht möglich.
Quelle	www.socialfinance.org.uk/work/sibs/vulnerable-children (Social Finance 2014)

5 Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

5.1 Überblick

In Kapitel 3.3 wurde eine angemessene Konsolidierung als eine wesentliche Herausforderung für die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse bezeichnet. Im Folgenden werden drei Lösungsansätze skizziert, die auf den in Kapitel 4 skizzierten guten Beispielen aufsetzen:

Abbildung 15: Überblick über die Lösungsansätze

Bereich	Lösungsansatz
Normative Ebene	Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht
Strategische Ebene	Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung
Operative Ebene	Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Der inhaltliche Zusammenhang der einzelnen Lösungsansätze stellt sich wie folgt dar: Die rechtliche Verankerung der Schuldenbremse

im Landesrecht bildet eine formelle Grundlage für die Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung, bei deren Umsetzung u. a. der Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente durch die Landesverwaltung in Frage kommt.

Die Beschreibung der Lösungsansätze gliedert sich jeweils nach folgendem Schema:

- Ziele;
- Eckpunkte;
- Wechselwirkungen.

Unter Wechselwirkungen werden positive Auswirkungen auf die geplanten Handlungsfelder bzw. Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW bzw. mögliche Synergieeffekte verstanden (MKULNV 2013). Folgende Handlungsfelder sollen in den Mittelpunkt des nordrhein-westfälischen Strategieprozesses gestellt werden: Klimaschutz, Energiewende, nachhaltiges Wirtschaften, Schutz natürlicher Ressourcen (Biodiversität, Wald, Wasser, Flächen/Boden, nachhaltige Landbewirtschaftung, Luft, Umwelt und Gesundheit), Demografie, faire Arbeit, Integration und Interkulturalität, sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, nachhaltige Finanzpolitik, nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung, Nahmobilität, nachhaltiger Konsum/nachhaltige Lebensstile, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Eine-Welt-Politik. Darüber hinaus sollen bei allen Handlungsfeldern folgende Querschnittsthemen berücksichtigt werden: Gleichstellung der Geschlechter (Gender Mainstreaming), Barrierefreiheit und Inklusion, Nachhaltigkeit in den Kommunen (Lokale Agenda 21), bürgerschaftliches Engagement/Teilhabe, Bildung sowie Wissenschaft, Forschung und Innovation, internationale Dimension sowie Auswirkungen auf die ländlichen Räume.

5.2 Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht

Es wird vorgeschlagen, in NRW noch im Rahmen der laufenden Legislaturperiode eigene rechtliche Regelungen zur Schuldenbremse

zu erlassen. Grundsätzliche Regelungen sollten zunächst in der Landesverfassung, konkretisierende anschließend in der Landeshaushaltsordnung bzw. auf gesetzlicher Ebene verabschiedet werden. Für eine Verankerung der Schuldenbremse im nordrhein-westfälischen Landesrecht werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dementsprechend ist bei Bund und Ländern im Prinzip eine Nettokreditaufnahme von null zu erreichen. Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 und 3 GG können Bund und Länder jedoch Ausnahmeregelungen (in Verbindung mit entsprechenden Tilgungsregelungen) für konjunkturelle Schwankungen sowie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorsehen. In Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG ist geregelt, dass die Länder diese Regelungen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen näher ausgestalten können.

Nach Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG dürfen die Länder bis zum 31. Dezember 2019 – nach Maßgabe der jeweils geltenden landesrechtlichen Regelungen – von Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Nach Ablauf dieses Übergangszeitraums gilt der Grundsatz des Haushaltsausgleichs automatisch auch für die Länder. Ausnahmen bzw. Abweichungen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs sind zulässig – allerdings nur dann, wenn das Land zuvor entsprechende rechtliche Regelungen getroffen hat.

Inzwischen haben fünf Länder Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen aufgenommen: Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (Landesrechnungshof NRW 2013: 187; Bundesbank 2011: 34–37). In sechs weiteren Ländern sind grundsätzliche Regelungen zur Schuldenbremse in die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen eingefügt worden: Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Landesrechnungshof NRW 2013:

187). Schließlich hat der Freistaat Bayern das Prinzip der Schuldenbremse bzw. des Haushaltsausgleichs in seiner Haushaltsordnung festgeschrieben (ebd.). In Berlin, Brandenburg, NRW sowie dem Saarland sind noch keine landesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse erlassen worden, wobei für Berlin und das Saarland – aufgrund der Konsolidierungshilfen – besondere Bestimmungen gelten (ebd.).

In Ermangelung eigener rechtlicher Regelungen zur Schuldenbremse gilt in NRW derzeit noch die Schuldenregel nach Art. 83 S. 2 LV. Anzustreben wäre daher eine landesrechtliche Ausgestaltung der grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse in der Landesverfassung bzw. der Landeshaushaltsordnung.

Als übergreifendes Ziel sollte ein Nachhaltigkeitsziel für den Haushalt bzw. die Haushaltspolitik in die Landesverfassung aufgenommen werden. Konkret kann das Nachhaltigkeitsziel darauf abstellen, dass die Tragfähigkeit der Landesfinanzen – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt – sicherzustellen ist. Zur Konkretisierung des Nachhaltigkeitsziels dient primär ein Schuldenziel. Das Schuldenziel kann und muss eng an der grundgesetzlich geregelten Schuldenbremse orientiert werden, die den Ausgleich des Haushalts grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten beinhaltet. Darüber hinaus sollte das Schuldenziel – je nach Ausgangslage – die Konsolidierung des Haushalts bzw. die Rückführung des Defizits und den Abbau bestehender Schulden (Altschulden) umfassen. Ergänzend zum Schuldenziel sollte ein Konjunkturziel auf den Ausgleich konjunktureller Schwankungen abheben. Dem Schulden- und dem Konjunkturziel sollte schließlich ein Ausgabenziel zugeordnet werden, das die Orientierung der Ausgaben bzw. ihrer Struktur an dem Kriterium der Nachhaltigkeit im ganzheitlichen Sinne festschreibt.

- Für die Definition der Ziele wurde auf die Beispiele aus der Schweiz (Schweizerische Eidgenossenschaft und Kanton Aargau) zurückgegriffen. Beide Beispiele machen deutlich, dass mit der Einführung der Schuldenbremse eine mehrdimensionale Zielset-

zung (z. B. Nachhaltigkeits-, Schulden-, Konjunktur- und Ausgabenziel) verfolgt werden kann.

Eckpunkte

a. Regeln zur Schuldenbremse (Grundsatz)

Die grundsätzlichen Regeln zur Schuldenbremse sollten die die Länder betreffenden, grundgesetzlichen Regeln übernehmen, auf die o. g. Ziele eingehen und den Zusammenhang der folgenden sowie eventuell weiterer Eckpunkte darstellen.

- Zur Gestaltung der grundsätzlichen Regeln der Schuldenbremse kann beispielsweise auf die Landesverfassungen aus Hessen und Mecklenburg-Vorpommern verwiesen werden. Beide Beispiele zeigen, dass die Länder mit eigenen Regeln zur Schuldenbremse in ihrer Verfassung i. d. R. die grundgesetzlichen Bestimmungen übernommen haben.

b. Regeln zur Schuldenbremse im Haushaltsmanagement

Die detaillierten Regeln zur Schuldenbremse sollten auf die Bedeutung der Schuldenbremse für die Haushaltsplanung, aber auch den Haushaltsvollzug und die Haushaltsrechnung bzw. den Haushaltsabschluss Bezug nehmen.

- Auf Regeln zur Schuldenbremse im Haushaltsmanagement gehen z. B. die Haushaltsordnungen des Landes Baden-Württemberg und des Freistaates Sachsen ein.

c. Regeln zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null

Mit den Regeln zur Rückführung der Nettokreditaufnahme auf null sollte geklärt werden, wie der Konsolidierungsprozess grundsätzlich

zu gestalten ist. Allgemein wird dabei empfohlen, für die Rückführung des Finanzierungsdefizits einen verbindlichen, linearen Abbaupfad in Verbindung mit einem bestimmten Zeitraum vorzusehen. Für das aktuelle Finanzierungsdefizit im Landeshaushalt empfiehlt sich somit ein linearer Abbau bis zum Jahr 2020.

- Die Regeln zur Schuldenbremse aus der Schweizerischen Eidgenossenschaft machen deutlich, wie ein linearer Abbaupfad zur (erstmaligen) Erreichung der Nettokreditaufnahme von null – in diesem Fall über einen Zeitraum von drei Jahren – verbindlich vorgeschrieben werden kann.

d. Regeln zur Reduzierung der Altschulden

Altschulden sollten grundsätzlich abgebaut werden, um zukünftige Zinsbelastungen zu verringern bzw. zu vermeiden. Konkret sollten daher verbindliche Regeln für einen systematischen Abbau der Altschulden getroffen werden. Denkbar ist, dass die Altschulden ab dem Jahr 2020, d. h. nach dem erfolgten Haushaltsausgleich, regelmäßig reduziert werden. Denkbar ist auch, dass unerwartete und außerordentliche Einnahmen konsequent für die Reduktion der Altschulden verwendet werden.

- Das Beispiel aus dem Kanton Aargau demonstriert, wie ein systematischer Abbau der Altschulden auf null – in diesem Fall um zwei Prozent pro Jahr ab 2007, d. h. in einem Zeitraum von regulär 50 Jahren – verbindlich geregelt werden kann.

e. Regeln zur Konjunkturkomponente (inkl. Tilgungsregeln)

Zunächst sollten Ausnahmeregelungen für konjunkturelle Schwankungen sowie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen (Konjunkturkomponente) – in Verbindung mit entsprechenden Tilgungsregelungen – landesrechtlich verankert werden, um den Handlungsspielraum der Regierung erweitern und adäquat auf kon-

junkturelle Schwankungen oder besondere Situationen reagieren zu können. Die Ausnahmeregelung sollte möglichst einfach, klar und transparent gestaltet werden, um für die Öffentlichkeit verständlich zu sein (z. B. Gestattung von Ausnahmen nur bei einem Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %). Die Tilgungsregelung sollte möglichst strikt sein, um als Sanktionsmechanismus wirken zu können (z. B. Festschreibung einer generellen Tilgungsfrist von fünf Jahren).

- Die Regeln zur Konjunkturkomponente basieren auf Beispielen aus Baden-Württemberg und Sachsen sowie Thüringen.

f. Regeln zur Einplanung von Risikopuffern

Für den Haushalt bestehen bestimmte Ausgaberisiken, die nicht, nicht direkt oder nicht vollständig aus konjunkturellen Schwankungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen resultieren. Konkret handelt es sich dabei z. B. um negative Entwicklungen bei Zins- oder Versorgungsausgaben. Für diese und ähnliche Entwicklungen sollte durch vorsichtige Schätzungen, die Einplanung von Risikopuffern bzw. die Vornahme von Sicherheitsabschlägen im Rahmen der Haushaltsplanung entsprechende Vorsorge betrieben werden (Landesrechnungshof NRW 2013: 190). Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch, dass die der Haushaltsplanung zugrunde liegenden Prognosen nicht vom Finanzministerium selbst, sondern von neutralen, externen Instituten erstellt werden.

g. Regeln zur Vermeidung der Umgehung der Schuldenbremse

Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse stellen z. B. »die Veräußerung von Vermögen, das zur Aufgabenerledigung genutzt wird, die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften oder die Durchführung von nicht wirtschaftlichen öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten« (Lan-

desrechnungshof NRW 2013: 191–192) dar. Es sollten daher Regeln definiert werden, mit denen eine entsprechende Umgehung der Schuldenbremse vermieden werden kann.

Wechselwirkungen

Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung bzw. in der Landeshaushaltsordnung wirkt sich zunächst und vor allem positiv auf die nachhaltige Finanzpolitik des Landes NRW aus. Des Weiteren sind positive Auswirkungen auf eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu erwarten, wenn die Finanzpolitik in einem erweiterten ökonomischen Sinne verstanden wird. Zudem kann und soll mit den Mitteln der Finanzpolitik ein Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels geleistet werden. Des Weiteren ist die nachhaltige Finanzpolitik des Landes NRW auch eine Grundlage dafür, erforderlichenfalls die kommunalen Haushalte unterstützen zu können. Insofern trägt die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht mittelbar auch zur Nachhaltigkeit in den Kommunen bei. Im Hinblick auf die internationale Dimension kann durch die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht ein Beitrag zur Erreichung der mittelfristigen Ziele für das gesamtstaatliche Defizit aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt geleistet werden.

5.3 Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung

Es wird vorgeschlagen, in NRW eine eigenständige und umfassende Konsolidierungsstrategie zu entwickeln und umzusetzen. Die Konsolidierungsstrategie sollte den gesamten Zeitraum bis zum Inkrafttreten der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Jahr 2020 umfassen. Für die Entwicklung und Umsetzung der Konsolidierungsstrategie werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Die Konsolidierungsstrategie sollte in die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NRW aufgenommen werden. Erstens kann hierdurch die haushalts- und finanzpolitische Strategie mit den eher fachlich-inhaltlichen Strategien des Landes NRW verknüpft werden. Zweitens kann hierdurch auch das Monitoring der Konsolidierungsstrategie mit dem Monitoring der Nachhaltigkeitsstrategie verbunden werden. Drittens besteht durch eine Integration der Konsolidierungs- in die Nachhaltigkeitsstrategie die Chance, regelmäßig haushalts- und finanzpolitische Fragestellungen in die öffentlichkeitswirksame Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie einzubinden.

Das zentrale Ziel der Konsolidierungsstrategie sollte darin bestehen, die Grundlagen für die Einhaltung der Schuldenbremse bis und ab dem Jahr 2020 zu schaffen. Bis 2020 geht es vor allem um die Erreichung einer Nettokreditaufnahme von null. Ab 2020 steht – neben einer Fortsetzung des möglicherweise mittelfristigen bzw. konjunkturabhängigen Haushaltsausgleichs – der systematische Abbau von Altschulden im Vordergrund.

Gegenstand der Konsolidierungsstrategie sollte es auch sein, die relevanten Stakeholder in der Landesverwaltung, der Landespolitik, den Kommunen, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit – soweit als möglich – in die Entwicklung und Umsetzung der Strategie bzw. den Prozess der Haushaltskonsolidierung einzubeziehen. Transparenz, Kommunikation und Partizipation sind als wesentliche Erfolgsfaktoren einer Konsolidierungsstrategie zu bezeichnen und entsprechend zu berücksichtigen.

- Für die Definition der Ziele wurde auf das Beispiel der kanadischen Budgetkonsolidierung im Zeitraum von 1993 bis 1997 zurückgegriffen. Das Beispiel aus Kanada betont – neben fachlichen Zielsetzungen wie der Reduzierung des Finanzierungsdefizits und der Kontrolle der Ausgabensituation – auch nicht fachliche Zielsetzungen, wie z. B. die Sicherstellung der öffentlichen Unterstützung für den Prozess der Budgetkonsolidierung.

Eckpunkte

a. Umsetzung eines Kommunikations- und Partizipationskonzepts

Die Konsolidierungsstrategie sollte ein Kommunikations- und Partizipationskonzept beinhalten. Das Konzept sollte auf die entsprechenden Maßnahmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW abgestimmt werden. Die Kommunikationsmaßnahmen sollten u. a. auf die transparente Darstellung der Ziele und Maßnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushalts NRW bis 2020 bezogen sein. Zudem sollten auch Partizipationsmaßnahmen ergriffen werden, um relevante Stakeholder bei der Entwicklung der Konsolidierungsstrategie zu beteiligen (z. B. bei der Durchführung einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik).

Zu den relevanten Stakeholdern zählen insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Führungskräfte der Landesverwaltung sowie Vertreter der Landespolitik, der Kommunen, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit. Alle relevanten Stakeholder sollten in einen strukturierten und akzeptierten Dialogprozess zu den Schwerpunkten der Konsolidierung und somit auch zur Rolle des Staates insgesamt einbezogen werden. Die Gestaltung des Dialogprozesses kann sich ggf. an anderen Beteiligungsverfahren, die im Land NRW durchgeführt worden sind, orientieren (z. B. zur Klimaschutzplanung auf Landesebene oder zu Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene).

- Das Beispiel aus Kanada verdeutlicht, wie wichtig eine öffentliche Unterstützung für die erfolgreiche Konsolidierung des Haushalts, aber auch für die Beibehaltung des Haushaltsausgleichs sein kann. Die »Stimmung Pro-Defizitabbau« hat es der kanadischen Regierung wesentlich erleichtert, Budgetkürzungen – auch gegen Kritik von einzelnen Seiten – vorzunehmen, ohne Reputation einzubüßen (Wagschal und Wenzelburger 2006: 101).

b. Durchführung einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik

Mit Hilfe der Aufgabenkritik sollte die Konsolidierungsstrategie auf eine Reduzierung der Ausgaben fokussiert werden – zumal sich die Betonung der Ausgabenreduzierung im Vergleich zur Einnahmensteigerung in einer Reihe von Studien als wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Konsolidierungsstrategien herausgestellt hat (Wagschal und Wenzelburger 2006: 42). Die Aufgabenkritik selbst sollte grundsätzlich alle Ressorts, alle Aufgaben und alle Ausgaben umfassen – im Sinne eines umfassenden Politik- und Programm-Reviews. Die aufgabenkritischen Analysen sollten schließlich nach einem einheitlichen Schema durchgeführt werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, welchen Beitrag die jeweiligen Ausgaben zu einem nachhaltigen Wachstum bzw. einer nachhaltigen Entwicklung insgesamt leisten können. Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenkritik ist schließlich ein politischer Wille zur Umsetzung aufgabenkritischer Ideen und Vorschläge – auch und gerade wenn deren Umsetzung mit Personalkürzungen verbunden ist.

- Das kanadische Beispiel zeigt, dass ein umfassender und systematischer Prozess der Aufgabenkritik hilfreich für die Umsetzung der Budgetkonsolidierung ist.

c. Optimierung des Haushaltsprozesses

Um den Haushaltsprozess für die Zeit ab dem Jahr 2020 optimal zu gestalten, sollten verschiedene grundlegende Optionen geprüft werden, wie z. B. die Einführung von Modellhaushalten oder die Einführung von Doppel- bzw. Mehrjahreshaushalten (Wagschal, Wintermann und Petersen 2009: 358, 361). Außerdem sollte analysiert werden, ob und wenn ja inwieweit die Methode des Haushaltsbenchmarkings – auf Basis finanzpolitischer Kennzahlen wie den Stabilitätskennzahlen oder auf Basis fachpolitischer Kennzahlen – systematisch eingesetzt werden kann, um jetzt und in Zukunft Einsparpotenziale zu ermitteln. Des Weiteren sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten beste-

hen, Haushaltspläne regelmäßig, umfassend und systematisch einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Schließlich sollten nicht nur Haushaltspläne einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden; vielmehr sollten Nachhaltigkeitsprüfungen, Risikoabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen größeren Vorhaben der Landesregierung durchgeführt werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten langfristig angelegt sein und – im Sinne einer Nutzwertanalyse – auch nicht monetäre Aspekte beinhalten. Die Prüfungen, Abschätzungen oder Untersuchungen sollten möglichst verbindlich geregelt werden (z. B. im Rahmen der Landeshaushaltsordnung).

d. Entwicklung und Erprobung alternativer Finanzierungsinstrumente

Um bestehende Ausgaben zu reduzieren oder zusätzliche Einnahmen zu generieren, sollten auch alternative Finanzierungsinstrumente entwickelt, erprobt und ggf. eingeführt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei innovative Instrumente, wie z. B. Social Impact Bonds (siehe Kapitel 5.4). Des Weiteren geht es um die Prüfung, ob und wenn ja inwieweit noch andere Finanzierungs- und Organisationsmodelle eingesetzt werden könnten.

e. Durchführung weiterer Maßnahmen

Als weitere Maßnahmen einer Strategie zur Konsolidierung des Landeshaushalts kommen u. a. in Frage:

- Erarbeitung und Umsetzung einer finanzbezogenen Demografiestrategie zur Ausschöpfung von Demografiegewinnen;
- Prüfung von Investitionsvorhaben auf nachhaltige Wirkungen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich (inkl. Abschätzung langfristiger Renditen bzw. weiterer Auswirkungen);
- Umstellung der Förderpolitik zur Verstärkung der Kreditfinanzierung, zur Vermittlung von Anreizen, vereinbarte Zielset-

zungen zu erreichen, sowie zur Verbreitung erfolgreich evaluierter Projekte im Vergleich zur laufenden Initiierung neuer Projekte;
- länderübergreifende Zusammenarbeit zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Wechselwirkungen

Die Entwicklung und Umsetzung einer eigenständigen und umfassenden Konsolidierungsstrategie des Landes NRW zur Einhaltung der Schuldenbremse trägt zuallererst dazu bei, die fiskalische Nachhaltigkeit sicherzustellen. Nachhaltige Finanzpolitik im ganzheitlichen Sinne wirkt sich aber auch positiv auf die nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft (nachhaltiges Wirtschaften), der Umwelt (Klimaschutz, Energiewende, Schutz natürlicher Ressourcen etc.) und der Gesellschaft (Demografie, faire Arbeit, Integration etc.) aus. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Wegfall von Aufgaben im Zuge der Umsetzung einer Konsolidierungsstrategie i. d. R. auch mit einem Wegfall von Stellen verbunden ist. Der Personalabbau wiederum erschwert häufig die Bewältigung neuer Herausforderungen (z. B. den Ausbau der Ganztagsschule oder die Umsetzung inklusiver Bildung). Wichtig ist daher die Transparenz über die Konsolidierungsstrategie und ihre Wechselwirkungen. Die transparente, kommunikative und partizipative Erarbeitung der Konsolidierungsstrategie stärkt die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger sowie das bürgerschaftliche Engagement.

5.4 Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Es wird vorgeschlagen, in NRW alternative Finanzierungsinstrumente weiter zu verankern und ggf. neu zu entwickeln, zu erproben und einzuführen. Als alternative Finanzierungsinstrumente kom-

men z. B. Impact Bonds (Sustainability Impact Bonds, Green Impact Bonds oder Social Impact Bonds) in Betracht. Impact Bonds können dazu beitragen, die Wirkungsorientierung im Rahmen von Finanzierungslösungen sowie bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen insgesamt stärker in den Vordergrund zu rücken.

Die Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung soll im Folgenden am Beispiel der sog. Social Impact Bonds (SIBs) skizziert werden. SIBs »bieten eine neue, innovative Möglichkeit, präventive Maßnahmen im sozialen Sektor mit Hilfe von privaten Investoren zu finanzieren« (Weber 2013: 5).

Für die Entwicklung, Erprobung und ggf. Einführung von SIBs werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen.

Ziele

Bei SIBs handelt es sich um wirkungsorientierte Finanzierungsinstrumente, welche sich des sog. Kommissionsmodells der Finanzierung bedienen. Dieses ist insbesondere in der Sozialwirtschaft im Austausch zwischen öffentlicher Hand und klassischen gemeinnützigen Organisationen (Non-Profit-Organisationen, einen Großteil der Sozialdienstleister in der deutschen Sozialwirtschaft) interessant, da es den Akteuren erlaubt, privates Investitionskapital einzuwerben, ohne selbst Finanzerträge für die Investoren erwirtschaften zu müssen. Im Kommissionsmodell erfolgt die Rückzahlung an Investoren nicht durch das Sozialunternehmen selbst, sondern durch einen interessierten Dritten – z. B. einen öffentlichen Finanzierungsträger oder eine philanthropische Organisation. Es handelt sich also um ein Dreiecksgeschäft zwischen Sozialunternehmen, Investoren und einem weiteren Akteur. Das Sozialunternehmen erhält in diesem Modell die Finanzmittel von den Investoren; diese wiederum erhalten ihre Mittel sowie ihre Rendite vom interessierten Dritten – in der Regel auf Basis einer vorher getroffenen Vereinbarung (z. B. abhängig vom Erfolg der erbrachten sozialen Leistung). Die Rückzahlung kann bei dieser Vari-

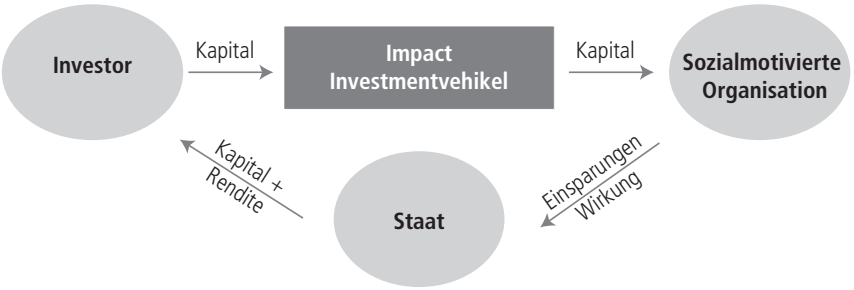
ante insbesondere durch öffentliche Finanzierungsträger übernommen werden, die von den finanziellen Effekten der sozialen Maßnahmen profitieren, z. B. in Form von Einsparungen. Im Gegenzug beteiligen sie die Investoren an den Kosteneinsparungen und ermöglichen ihnen so eine Rendite.

Als Beispiel dieses Modells wirkungsorientierter Finanzierung dienen SIBs, wobei die Bezeichnung »Bond« (»Anleihe«) irreführend ist: Tatsächlich handelt es sich bei diesem sozialen Finanzierungsinstrument um eine sektorenübergreifende Kooperation. Beteiligt an einem SIB sind in der Regel ein oder mehrere soziale Dienstleister, private, wirkungsorientierte Investoren und der Staat. Im Rahmen eines Vertrages (oder mehrerer Verträge) regeln die Parteien ihre Zusammenarbeit. Hier werden die konkreten Finanzierungsmechanismen, die Verteilung von Risiken und die gewünschten Ergebnisse (Wirkung) festgelegt und vereinbart:

- Der soziale Dienstleister verpflichtet sich, eine bereits erprobte Intervention zu erbringen und dadurch eine messbare soziale Wirkung zu erzielen. Dies kann zum Beispiel die enge Begleitung und Unterstützung von jungen Langzeitarbeitslosen sein, die dadurch mit höherer Wahrscheinlichkeit langfristig in den Arbeitsmarkt integriert werden können.
- Die Intervention wird durch privates Investitionskapital finanziert. Erreicht die Intervention die festgelegte soziale Wirkung, erhalten die Investoren das eingesetzte Kapital und eine Rendite, die von der Wirkung der sozialen Maßnahmen abhängt.
- Das Kapital und die Rendite kommen in diesem Fall nicht direkt vom Kapitalempfänger (dem sozialen Dienstleister), sondern werden von der öffentlichen Hand gezahlt, wenn die finanzierte Intervention sich als wirksam erweist und sich dadurch Einsparungen in den öffentlichen Kassen generieren lassen (siehe nächste Abbildung).

Der Einsatz von SIBs bietet sich dort an, wo präventive, skalierbare Maßnahmen für eine bestimmte Zielgruppe anstehen, deren Prob-

Abbildung 16: Darstellung des Kommissionsmodells der Finanzierung



lemlage für die öffentliche Hand von hoher Bedeutung ist. Das SIB-Modell erlaubt es der öffentlichen Hand, ihr Wirkungsziel noch höher anzusetzen, als dies bei einer Finanzierung der üblichen Maßnahmen möglich wäre; das dabei entstehende Risiko wird von wirkungsorientierten Investoren getragen, die sich wiederum für eine direkte, nachvollziehbare und positive soziale Veränderung in ihrer Region einsetzen wollen.

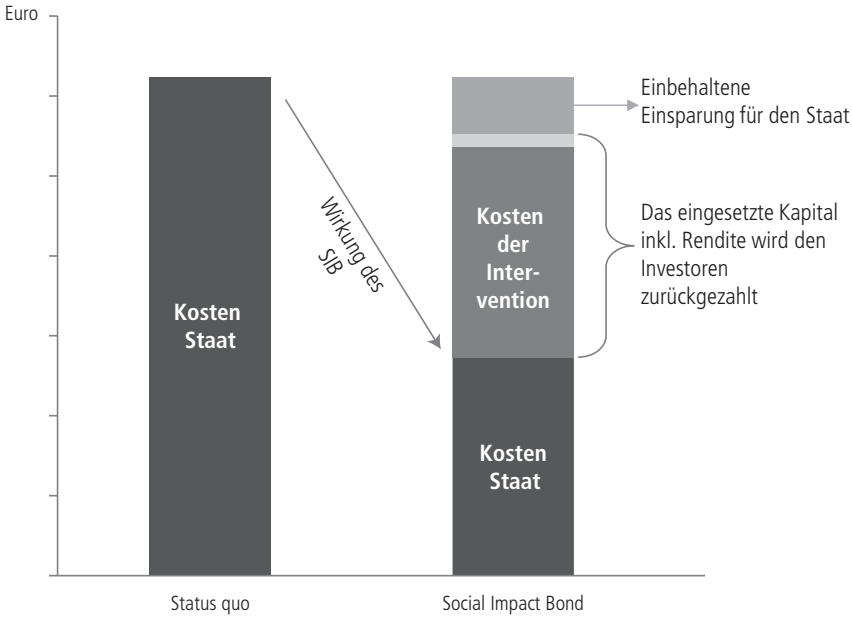
In einem etablierten Sozialsystem wie Deutschland können wirkungsorientierte Investitionen (WI) hauptsächlich komplementär zur bestehenden Finanzierung wirken; mittels WI kann zusätzliches Kapital zur Förderung von Prävention, Innovation und Skalierung in die Sozialwirtschaft geleitet werden:

- Durch Prävention werden einzelne Leistungen oder auch das gesamte System von Leistungen und Maßnahmen so angelegt, dass eine Verschlimmerung von Problemlagen vermieden und somit die Inanspruchnahme weiterer Leistungen überflüssig wird bzw. ein Übergang in aufwendigere Versorgungsformen vermieden oder hinausgezögert werden kann.
- Innovation ist in vielen Leistungsbereichen der Sozialwirtschaft lediglich aus dem Spielraum zu finanzieren, den die von den Kostenträgern gezahlte Vergütung hierfür zulässt; zudem gibt es gesetzliche Modellklauseln, die aber nur spezifische Innovationen fördern.

- Vielfach entspringen diesen Bemühungen auch erfolgreiche Pilot- oder Leuchtturmprojekte, welche nach erfolgreicher Beendigung nicht weiter verbreitet werden. Dies ist oft auf die projektbasierte Finanzierung und den damit nach Ablauf der Projektphase auftretenden Ressourcenmangel zurückzuführen. Eine durchgängige Strategie, wirksame Projekte zu skalieren, könnte verhindern, dass das Rad vielerorts neu erfunden werden muss, und würde viel Zeit, Kraft und finanzielle Mittel einer wirkungsvolleren Verwendung zuführen.

Die drei Ziele der Prävention, Innovation und Skalierung in der Sozialwirtschaft können gezielt und flächendeckend gefördert und WI können mittel- und langfristig als zusätzlicher Finanzierungsbaustein für soziale Dienstleistungserbringer etabliert werden. Dieser Finanzierungsansatz hat das Potenzial, einen signifikanten Beitrag zur

Abbildung 17: Vergleich Status quo – Social Impact Bond (SIB)



Bewältigung kostenintensiver, demografischer und sozialer Herausforderungen leisten zu können. Hierfür müssen jedoch geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Eckpunkte

a. Evaluierung, Entwicklung und Erprobung von SIBs

Um die Machbarkeit von SIBs zu demonstrieren, sollten laufende Pilotprojekte evaluiert und ggf. weitere Pilotprojekte durchgeführt werden. Idealerweise sind die Pilotprojekte auf unterschiedliche Bereiche bezogen, um deutlich zu machen, dass SIBs in verschiedenen Anwendungsfeldern zum Einsatz kommen können. Im Rahmen des Projekts »Social Investment – Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen« hat die Bertelsmann Stiftung in den vergangenen 18 Monaten intensiv nach möglichen Anwendungsfeldern für SIB-Pilotprojekte in Deutschland gesucht. Im engen Austausch mit Experten und Praktikern wurden dabei die folgenden Felder identifiziert:

- Kinder- und Jugendhilfe;
- Pflege im Alter;
- Integration in Arbeit.

Da Erfahrungswerte für SIBs noch relativ gering sind, sind die Transaktionskosten (z. B. für die Suche nach geeigneten Interventionen, die Verhandlungen zwischen den Akteuren, die Evaluierung und die Wirkungsanalyse) aktuell noch hoch. Um diese Transaktionskosten zu senken und aus geschaffenen Erfahrungswerten zu lernen, sind solide Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung.

▶ Für ein exemplarisches und erfolgreiches Pilot- oder Modellprojekt wird auf den Social Impact Bond von Essex County verwiesen.

b. Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Skalierung von SIBs

Der Markt für wirkungsorientiertes Investieren und somit auch für SIBs befindet sich noch in einer Experimentier- bzw. Innovationsphase. Für den weiteren Marktaufbau ist jetzt eine »Proof of Concept«-Phase notwendig, während der in ausgewählten Bereichen der Sozialwirtschaft eine systematische Erprobung von WI-finanzierten Leistungen durchgeführt wird. Voraussetzungen für die Weiterentwicklung und langfristige Systemrelevanz von WI sind somit gezielte Modell- bzw. Pilotprojekte zur Erprobung dieser noch relativ neuartigen Finanzierungsansätze. Auf Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse können Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgenommen werden, um die Anwendung von WI zu verstetigen und in das bestehende Finanzierungssystem der Sozialwirtschaft einzugliedern. Nebst der Bereitstellung von Informationsangeboten in Form von Austauschplattformen, der Sammlung, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen für alle beteiligten Akteure sind zwei Elemente besonders zentral für die Entwicklung von wirkungsorientiertem Investieren:

- Schaffung von Anreizen zur Umsetzung von Prävention, Innovation und Skalierung in ausgewählten Bereichen der Sozialwirtschaft durch Prüfung der Möglichkeiten der Lenkung von WI in diese Bereiche (eine Möglichkeit wäre z. B., dass staatlich unterstützte, regionale WI-Fonds für Prävention, Innovation und Skalierung eingerichtet werden);
- Weiterentwicklung des sozialrechtlichen Regelsystems durch erprobte wirkungsorientierte Präventionsangebote durch Aufbereitung erfolgreicher Präventionsmodelle mit Kosten-Nutzen-Rechnungen zur Übernahme in das Regelsystem.

Auf internationaler Ebene ist die Entwicklung eines Marktes für soziale Investitionen bisher vor allem von Regierungen in angelsächsischen Ländern gefördert worden. Gute Beispiele für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen finden sich daher u. a. in

Großbritannien, Irland, den USA, Australien oder Kanada (Weber 2013: 8).

Überdies kam es im Rahmen der britischen G8-Präsidentschaft im Jahr 2013 zur Gründung der sog. Social Impact Investment Taskforce (SIITF), besetzt mit jeweils staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Diese privat-öffentliche, unabhängige Taskforce erhielt seitens des britischen Premiers David Cameron das Mandat, Empfehlungen zu formulieren für den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von internationalen Märkten, auf denen Angebot und Nachfrage für wirkungsorientiertes Investitionskapital effektiv zusammenfinden.

Auf der nationalen Ebene der G8-Staaten wurden jeweils National Advisory Boards (NABs) gegründet. Das NAB für Deutschland bestand aus 37 Vertretern von Sozialwirtschaft, Finanzwirtschaft, Stiftungen, Wissenschaft und öffentlicher Hand und stand unter dem Vorsitz von Dr. Brigitte Mohn, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung. Das deutsche NAB informierte die internationale Taskforce über die länderspezifischen Gegebenheiten und Erfahrungen mit privatem Investitionskapital im System sozialer Dienstleistungen eines ausgebauten Wohlfahrtsstaats. Der aus diesem Prozess resultierende Abschlussbericht wurde am 15. September 2014 veröffentlicht.

Wechselwirkungen

Als alternatives bzw. zusätzliches Finanzierungsinstrument leisten SIBs einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Je nach ihrem Anwendungsfeld wirken sich SIBs zudem positiv auf andere Bereiche einer nachhaltigen Entwicklung aus (z. B. sozialen Zusammenhalt, Demografie, faire Arbeit, Integration oder Inklusion). Darüber hinaus werden SIBs häufig mit Bezug auf ein bestimmtes lokales oder regionales Umfeld aufgelegt. SIBs tragen insofern auch bei zu einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene (Lokale Agenda 21).

Anhang

Anlage 1: Ergebnisse der Fokusgruppensitzung

Im Rahmen des Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« der Bertelsmann Stiftung ist am 22. Mai 2014 eine Fokusgruppensitzung zum Thema »nachhaltige Haushaltspolitik« durchgeführt worden. An der Sitzung haben folgende Personen teilgenommen:

Abbildung 18: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppe

Prof. Dr. Bernd Adamaschek	Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung, Herten
Stefanie Hübner	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin
Jeremy Birnbaum	Project Manager, Programm Zukunft der Zivilgesellschaft, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Andreas Esche	Director, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Prof. Dr. Harald Heinrichs	Professor für Nachhaltigkeit und Politik, Leuphana Universität Lüneburg
Dr. Jörg Hopfe	Abteilungsleiter, NRW.BANK, Münster
Diplom-Volkswirt Eberhard Kanski	Stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes, Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Düsseldorf
Dominique Klöck	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf
Lutz Kummer	Teamleiter Fachreferat Finanzen, Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Herne
Dr. Frank Littwin	Referatsleiter, Finanzministerium NRW, Düsseldorf
Dr. Thieß Petersen	Senior Expert, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dr. Klaus Reuter	Geschäftsführer, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, Dortmund
Henrik Riedel	Project Manager, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Heinrich Verbeek	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf

Ziel der Sitzung war es, die erste Fassung eines Impulspapiers zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW vor- und zur Diskussion zu stellen. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion zu folgenden Kapiteln des Impulspapiers (1. Fassung) zusammengefasst:

- Kapitel 2: Was ist das Thema dieses Papiers?
- Kapitel 3: Wo steht NRW heute?
- Kapitel 5: Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

Was ist das Thema dieses Papiers? (Kapitel 2)

Die Diskussion zur Fokussierung des Themas auf »Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig« kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Der mögliche Beitrag der Haushaltspolitik zur nachhaltigen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik bzw. zur nachhaltigen Entwicklung insgesamt sollte klar herausgearbeitet werden.
- In diesem Zusammenhang sollte auch deutlich gemacht werden, dass die Stellschrauben für eine gesamthaft nachhaltige Entwicklung eher auf der Fach- als auf der Haushaltsseite liegen.
- Insofern sei es wichtig zu betonen, dass wirtschaftliches Handeln in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung verankert werden müsse; hierbei gelte es vor allem, die Strukturen und Prozesse des Wirtschaftens zu verändern (sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite).
- Wirtschaftliches Handeln in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung könnte und sollte durch eine Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik gefördert werden; da auch die Kommunen eine kaufmännische Buchführung (Neues Kommunales Finanzmanagement) einführen bzw. eingeführt haben, sollte an dieser Stelle ein Prozess des gegenseitigen Lernens initiiert werden.
- Mit dem Systemwechsel bei der Buchführung seien eine verstärkte Wirkungsorientierung und insbesondere eine Integration

von Nachhaltigkeitsindikatoren in den Haushalt möglich und weiter zu verfolgen.

- Anzustreben sei zudem eine Institutionalisierung des nachhaltigen Haushaltens bzw. eine stärkere Selbstbindung der Politik zu wirtschaftlichem Handeln.
- Als konkrete Grundsätze und Maßnahmen einer nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse kommen in Betracht:
  - Definition der Rolle des Staates (ordnungspolitischer Rahmen);
  - Einführung des Zero-based Budgeting;
  - Prioritätensetzung im Bereich der Ausgaben;
  - Begrenzung des Ausgabenwachstums auf das Einnahmenwachstum;
  - Berücksichtigung von Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung (z. B. im Bereich der Steuerpolitik bzw. -verwaltung):
  - Verfolgung einer Commitment-Strategie;
  - Entwicklung eines Demografiekonzeptes;
  - Einführung einer verbindlichen Finanzplanung;
  - Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsanalysen.

Wo steht NRW heute? (Kapitel 3)

Die Diskussion zur Ausgangslage, zu den aktuellen Aktivitäten und zum weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW in Bezug auf eine nachhaltige Haushaltspolitik kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Um die Ausgangslage umfassend und genau darzustellen, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:
  - Gesamthaushalt des Landes NRW (nicht nur Kernhaushalt);
  - Haushaltsrisiken (z. B. demografische Entwicklung, wirtschaftliche Entwicklung oder Zinsentwicklung);
  - Kommunalisierungsgrad des Landes und finanzielle Situation der Kommunen (auch im Vergleich zu anderen Ländern) sowie Einstandspflicht des Landes für die Kommunen;

  - mögliche Einsparpotenziale (auf Landes- oder kommunaler Ebene; auch im Vergleich zu anderen Ländern bzw. auf Basis eines Haushaltsbenchmarkings);
  - weitere Entwicklung der föderalen Finanzordnung.
- Zu den aktuellen Aktivitäten des Landes NRW im Hinblick auf eine nachhaltige Haushaltspolitik sind zu zählen:
  - Nutzung von Einsparpotenzialen bei Personalkosten und Zinszahlungen;
  - Umstellung der Förderpolitik (stärkere Betonung von Kreditfinanzierungselementen);
  - Erschließung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen aus Steuern;
  - Verbesserung der Einnahmen bestimmter Landesbetriebe (z. B. Landesbetrieb Wald und Holz oder Materialprüfungsamt);
  - Optimierung des Liegenschaftsvermögens, des Flächenmanagements und des Facility Managements;
  - Neustrukturierung von Behörden.
- In Bezug auf den weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW im Bereich der nachhaltigen Haushaltspolitik ist schließlich zu betonen:
  - Eine nachhaltige Haushaltspolitik erfordert einen grundlegenden Wandel und folglich auch grundlegende Maßnahmen (der Innovationsgrad der diskutierten Maßnahmen ist relativ gering; neue Maßnahmen sind zu entwickeln): Denkbar ist, dass zunächst – z. B. im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW – eine inhaltliche Zieldiskussion stattfindet. Auf dieser Grundlage wäre eine systematische Aufgabenkritik möglich. Schließlich könnte eine entsprechende mittel- bis langfristige Finanzplanung aufgestellt werden.
  - Zur Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik sind insbesondere Demografiegewinne zu nutzen; in diesem Zusammenhang kann möglicherweise auch auf die Ergebnisse der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik« (1992 bis 2002) zurückgegriffen werden.

Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar? (Kapitel 5)

a. Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Dass die Schuldenbremse im Landesrecht verankert werden sollte, ist unstrittig. Fraglich und entscheidend sei aber, wie die landesrechtliche Verankerung erfolgen kann.
- Bei der landesrechtlichen Regelung der Schuldenbremse sollten sowohl inhaltliche als auch prozessuale Aspekte berücksichtigt werden.
- Aus inhaltlicher Sicht sei zu empfehlen, zunächst das allgemeine Prinzip der Schuldenbremse in das Landesrecht aufzunehmen; konkrete rechtliche Maßnahmen wären im Nachgang zu verabschieden. Für die Erarbeitung rechtlicher Maßnahmen seien u. a. folgende Punkte zu berücksichtigen:
  - Regelungen zur verbindlichen Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null;
  - Regelungen zur Altschuldentilgung (z. B. Entwicklung einer Fondslösung);
  - Regelungen zum Umgang mit unerwarteten Mehreinnahmen (z. B. Nutzung zur Tilgung von Altschulden);
  - Regelungen zum Umgang mit Sondervermögen;
  - Regelungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren;
  - Regelungen zur Tilgung neuer Kredite in Ausnahmefällen;
  - Regelungen zur vorsichtigen Schätzung von Einnahmen (z. B. Schätzung durch neutrale Institution).
- Aus prozessualer Sicht sollte die Transparenz, Kommunikation und Partizipation im Rahmen der Haushaltskonsolidierung verbessert werden. Gegebenenfalls kommt dabei eine Orientierung an der nordrhein-westfälischen Klimaschutzplanung oder den Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene in Betracht. Bei einer Beteiligung von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (unter Einbezug von Wirtschaft und Wissenschaft) ist insbesondere auch

eine Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung als erforderlich anzusehen. Als für den Erfolg der Haushaltskonsolidierung förderlich hat sich im internationalen Vergleich außerdem die enge Kooperation von Finanzminister und Regierungschef herausgestellt.

- Bei der Haushaltskonsolidierung auf Landesebene sind die Wechselwirkungen mit der kommunalen Ebene zu berücksichtigen; insbesondere ist das Prinzip der Konnexität zu wahren.

b. Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Wesentliches Ziel einer Konsolidierungsstrategie der Landesregierung sollte es sein, die betroffenen Stakeholder aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft miteinzubeziehen. Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung sollten an der Entwicklung und Umsetzung der Konsolidierungsstrategie beteiligt werden. Im Ergebnis könnte ein strukturierter und akzeptierter Dialogprozess zu den Schwerpunkten der Konsolidierung und somit auch zur Rolle des Staates durchgeführt werden.
- Zu den Eckpunkten der Konsolidierungsstrategie sollte die regelmäßige Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Risikoabschätzungen gehören. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten langfristig angelegt sein und – im Sinne einer Nutzwertanalyse – auch nicht monetäre Aspekte beinhalten. Die Prüfungen, Untersuchungen oder Abschätzungen sollten möglichst verbindlich geregelt werden (z. B. im Rahmen der Landeshaushaltsordnung).
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenkritik sei ein politischer Wille zur Umsetzung (auch und gerade wenn die Umsetzung mit Personalkürzungen verbunden ist).

- Als weitere Elemente der Haushaltskonsolidierungsstrategie kommen u. a. in Frage:
  - Erarbeitung eines Demografiekonzepts (zur Ausschöpfung von Demografiegewinnen);
  - Umstellung der Förderpolitik (verstärkte Umstellung auf Kreditfinanzierung; passgenaue Anreize zu vereinbarten Zielsetzungen; eher Verbreitung der als erfolgreich evaluierten Projekte als ständige Initiierung neuer Projekte);
  - länderübergreifende Zusammenarbeit.
- In Bezug auf die Wechselwirkungen einer Konsolidierungsstrategie sollte bedacht werden, dass ein Wegfall von Aufgaben i. d. R. auch mit einem Wegfall von Stellen verbunden ist, welcher zunächst entsprechende Personalentwicklungskonzepte erforderlich macht. Der Personalabbau erschwere aber auch die Bewältigung neuer Herausforderungen (z. B. Ausbau der Ganztagsschule und Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich). Erforderlich seien letztlich intelligente Sparkonzepte (z. B. Entlastung von Lehrkräften bei Verwaltungsaufgaben). Insgesamt sollten Wechselwirkungen einer Konsolidierungsstrategie besser als bisher transparent gemacht werden (z. B. durch entsprechende Nachhaltigkeitsberichte).

c. Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Wichtig erscheint, dass der Lösungsansatz nicht nur auf Social Impact Bonds fokussiert, sondern die Umsetzung alternativer Finanzierungsinstrumente durch die Landesverwaltung insgesamt betont wird. Auch die Bonds-Lösung sollte nicht nur auf Social Impact Bonds beschränkt werden; denkbar wäre vielmehr eine Ausdehnung des Ansatzes auf Green Impact Bonds oder Sustainability Impact Bonds.

- Social Impact Bonds stellen ein zusätzliches und ergänzendes Finanzierungsinstrument dar, für das es unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten gibt (ggf. ist der Ansatz auch ohne Fondslösung denkbar, sofern eine staatliche Vorfinanzierung erfolgt).
- Social Impact Bonds können dazu beitragen, dass die Wirkungsorientierung sozialer sowie ggf. auch anderer Leistungen stärker in den Vordergrund rückt (von der Output- zur Outcomemessung).
- Social Impact Bonds sollten einzelfallorientiert entwickelt werden; generell ist jedoch zu prüfen, für welche Bereiche sie am ehesten eingesetzt werden können.
- Im Einzelfall ist abzuschätzen, welche Einspareffekte durch Social Impact Bonds erzielt werden können und welche Transparenz über Einspareffekte bzw. Renditemöglichkeiten geschaffen werden muss.
- Unter Umständen stehen Social Impact Bonds in Konkurrenz zu anderen Finanzierungsmodellen (z. B. Stiftungen).
- Für die weitere Verbreitung von Social Impact Bonds ist der Erfolg von Pilotprojekten als entscheidend anzusehen.
- Insgesamt ist der Verstetigung gut laufender, alternativer Finanzierungsprojekte der Vorzug vor der Entwicklung immer wieder neuer Projekte zu geben.

Anlage 2: Ergebnisse der repräsentativen Befragung

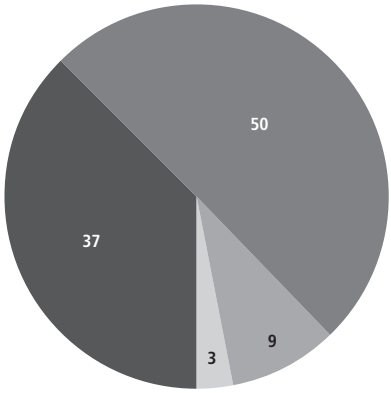
Allgemeine Einschätzung zur Nachhaltigkeit

Die Befragung setzte mit zwei allgemeinen Fragen zum Thema »Nachhaltigkeit« im weiteren Sinne ein. Zunächst wurde nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik gefragt, anschließend nach den größten Problemen, um die sich die Landespolitik kümmern sollte. Gegen Ende des Interviews wurde zudem nach der persönlichen Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit« gefragt.

Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW

Bei der einleitenden Frage nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in Nordrhein-Westfalen war zu berücksichtigen, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden kann. Er musste in der Befragung also zunächst kurz und allgemein verständlich definiert werden. Für die Befragung wurde die Nachhaltigkeitsdefinition verwendet, »dass nicht mehr verbraucht werden darf, als jeweils wieder nachwachsen oder künftig wieder bereitgestellt werden kann.« Zu berücksichtigen war allerdings auch, dass mit dieser Definition ein positiver Stimulus gesetzt wird, jedoch zur Beurteilung von Nachhaltigkeit auch mögliche negative Seiten berücksichtigt werden müssen.

Abbildung 19: Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Für wie wichtig halten Sie es, dass sich die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen bei ihren Entscheidungen nach diesem Grundsatz [der Nachhaltigkeit] richtet – auch wenn dies in der Gegenwart Nachteile für die Bürger haben kann, zum Beispiel geringere Leistungen vom Staat, höhere Steuern oder höhere Preise für Produkte?

sehr wichtig | eher wichtig | eher nicht wichtig | überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. Für fast neun von zehn Befragten ist eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen (sehr oder eher) wichtig. Lediglich gut einer von zehn Befragten hält eine solche Landespolitik für (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Hervorzuheben ist, dass die Gruppe der jüngsten Befragten (18 bis 19 Jahre) mit 97 Prozent tendenziell häufiger als alle Befragten angegeben hat, dass ihr eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen wichtig bzw. sehr wichtig ist.

Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte

Anschließend wurde erhoben, welche aktuellen oder künftigen Probleme aus Sicht der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am größten sind, derzeit von der Landespolitik aber noch nicht ausreichend beachtet werden. An dieser Stelle wurde im Pretest bewusst eine offene Frage gestellt, um aus diesen Antworten nach dem Pretest Antwortkategorien abzuleiten.

Dies war notwendig, um nach Abschluss der Befragung quantitative Auswertungen vornehmen zu können.

Für diese Frage waren Mehrfachnennungen möglich dadurch summieren sich die ausgewiesenen Kategorien auf über 100 Prozent.

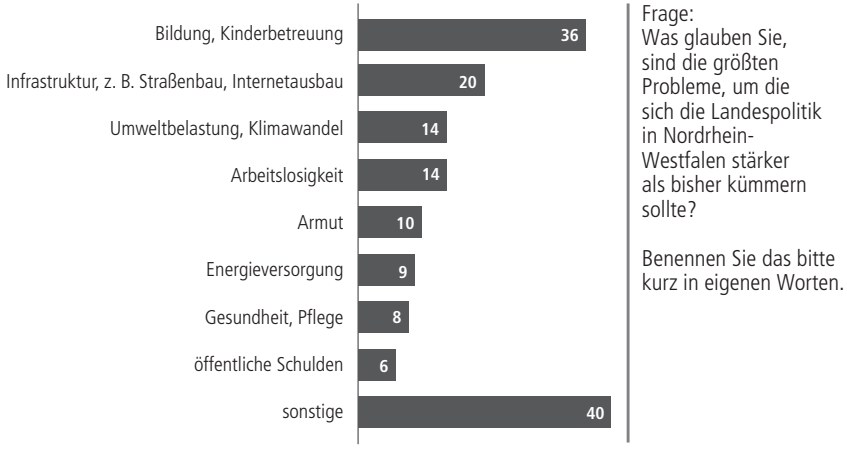
In der Feldphase der Hauptstudie wurde die Frage weiterhin offen gestellt, die Nennungen wurden jedoch bereits während des Interviews den Antwortkategorien zugeordnet, sofern dies den Interviewern eindeutig und ad hoc möglich war. Nennungen, bei denen eine solche Zuordnung nicht möglich war, wurden dagegen im Wortlaut erfasst und für die quantitative Auswertung bis auf Weiteres der Kategorie »sonstige« zugeordnet.

An dieser Stelle seien beispielhaft einige dieser »sonstigen« Probleme genannt:

- Asylpolitik, Migration, Integration,
- soziale Gerechtigkeit,
- Kriminalität, innere Sicherheit,
- Wohnraumangebot,
- Konsumverhalten.

Erwartungsgemäß wurde von einem großen Teil der Befragten (40 %) mindestens ein Problem benannt, das sich keiner der acht vordefinierten Kategorien eindeutig und ad hoc zuordnen ließ und somit als »sonstiges« Problem eingeordnet wurde. Bei den Problemen, die sich den acht genannten Kategorien zuordnen ließen, gab es große Unterschiede in den Häufigkeiten der Nennungen.

Abbildung 20: Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte: Bildung und Kinderbetreuung am häufigsten genannt



Hinweis: Die Antwortkategorien wurden nach dem Pretest festgelegt. Im Hauptfeld wurde die Frage wie im Pretest offen gestellt und die Antworten wurden durch die Interviewer zugeordnet, wenn dies eindeutig und ad hoc möglich war.

Angaben in Prozent; n=1.000; Mehrfachnennungen

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Die Thematik der Bildung/Kinderbetreuung wurde von gut jedem Dritten als eines der größten Probleme genannt, die öffentliche Verschuldung nur von jedem Sechzehnten.

Im Einzelnen wurden die Problembereiche mit den folgenden Häufigkeiten genannt: Bildung, Kinderbetreuung (36 %); Infrastruktur, z. B. Straßenbau, Internetausbau (20 %); Umweltbelastung, Klimawandel (14 %); Arbeitslosigkeit (14 %); Armut (10 %); Energieversorgung (9 %); Gesundheit, Pflege (8 %); öffentliche Schulden (6 %).

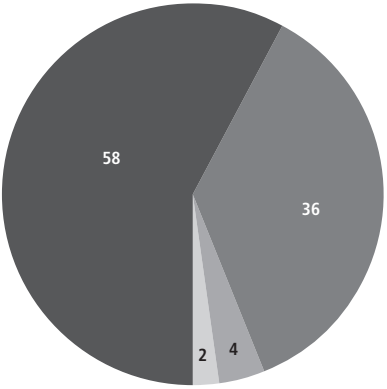
Die vorliegenden Auswertungen basieren auf der beschriebenen Zuordnung zu den acht genannten Kategorien. Eine Nachkodierung fand nicht statt. Problemfelder, die nicht bereits im Pretest angesprochen wurden und in diesen Kategorien ihren Niederschlag fanden, werden somit nicht explizit ausgewiesen, sondern sind unter »sonstige« enthalten. Offene Nennungen, die den genannten Kategorien durch die Interviewer nicht eindeutig und ad hoc zugeordnet werden konnten, bei denen sich aber bei genauerer Betrachtung im Nachhinein zeigte, dass sie diesen Kategorien zugeordnet werden könnten, sind in den Auswertungen ebenfalls unter »sonstige« enthalten. Damit verdeutlicht die Auswertung, welche der vorab definierten Kategorien von den Befragten wie oft zu den größten Problemen gerechnet wurden, um die sich die Landesregierung stärker als bisher kümmern sollte. Die ausgewiesenen Anteilswerte stellen insoweit eine konservative Schätzung dar, als sie nur diejenigen offenen Nennungen berücksichtigen, die diesen Kategorien ad hoc und eindeutig zugewiesen werden konnten.

Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«

Die dritte allgemeine Frage zum Thema »Nachhaltigkeit« wurde am Ende des Interviews gestellt. Es ging dabei darum einzuschätzen, wie wichtig das Thema »Nachhaltigkeit« für die Befragten persönlich ist.

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien »sehr wichtig«, »eher wichtig«, »eher nicht wichtig« oder »überhaupt nicht wichtig« abstufen. 94 Prozent der Befragten

Abbildung 21: Persönliche Wichtigkeit des Themas »Nachhaltigkeit«: Für neun von zehn Befragten wichtig



Frage:
Alles in allem, was würden Sie sagen?

Wie wichtig ist das Thema »Nachhaltigkeit« für Sie persönlich?

sehr wichtig | eher wichtig | eher nicht wichtig | überhaupt nicht wichtig

Angaben in Prozent

n=1.000

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

gaben an, dass ihnen das Thema »Nachhaltigkeit« (sehr oder eher) wichtig sei. Lediglich sechs Prozent gaben an, dieses Thema sei für sie (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse

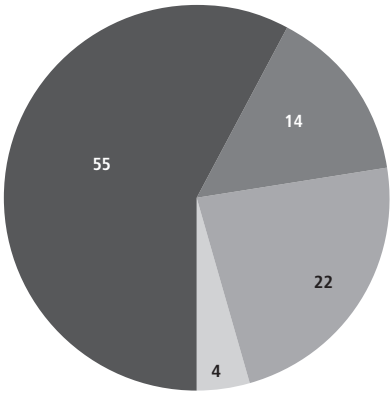
Ein weiterer Fragenblock behandelte das Thema »nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse«. Darin wurde gefragt, ob das Vermeiden künftiger Neuverschuldungen des Landes Nordrhein-Westfalen eher ausgabe- oder eher einnahmeseitig erreicht werden soll, wie groß der Einfluss verschiedener Akteure auf die Haushaltspolitik des Landes eingeschätzt wird und als wie geeignet verschie-

dene Maßnahmen angesehen werden, um künftige Neuverschuldungen des Landes zu vermeiden.

Schuldenstopp NRW: Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen?

In der ersten Frage dieses Themenblocks ging es um die Einschätzung, mit welchen Maßnahmen das Land Nordrhein-Westfalen erreichen kann, zukünftig keine neuen Schulden mehr aufzunehmen.

Abbildung 22: Schuldenstopp NRW – Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen? Mehrheit der Befragten eher für Ausgabensenkungen



Frage: Wie sollte das Land Nordrhein-Westfalen versuchen, in Zukunft ohne neue Schulden auszukommen?

- eher durch eine Senkung der Ausgaben
- eher durch eine Erhöhung der Einnahmen
- Ausgabensenkung und Steuererhöhung
- beides nicht

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Die Präferenz der Befragten liegt eindeutig auf einer Ausgabensenkung: Eine solche wird von 55 Prozent der Befragten bevorzugt – und

damit vier Mal so häufig wie eine Einnahmenerhöhung (14 % der Befragten). Eine Kombination aus Ausgabensenkung und Steuererhöhung präferieren 22 Prozent der Befragten.

Vier Prozent der Befragten gaben an, weder eine Ausgabensenkung noch eine Einnahmenerhöhung oder eine Kombination daraus zur Vermeidung von Neuverschuldungen zu präferieren. Die Ausgabensenkung wird mit 62 Prozent am häufigsten von den ältesten Befragten bevorzugt. Die jungen Befragten (18- bis 19-Jährige) sprechen sich hingegen mit je 29 Prozent eher für Einnahmenerhöhungen sowie auch für die Kombination aus beiden Maßnahmen aus.

Wer hat Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen des Landes NRW?

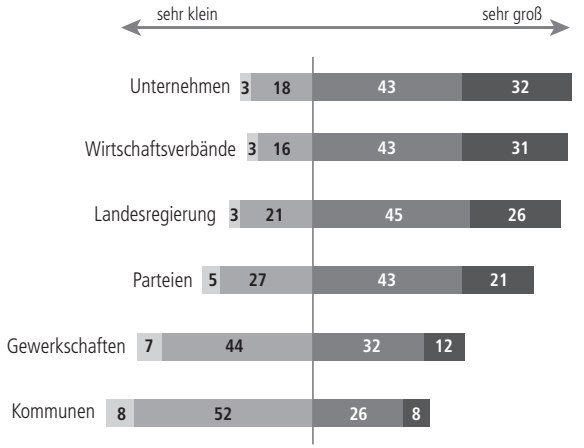
Im Weiteren wurde abgefragt, wie die Befragten den Einfluss verschiedener Akteure auf die Haushaltspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen beurteilen.

Die Befragten konnten ihre Antworten über die Kategorien »sehr groß«, »eher groß«, »eher klein« oder »sehr klein« abstufen.

Den größten Einfluss attestieren die Befragten den Unternehmen und Wirtschaftsverbänden. Hier geben jeweils rund drei Viertel (75 bzw. 74 %) der Befragten an, dass diese beiden Akteure eher großen bis sehr großen Einfluss haben. Nur 71 Prozent der Befragten sprechen der Landesregierung, 64 Prozent den Parteien Einfluss im selben Maße zu. Mit 79 Prozent wird der Landesregierung am häufigsten von der Gruppe der jüngsten Befragten großer bis sehr großer Einfluss zugeschrieben.

Die weiteren Akteure, d. h. die Gewerkschaften und die Kommunen, spielen aus Sicht der Befragten mit 44 bzw. 34 Prozent eine vergleichsweise geringe Rolle. Herauszustellen ist hier, dass die jüngsten Befragten und auch die ältesten Befragten in der Tendenz mit ihren Antworten zur Beurteilung des Einflusses der Gewerkschaften von den Durchschnittswerten aller Befragten abweichen. Die jüngsten Befragten beurteilen den Einfluss der Gewerkschaften zu 71 Prozent als groß bzw. sehr groß; bei der ältesten Gruppe der Befragten wird dies immerhin noch von 47 Prozent so gesehen.

Abbildung 23: Wer hat Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen des Landes NRW? Einfluss von Landesregierung und Wirtschaft ähnlich eingeschätzt



Frage:
Der nordrhein-westfälische Landtag entscheidet einmal jährlich über die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Landes. Es gibt verschiedene Akteure, die versuchen, diese Entscheidung zu beeinflussen. Nun geht es darum, wie Sie den Einfluss dieser Akteure einschätzen. Ist der Einfluss der ... ?

Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

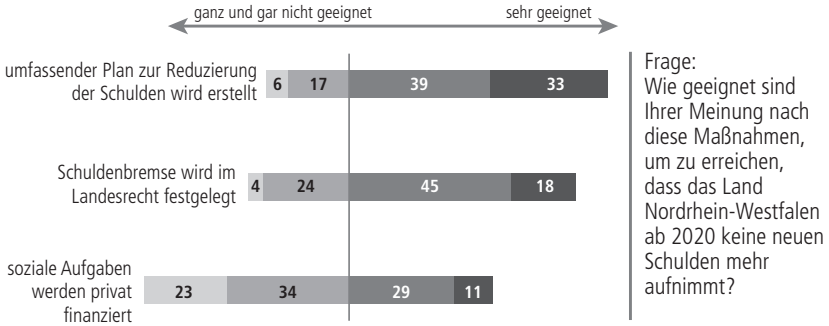
Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Schuldenstopp NRW: Welche Maßnahmen sind geeignet?

Die abschließende Frage zum Themenblock behandelt die Einschätzung von konkreten Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen, die dazu beitragen sollen, ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen zu müssen.

Dafür wurden den Befragten drei Maßnahmen vorgestellt, deren Erfolgsaussichten sie mit den Antwortmöglichkeiten »ja« oder »nein« beurteilen konnten. Erneut erfolgte die Nennung der jeweiligen Maßnahmen in einer zufälligen Reihenfolge, um mögliche systematische Verzerrungen zu verhindern.

Abbildung 24: Schuldenstopp NRW – welche Maßnahmen sind geeignet? Umfassender Plan zum Schuldenabbau am häufigsten genannt



Angaben in Prozent

n=1.000; an 100% fehlende Prozentanteile: »weiß nicht«

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Befragung durch infas in NRW, 09/2014)

Den größten Erfolg prognostizieren die Befragten der Ausarbeitung eines umfassenden Plans, wie die Neuaufnahme von Schulden in Nordrhein-Westfalen ab 2020 verhindert werden kann. Diese Maßnahme wird von 72 Prozent der Befragten als eher geeignet bzw. sehr geeignet eingestuft. Hierbei fällt jedoch auf, dass die jüngsten Befragten diese Maßnahme nur mit 62 Prozent als geeignet (sehr bzw. eher geeignet) einschätzen.

Die jüngsten Befragten schätzen die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht zu 74 Prozent als eine sehr oder eher geeignete Maßnahme ein. Insgesamt wird diese Maßnahme durchschnittlich jedoch nur von 63 Prozent der Befragten als sehr bzw. eher geeignete Maßnahme angesehen.

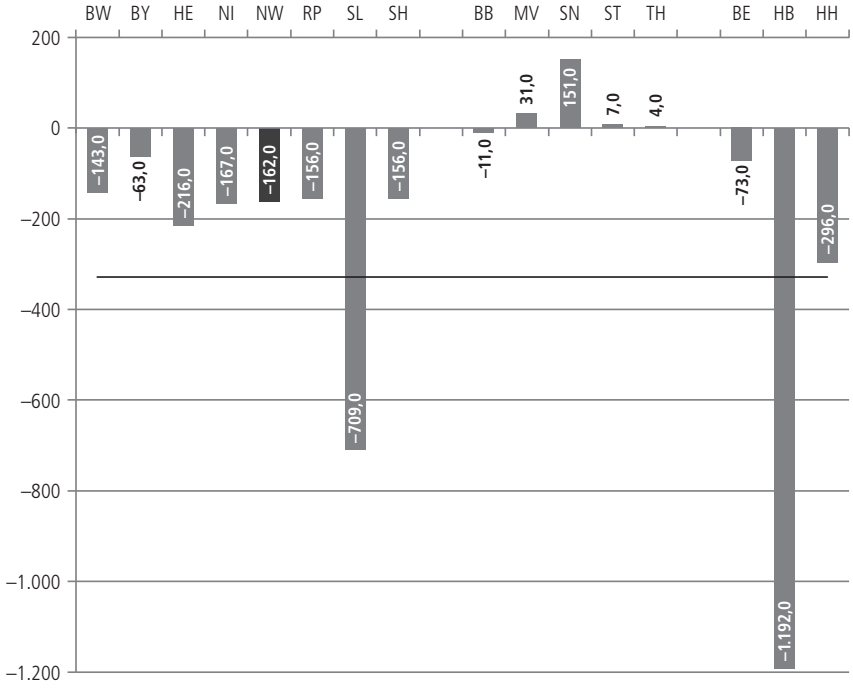
Den Ansatz, dass private Investoren reguläre soziale Aufgaben des Landes finanzieren, sehen nur 40 Prozent als geeignete Maßnahme an, um den Haushalt von Nordrhein-Westfalen zu entlasten und so die Schuldenaufnahme zu verhindern. Hier sind die jüngsten Befrag-

ten in der Tendenz aufgeschlossener und geben mit 52 Prozent häufiger als die anderen Altersgruppen an, dass sie diesen Ansatz als geeignet empfinden.

Anlage 3: Ergebnisse der Datenanalyse[3]

Struktureller Finanzierungssaldo

Abbildung 25: Struktureller Finanzierungssaldo 2013



Struktureller Finanzierungssaldo — Schwelle

Soll; Angaben in Euro je Einwohner

Quelle: Stabilitätsrat 2013

3 Die Daten wurden durch die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesammelt und aufbereitet.

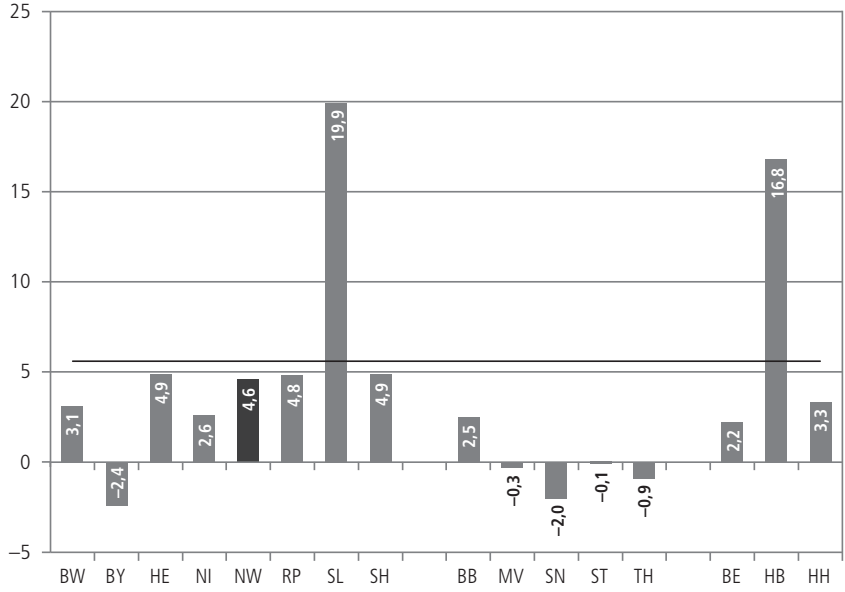
Abbildung 26: Struktureller Finanzierungssaldo 2008–2016

Flächenländer West | Flächenländer West (ohne SL) | Flächenländer Ost
Stadtstaaten | NW | Schwellenwerte

Angaben in Euro je Einwohner

Quellen: Stabilitätsrat 2013 und 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010

Abbildung 27: Kreditfinanzierungsquote 2013



■ Kreditfinanzierungsquote —— Schwelle 2013

Soll; Angaben in Prozent

Quelle: Stabilitätsrat 2013

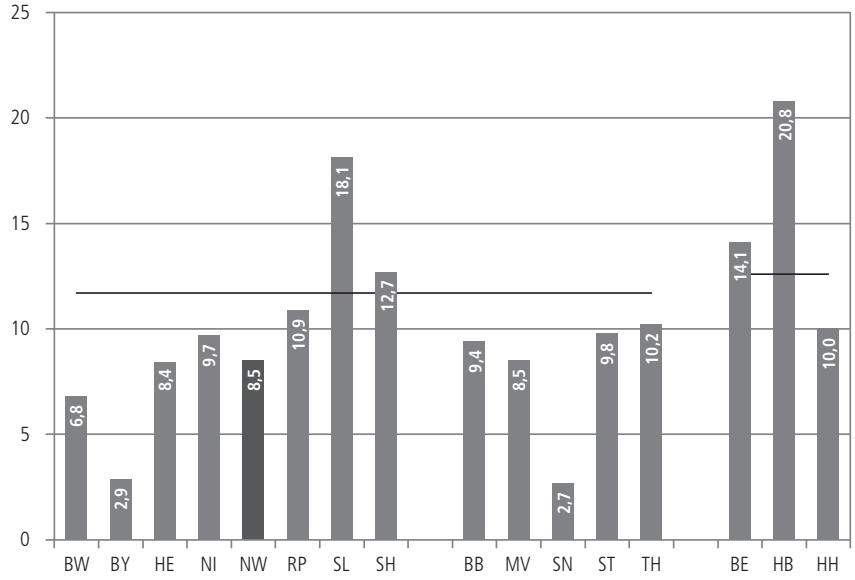
Abbildung 28: Kreditfinanzierungsquote 2008–2016

Flächenländer West
Flächenländer West (ohne SL)
Flächenländer Ost
Stadtstaaten
NW
Schwellenwerte

Angaben in Prozent

Quellen: Stabilitätsrat 2013 und 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010

Abbildung 29: Zins-Steuer-Quote 2013



Zins-Steuer-Quote — Schwelle

Soll; Angaben in Prozent

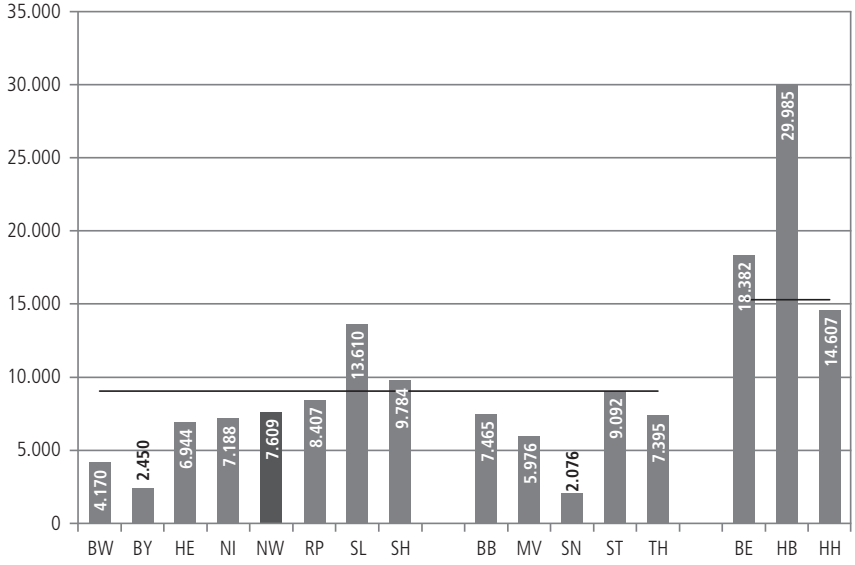
Quelle: Stabilitätsrat 2013

Abbildung 30: Zins-Steuer-Quote 2008–2016

Angaben in Prozent

Quellen: Stabilitätsrat 2013 und 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010

Abbildung 31: Schuldenstand 2013

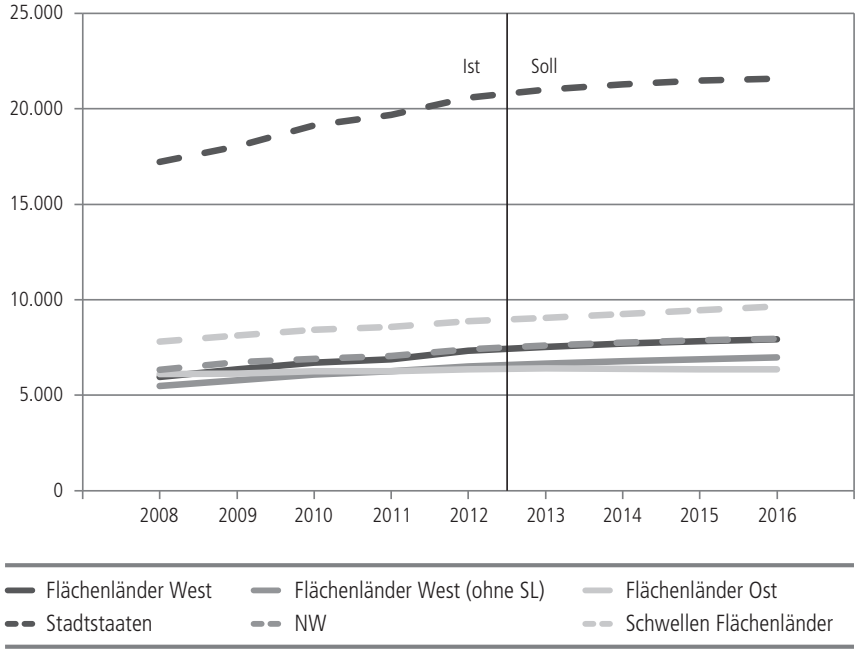


Schuldenstand — Schwelle

Soll; Angaben in Prozent

Quelle: Stabilitätsrat 2013

Abbildung 32: Schuldenstand 2008–2016



Angaben in Prozent

Quellen: Stabilitätsrat 2013 und 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010

Anlage 4: Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene*. Gütersloh 2013-1.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene*. Gütersloh 2013-2.

Blöchliger, Hansjörg, Dae-Ho Song und Douglas Sutherland. *Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes. OECD Economics Department Working Papers No. 935*. Paris 2012 (www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9fdf5xptlq.pdf?

expires=1395075638&id=id&accname=guest&checksum=05BF8129635D7C3D49FCEE7341DE0F93; Download 17.3.2014).

BMF (Bundesministerium der Finanzen). *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin 2011 (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Tragfaehige_Staatsfinanzen/2011-10-19-3-tragf%C3%A4higkeitsbericht-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Download 7.3.2014).

Bourgon, Jocelyne. *Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994–99: a Canadian case study. Institute for Government*. London 2009 (www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/program-review-jocelyne-bourgon-canadas-deficit-experience; Download 29.4.2014).

Bundesbank (Deutsche Bundesbank). *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011*. Frankfurt 2011 (www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsaufsaetze/2011/2011_10_schuldenbremse.pdf?__blob=publicationFile; Download 8.3.2014).

Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012*. Berlin 2012 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile; Download 8.3.2014).

Bundestag (Deutscher Bundestag). *Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, Drucksache 17/13300*. Berlin 2013 (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf; Download 8.3.2014).

European Commission. *Fiscal Sustainability Report 2012. European Economy 8/2012*. Brüssel 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf; Download 7.3.2014).

Freie Hansestadt Bremen (Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen). *Die bremischen Ressorts im Städte- und Län-*

dervergleich. Benchmarking-Bericht 2009. Bremen 2010 (www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Benchmarking-Bericht2005-neu.pdf; Download 18.6.2014).

Freie und Hansestadt Hamburg (Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg). *Stabilitätsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2010 gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz.* Hamburg 2010 (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/Stabilitaetsberichte_node.html; Download 9.3.2014).

Finanzministerium NRW. *Finanzplanung 2013 bis 2017 mit Finanzbericht 2014 des Landes Nordrhein-Westfalen.* Düsseldorf 2013-1 (www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanzplatz/haushalt/06_finanzplanung/26_MFP_2013_2017_mit_FB_2014_ohne_Drucksachennummer_verringert.pdf; Download 13.4.2014).

Finanzministerium NRW. *Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/1185.* Düsseldorf 2013-2.

Finanzministerium NRW. *NRW plant Senkung der Neuverschuldung bis 2018 auf 690 Millionen Euro. Presseinformation.* Düsseldorf 2014-1 (www.fm.nrw.de/presse/2014_06_24_Eckwerte2015mitMFP.php; Download 15.7.2014).

Finanzministerium NRW. *PPP-Task Force.* Düsseldorf 2014-2 (www.ppp-nrw.de/oepp_initiative/03_ppp_task_force.php; Download 29.4.2014).

Guillemette, Yvan. *Fiscal-Consolidation Strategies for Canadian Governments. OECD Economics Department Working Papers Nr. 818.* Paris 2010 (www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km36j7nc2g4.pdf?expires=1395079336&id=id&accname=guest&checksum=B4F457F35FC2D74140257EE8507EE6C6).

Kanton Aargau. *Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Aargau (Finanzhaushaltsgesetz, FHG). Änderung vom 11. November 2003.* Bern 2003 (www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/08_gesetz.pdf; Download 29.4.2014).

Kanton Aargau. *Abstimmungsvorlagen 26. September 2004.* Aargau 2004 (www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/abstimmungsbrochure.pdf; Download 29.4.2014).

Kanton Aargau. *Finanzpolitische Ziele und Grundsätze. Grundlage des Regierungsrats vom 9. August 2006*. Aargau 2006 (www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/finanzpolitik/Finanzpolitische_Ziele_und_Grundsaetze.pdf; Download 20.1.2015).

Land Brandenburg (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg). *Durchführung einer Benchmarkanalyse des Landeshaushaltes Brandenburg zur Unterstützung der Haushaltsaufstellung 2008/2009. Bericht im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg*. Berlin 2006 (www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Benchmarking_Bericht_061211.pdf; Download 18.6.2014).

Landesrechnungshof NRW (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen). *Jahresbericht 2013 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012*. Düsseldorf 2013 (www.lrh.nrw.de/LRHNRW_documents/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2013.pdf; Download 13.4.2014).

Landtag NRW (Landtag Nordrhein-Westfalen). *Verfassungskommission für NRW*. Pressemitteilung vom 11.7.2013. Düsseldorf 2013 (www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2013/07/1107_Verfassungskommission.jsp; Download 29.4.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Minister Remmel: Nachhaltiges Handeln ist der Weg in eine lebenswertere Zukunft/Landesregierung beschließt Eckpunkte für landesweite Nachhaltigkeitsstrategie. Pressemitteilung vom 18.11.2013*. Düsseldorf 2013 (www.nrw.de/landesregierung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-fuer-landesweite-nachhaltigkeitsstrategie-15096/; Download 5.3.2014).

NRW.BANK. *Task Force revolvierende Finanzierungsinstrumente Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht*. Düsseldorf 2011.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). »Fiscal sustainability«. *Government at a Glance 2009*. OECD. Paris 2009. (http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en; Download 7.3.2014).

PwC (PricewaterhouseCoopers). *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013. Eine Untersuchung der Länder- und Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse*. 2013 (www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/pdf/pwc-landerfinanzbenchmarking-2013.pdf; Download 13.4.2014).

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung). *Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 16/3800 – Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 7. November 2013*. Essen 2013 (www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Stellungnahme_Landeshaushalt_NRW.pdf; Download 13.4.2014).

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). *Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung*. Wiesbaden 2011 (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf; Download 27.4.2014).

Schick, Allen. »Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches« *OECD Journal on Budgeting* (5) 1 2005. 107–126 (www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf; Download 7.3.2014).

Schweizerische Eidgenossenschaft. *Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552)*. Bern 2013-1 (www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse/Bericht_SB_d.pdf).

Schweizerische Eidgenossenschaft. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013)*. Bern 2013-2 (www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf; Download 29.4.2014).

Social Finance. *Vulnerable Children. Essex Social Impact Bond*. London 2014 (www.socialfinance.org.uk/work/sibs/vulnerable-children; Download 29.4.2014).

Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsgesetz. TOP 1 der 4. Sitzung des Stabilitätsrates am 1. Dezember 2011.* Berlin 2011 (www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20111201_4.Sitzung/Sitzung.html; Download 9.3.2014).

Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsgesetz. TOP 2 der 8. Sitzung des Stabilitätsrates am 5. Dezember 2013.* Berlin 2013 (www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20131205_8.Sitzung/Sitzung.html; Download 9.3.2014).

Stabilitätsrat. *Stabilitätsberichte*. Berlin 2014-1 (www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/Stabilitaetsberichte_node.html; Download 9.3.2014).

Stabilitätsrat. *Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage*. Berlin 2014-2 (www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Haushaltsueberwachung%20zur%20Vermeidung%20von%20Haushaltsnotlagen/Kennziffern/Kennziffern_node.html; Download 9.3.2014).

Thöne, Michael. *Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (»WNA«). In: Bundesministerium der Finanzen (BMF). Monatsbericht 03.2004.* Berlin 2004 (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Publikationen_Migration_vor_2005/23580_0.pdf?__blob=publicationFile&v=7; Download 27.3.2014).

Thöne, Michael. »Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)«. *FiFo-Berichte*. Nr. 2. März 2005. Köln 2005 (www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_2_2005.pdf; Download 30.4.2014).

Wagschal, Uwe, und Georg Wenzelburger. *Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Aktion Demographischer Wandel*. Gütersloh 2006.

Wagschal, Uwe, Ole Wintermann und Thieß Petersen (Hrsg.). *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft*. Gütersloh 2009.

Weber, Melinda. *Was sind Social Impact Bonds? Definition, Strukturen, Marktentwicklung. Erstellt von: Impact in Motion. Im Auftrag der*

Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2013 (www.impactinmotion.com/wp/wp-content/uploads/2013/09/Machbarkeitsstudie_SIB_Auszug_20131007_Final.pdf).

Impulse zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer

Roland Roth

1 Zusammenfassung

Kinder und Jugendliche für Nachhaltigkeit zu gewinnen, ihre Perspektiven aufzugreifen und ihnen verantwortliches Handeln für eine zukunftsfähige Gesellschaft zu ermöglichen, gehört zu den unstrittigen Kernpunkten erfolgreicher Nachhaltigkeitspolitik. Dies setzt voraus, dass junge Menschen möglichst umfassend und wirksam an der Entwicklung, Umsetzung und Bewertung von Nachhaltigkeitsstrategien beteiligt sein sollten. Wie verschiedene Studien und Befragungen im Rahmen des Projekts »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln« der Bertelsmann Stiftung zeigen, ist dies bisher nur unzureichend gelungen.

Dieses Impulspapier gibt zunächst einen knappen Überblick über den Stand der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland im Allgemeinen und zum Thema »Nachhaltigkeit« im Besonderen. Im Zentrum der Studie steht die Auswertung von Impulsgesprächen in der ersten Jahreshälfte 2014 in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen), an denen neben den zuständigen Ministerien auch Vertreterinnen und Vertreter von Jugendbeiräten und Jugendforen, Jugendverbänden und andere Akteuren der Nachhaltigkeitspolitik beteiligt waren. Trotz dieses diskursiven Vorgehens handelt es sich um Einschätzungen und Bewertungen des Verfassers.

In der Summe wird deutlich, dass es einerseits eine Fülle von Erfahrungen, Ideen, Ansätzen, Projekten und Programmen für das

Engagement von jungen Menschen in der Nachhaltigkeitspolitik gibt, wobei die Bundesländer ihre föderalen Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Weise nutzen. Andererseits ist es bisher allenfalls in Ansätzen gelungen, für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen die weithin anerkannten Standards von Nachhaltigkeitsstrategien umzusetzen. Dies gilt besonders für die Beteiligung an der Strategieentwicklung, die vertikale und horizontale Vernetzung, die Umsetzung sowie die Evaluation.

In den Ländern selbst, aber auch im nationalen und internationalen Kontext existieren gleichzeitig vielversprechende Ansätze, die konkrete Impulse bieten, wie die Stimmen und die Gestaltungsmöglichkeiten von jungen Menschen in der Nachhaltigkeitspolitik gestärkt werden können.

2 Zielsetzungen des Impulspapiers

In den sozialwissenschaftlichen und politischen Debatten herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die großen Herausforderungen ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit nur durch eine möglichst breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure erfolgreich angepackt werden können. Wissenschaftliche Expertise und staatliches Handeln allein reichen nicht aus, um die als notwendig erkannten gesellschaftlichen Veränderungen zu bewirken. Wirtschaft und Zivilgesellschaft müssen mit ins Boot geholt werden. Nicht zuletzt kommt es auf die Bereitschaft der vielen an, ihre Lebensweisen zu überprüfen und – wo immer nötig und möglich – so zu ändern, dass sie einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung nicht entgegenstehen, sondern ihr zuarbeiten. Diese ganzheitliche Perspektive, die durch globale ökologische und soziale Herausforderungen (Klimawandel, Millenniumsziele etc.) an Überzeugungskraft und Dringlichkeit, aber auch an Komplexität gewonnen hat, lässt unterschiedliche strategische Antworten und Gewichtungen zu. Letztlich befinden wir uns in einer experimentellen, von Unsicherheit geprägten Situation, in der unter erheblichem Zeit- und Problemdruck von

den Kommunen über die Länder und den Bund bis zur transnationalen Ebene (EU, UN etc.) erfolgreiche Strategien in Richtung Nachhaltigkeit gesucht werden. Die notwendigen Transformationen erfordern prinzipiell unabgeschlossene demokratische Suchprozesse (WBGU 2011).

Dieses Impulspapier beleuchtet nur einen kleinen Ausschnitt dieses Geschehens, in dem es um die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer geht. Dabei kann nicht auf eine detaillierte empirische Analyse der bereits praktizierten Beteiligungsformen und ihrer Wirkungen zurückgegriffen werden. Vielmehr geht es um konzeptionelle Anregungen, die sich zum einen aus Erfahrungen in anderen Bundesländern und im internationalen Kontext speisen. Zum anderen greifen sie Zugänge auf, die in der allgemeinen Debatte über Kinder- und Jugendbeteiligung sowie der breiten Suche nach einer partizipativen Vitalisierung repräsentativer Demokratien entwickelt wurden.

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass ein Mehr an Beteiligung in Nachhaltigkeitsstrategien prinzipiell eine gute Sache ist[4] und die bereits vorhandenen Möglichkeiten keineswegs ausgeschöpft sind. Gleichzeitig geht es nicht um ein kurzfristiges Partizipationsfeuerwerk mit einer bunten Korona unterschiedlichster Beteiligungsformate, sondern um nachhaltige Beteiligungsstrategien, die in die jeweilige föderale Beteiligungskultur bzw. lokale Beteiligungslandschaft eingebettet sind bzw. zu ihr beitragen können. Sie können deshalb nur von und mit den relevanten Akteuren in den jeweiligen Bun-

4 Diese Grundannahme beruht nicht zuletzt auf demokratischen Normen und stellt eine Absage an autoritäre Versuchungen dar, die in den ökologischen Debatten immer wieder auftauchen, wenn auf Problemlösungen durch staatliche Zwangsmittel und/oder finanzielle Anreize gesetzt wird. Einer Politik, die vor allem auf monetäre Anreize vertraut, setzen bereits die Staatsfinanzen enge Grenzen. Gesetze, denen die Bürgerinnen und Bürger mit Unverständnis begegnen, haben nur geringe Umsetzungschancen. In zeitgenössischen Demokratien wollen Bürgerinnen und Bürger gewonnen und überzeugt werden, wenn es um gewünschte Veränderungen in ihrem Alltag geht.

desländern entwickelt werden. Dazu sollen die nachfolgenden Überlegungen und Anregungen beitragen.

3 Beteiligung und Nachhaltigkeitspolitik

Partizipation ist kein geschützter Begriff, sondern wird je nach Kontext und Zielsetzung unterschiedlich verstanden. Einmal geht es bei Beteiligung nur um Informationen und die Möglichkeit zur Meinungsäußerung oder um Anregungen, ein anderes Mal stehen Mitentscheiden, Verantwortungsübernahme und weitgehend selbstbestimmtes Handeln im Vordergrund (vgl. Roth 2011). In der Nachhaltigkeitsdebatte dominierte früh ein anspruchsvoller Partizipationsbegriff. Besonders die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 entwickelte sich zu einem Laboratorium für neue Beteiligungsformate. In zahlreichen Orten avancierten Nachhaltigkeitsthemen zu Treibern für eine neue Beteiligungskultur. Auch wenn dieser Boom längst vorüber ist, hat sich in einer Reihe von Kommunen eine gefestigte Beteiligungspraxis in Sachen Nachhaltigkeit etablieren können.

Partizipation gehört noch heute zu den zentralen Qualitätskriterien und Gelingensbedingungen für erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien.[5] Bereits die Agenda 21 des Erdgipfels von Rio 1992 forderte, dass nationale Nachhaltigkeitsstrategien »mit möglichst großer Beteiligung entwickelt werden« sollten.[6] Im Vorfeld des Weltgipfels von Johannesburg wurde der Begriff der Nachhaltigkeitsstrategie präzisiert: »The process encompasses situation analysis, formulation of

5 »Nachhaltigkeitsstrategien sind im Idealfall partizipativ angelegte Prozesse, die nicht alleine auf die Steuerung von Verwaltungshandeln abzielen, sondern die Lebenswirklichkeit von Menschen im Sinne einer langfristig ökologischeren und sozialeren Gesellschaft verändern und dafür auch nicht staatliche Aktivitäten mobilisieren. Beteiligung ist daher der Schlüssel zum Erfolg einer Strategie, die eine tatsächliche Wirkung entfalten soll« (Jacob, Kannen und Niestroy 2014: 545).

6 Die Hinweise beziehen sich überwiegend auf jüngste Untersuchungen im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (2013; 2014). Dort finden sich auch entsprechende Quellennachweise. Zusätzliche Literatur wird ausgewiesen.

policies and action plans, implementation, monitoring and regular review. It is a cyclical and interactive process of planning, participation and action« (UN DESA 2002: 1). Beteiligung gehört auch zu den sieben zentralen Prinzipien des Standards setzenden European Sustainable Development Network (ESDN) für die Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsstrategien: »5. Partizipation: Nachhaltigkeitsstrategien sollten in partizipativen Prozessen mit unterschiedlichen Stakeholdern entwickelt, umgesetzt und weiterentwickelt werden, wobei das Spektrum der partizipativen Ausgestaltung breit angesetzt ist (Konsultationen, Stakeholder-Dialoge, Online-Tools, Beiräte etc.)« (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013: 19).

Mit unterschiedlichen Beteiligungsformaten soll für die Bekanntheit und Unterstützung von Nachhaltigkeitszielen geworben, für Transparenz sowie die Einbeziehung aller politischen Ebenen und Akteure gesorgt werden. Nicht zuletzt geht es um konkrete Umsetzungsschritte, auf die sich die Beteiligten verständigen und verpflichten. Partizipation wird in der Nachhaltigkeitsdebatte somit nicht nur für eine Phase, etwa die vorbereitender Konsultationen, sondern für den gesamten Politikprozess geltend gemacht. Beteiligung beginnt im Idealfall bei der Problemwahrnehmung und Problemdefinition und setzt sich fort im Agenda-Setting, in der Politikformulierung und der Strategieentwicklung (Leitbild, Ziele, Prioritäten etc.). Als tragende Säule erleichtert und bereichert Beteiligung die Umsetzung bzw. Implementierung einmal gewählter Strategien durch zivile Innovationen (z. B. urbane Gemeinschaftsgärten), Koproduktion (etwa durch Energiegenossenschaften) und bürgerschaftliches Engagement (z. B. in Umweltinitiativen). Beteiligung ist gefordert, wenn es um die Wirksamkeit, das Monitoring und die Weiterentwicklung bzw. Revision von Nachhaltigkeitsstrategien geht; schließlich können die Betroffenen von Nachhaltigkeitskonzepten erwünschte und unerwünschte Folgen oft am besten beurteilen. Diese partizipative Grundorientierung von Nachhaltigkeitsstrategien zielt zunächst auf die Beteiligung von Stakeholdern und zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber sie strebt auch eine möglichst breite Beteiligung der Bevölkerung an (Skalierung der Ansätze, Aufklärungskampagnen etc.).

Partizipative Formate steigern die demokratische Legitimation und Akzeptanz von Nachhaltigkeitspolitik.[7] Sie können zusätzliche Ressourcen mobilisieren, indem sie mit einiger Aussicht auf Erfolg eine aktive und kooperationsbereite Bürgerschaft einbeziehen und zum Engagement ermutigen. Das durch Beteiligung aktivierte und anerkannte bürgerschaftliche Engagement stellt eine wichtige zusätzliche Ressource für Nachhaltigkeitsstrategien dar, die nur begrenzt durch Recht und Geld ersetzt, sondern durch Überzeugung und Selbstwirksamkeitserfahrungen gefördert werden kann.

Beteiligung wird umso wichtiger, je mehr Nachhaltigkeitsstrategien auf alltägliche Einstellungs- und Verhaltensänderungen angewiesen sind, die ein erhebliches Maß an Bildung, Wissen und Einsicht voraussetzen. Beteiligung kann deshalb auch als wesentlicher Teil eines Lernprozesses aller gesellschaftlichen Akteure verstanden werden. Partizipation und Selbsttätigkeit sowie die damit verbundene Erfahrung der Selbstwirksamkeit gehören heute zu einem aufgeklärten Bildungsverständnis, das auf Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit setzt (vgl. Olk und Roth 2007: 52 ff.). Diese Überzeugung prägt auch viele konzeptionelle Überlegungen und Praxisprojekte, die weltweit in großer Zahl in der 2014 zu Ende gegangenen UN-Dekade »Bildung für Nachhaltige Entwicklung« (BNE)[8] entwickelt wurden. Nur durch Beteiligung kann eine epistemische Gemeinschaft (»epistemic community«) mit gemeinsamen Überzeu-

7 »Die Partizipation nicht staatlicher Akteure ist ein zentraler Bestandteil des Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung. Partizipation erfüllt dabei unterschiedliche Funktionen: Zum einen dient sie der Mobilisierung und Lenkung der Ressourcen nicht staatlicher Akteure, um so Nachhaltigkeitsherausforderungen zu bewältigen. Zum anderen werden durch eine breite Partizipation unterschiedliche Interessengruppen mit unterschiedlichen Zielvorstellungen und Präferenzen in wesentliche Richtungsentscheidungen einbezogen« (Bertelsmann Stiftung 2013: 90).

8 Sie stellt sich nach Gerhard de Haan die Frage: »Welche Rolle spielt die Jugend und wie kann Jugend gezielt für mehr Handlungsfähigkeit und Bereitschaft zur Nachhaltigkeit gewonnen werden – ›Empowerment for Youth Leadership‹: mit BNE Jugendliche in ihrer Entscheidungsfähigkeit, Selbstwirksamkeit und ihrer ökosozialen Begabung fördern« (2012: 76).

gungen, Werten und Zielen entstehen, die als zentrale Voraussetzung für koordiniertes Handeln ansonsten voneinander unabhängiger Akteure anzusehen ist. Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen gelten als bevorzugte Orte, an denen sich solche professionellen Wissensgemeinschaften bilden können (Haas 1992). In jüngerer Zeit erfährt auch der »unterschätzte Laie« eine deutliche Aufwertung (Finke 2014). Durch breite Beteiligung kann neues Wissen – Klaus Töpfer spricht von »Bürgerwissen« – entstehen, können innovative Lösungswege gefunden werden, die den interaktiven und zyklischen Prozess der Nachhaltigkeitspolitik auf ein neues Niveau heben.[9]

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, dass die Debatte über Nachhaltigkeitsstrategien von ambitionierten Beteiligungserwartungen beflügelt wird. Dabei haben sich die Schwerpunkte des Beteiligungsdiskurses immer wieder verschoben. Nach einem Start vor mehr als 20 Jahren, der mit der Lokalen Agenda 21 stark auf kommunale Beteiligungslandschaften setzte, dominierte ein Jahrzehnt später eine Stakeholder-Perspektive, die auf die Beteiligung und Verantwortungsübernahme durch starke Akteure und Interessenverbände setzte (Meadowcroft 2004). Aktuell zeichnet sich eine Konjunktur von sozialen Innovationen ab, die alltagstaugliche Nachhaltigkeitsalternativen in den Mittelpunkt rücken. Gleichzeitig hat sich das Anspruchsniveau an Beteiligungsprozesse deutlich gesteigert. Es geht nicht nur um bekannte Themen wie Information, Deliberation, Legitimation, Akzeptanz, Verantwortlichkeit, bürgerschaftliches Engagement und Koproduktion im Kontext einer bestehenden Strategie, sondern gleichzeitig um die kreative Produktion jenes Wissens durch eine praktizierte »Wissensdemokratie« (in t' Veld 2010), das für die Revision und Weiterentwicklung erfolgreicher Nachhaltigkeitsstrategien unabdingbar erscheint.

9 »Durch das Einbinden von Bürgern können, über das klassische Expertenwissen hinaus, Faktenkenntnis und Einsichten aus den verschiedensten Perspektiven mit in die Entscheidungsfindung eingebracht werden. Die Politik ist daher gut beraten, dieses Wissen zu nutzen« (Töpfer, Volkert und Mans 2013: 7).

Es ist nicht zu vermuten, dass dieses breite Spektrum von Erwartungen bereits irgendwo dauerhaft und wirksam umgesetzt worden ist. In realen Beteiligungsprozessen sind zudem Schwerpunktsetzungen unvermeidlich (Alcántara et al. 2013). Gleichwohl bilden sie einen Möglichkeitshorizont, der es erlaubt, die vorhandene Beteiligungspraxis zu kartieren, Schwachstellen zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

4 Zur besonderen Bedeutung der Kinder- und Jugendbeteiligung für Nachhaltigkeitsstrategien

Unabhängig von umfassenden und weitgesteckten Beteiligungserwartungen kommt der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Nachhaltigkeitsstrategien eine konzeptionelle Schlüsselrolle zu. Schließlich gilt *Generationengerechtigkeit* als ein wesentliches Ziel von Nachhaltigkeitsstrategien. Wenn es um die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen gehen soll, liegt es nahe, zumindest die jüngeren Menschen der nachwachsenden Generation zu beteiligen. Da Nachhaltigkeitsstrategien im Namen und im wohlverstandenen Interesse künftiger Generationen formuliert werden, gilt für sie uneingeschränkt die Parole der Kinderrechtsbewegung »Nichts für uns, ohne uns!«, wenn sie glaubwürdig sein wollen. Bereits im Abschlussdokument des Rio-Gipfels wird die besondere Bedeutung der Beteiligung von jungen Menschen an der Nachhaltigkeitspolitik in einem eigenen Kapitel (25 »Kinder und Jugendliche und nachhaltige Entwicklung«) hervorgehoben: »Es ist unbedingt erforderlich, dass Jugendliche aus allen Teilen der Welt auf allen in Betracht kommenden Ebenen aktiv an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, weil diese ihr Leben heute beeinflusst und Auswirkungen für die Zukunft besitzt. [...] Jedes Land sollte in Absprache mit seiner Jugend und deren Organisationen einen Prozess in Gang bringen, der den Dialog zwischen der Jugend und der Regierung auf allen Ebenen fördert, und Mechanismen einsetzen, die der Jugend den Zugriff auf Informationen ermöglichen und ihr Gelegenheit geben, ihren Standpunkt

zu Regierungsentscheidungen – einschließlich der Umsetzung der Agenda 21 – darzulegen.«[10]

Die jüngsten, in der »Bonner Erklärung 2014« festgehaltenen Empfehlungen zum Ende der UN-Dekade »Bildung für Nachhaltige Entwicklung« (BNE) verdeutlichen, dass gerade für die Beteiligung von jungen Menschen an den Nachhaltigkeitsstrategien noch erheblicher Entwicklungsbedarf besteht: »Kinder und Jugendliche sollen befähigt und ermutigt werden, eigeninitiativ Verantwortung für BNE zu übernehmen. Sie sollen vielfältige, innovative und von ihnen mitzugestaltende Lernangebote und Freiräume erhalten. Sie müssen mehr Mitsprache in den nationalen Gremien und Foren der deutschen Umsetzung des Weltaktionsprogramms erhalten, um ihren Bedarf an eine Bildung bzw. an Lerngelegenheiten zu artikulieren, die ihrer wichtigen und bereits aktiven Rolle als Akteur nachhaltiger Entwicklung gerecht werden; wo möglich, sollten auf den unterschiedlichen Ebenen selbstorganisierte Jugendbeiräte eingerichtet werden. Es bedarf besserer Strukturen und Prozesse, damit Kinder und Jugendliche sich beteiligen und mitwirken können, auch unter Nutzung digitaler Medien. Alle BNE-Akteure sind aufgerufen, die nachfolgende Generation zur Mitbestimmung und Mitgestaltung zu befähigen und selbstgestaltete BNE-Aktivitäten zu unterstützen. Wo möglich, sollten Jugendliche für ihre Projekte Budgetverantwortung erhalten« (Deutsche UNESCO-Kommission 2014: 9 f.). Deutlich ist, dass diese Beteiligungsempfehlungen nicht nur für BNE gelten.

Mit dem Fokus Generationengerechtigkeit stehen Nachhaltigkeitsstrategien jedoch vor einer besonderen partizipativen Herausforderung. Sie können weder auf die Repräsentation und Interessenaggregation durch Parlamente – Kinder und Jugendliche unter 16 bzw. 18 Jahren haben kein Wahlrecht – noch auf die üblichen Formen der Interessenvermittlung durch Verbände, Gewerkschaften und po-

10 Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung: Agenda 21. Rio de Janeiro 1992: 281 (www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf).

litische Parteien bauen.[11] Kinder und Jugendliche erleben sich noch immer, wenn es um politische Debatten und Entscheidungen geht, als weitgehend ausgeschlossen aus der Welt der Erwachsenen.[12] Sie werden häufig in separate, einflussarme und ressourcenschwache Partizipationsnischen abgedrängt. Dennoch kommt es immer wieder zu eigensinnigen Beteiligungsinitiativen oder Kindern und Jugendlichen gelingt es, bestehende Beteiligungsnetzwerke zu nutzen.[13] Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand, der partizipative Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch die Gefahr der selektiven Fremdnutzung verstärkt.

Mit der institutionell eher marginalen Ausgestaltung und der meist lockeren Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitsstrategien der Erwachsenenwelt werden in der Praxis der Kinder- und Jugendbeteiligung zwei weitere Klippen sichtbar. Zum einen droht das ohnehin schon vage und breite Konzept der Nachhaltigkeit (in t' Veld 2013) noch weiter an Konturen zu verlieren. Übrig bleiben jugendliche Beteiligungsinitiativen ohne oder mit geringem Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie. Zum anderen wächst die Gefahr der Selektivität. Schon mit Blick auf die begrenzten Ressourcen liegt es nahe, sich auf leicht erreichbare und bereits hoch engagierte Gruppen bzw. handverlesene Einzelne zu beschränken. Je kleiner und exklusiver die Auswahl der beteiligten Jugendlichen ausfällt, desto geringer dürfte jedoch ihr

11 Gerade im Umweltbereich gibt es zahlreiche Jugendverbände und -initiativen – nicht wenige jedoch als Vorfeldorganisationen von Erwachsenenverbänden mit beschränktem Einfluss auf deren Willensbildung.

12 Zugespitzt ist ihre Situation mit der des Exils vergleichbar: »Politics is understood as the differential capacity of groups and individuals to participate in the collective construction of the human social world. Because of adult hegemony, youth, as a social category, are alienated from the ability to experience the world through their own deeds and choices. Thus, when youth are questioned about politics and politicians, they echo their position as strangers, who have been exiled from institutionalized spaces of discussion and decision« (Rabello de Castro 2007: 94).

13 »Im Gegensatz zu Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Umweltorganisationen oder ähnlichen Vereinigungen gibt es häufig keine umfassende Interessenvertretung ›der Jugend‹, geschweige denn eine institutionelle Einbeziehung von Kinder- und Jugendinteressen in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse (insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien)« (Jacob, Kannen und Niestroy 2014: 545).

Beitrag zur Legitimation, Akzeptanz und Verbreitung der Nachhaltigkeitsstrategie sein. Wenn es allerdings nicht um umfassende Beteiligung, sondern um Politikberatung, eine zielgruppengerechte Ansprache und Sensibilisierung für die Belange von jungen Menschen geht, können kleine Beteiligungsgruppen durchaus erfolgreich arbeiten.

Nicht erst Jugendliche, sondern bereits *Kinder* (inklusive Elternhaus, Kita, Grundschule etc.) sollten an Nachhaltigkeitsstrategien beteiligt werden. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

- Mit dem Beitritt der Bundesrepublik zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen haben Kinder unabhängig von ihrem Alter[14] nach Artikel 12 das Recht, ihre »Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern«, und diese sei auch zu »berücksichtigen [...] angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.« Kinderrechtsaktivisten gehen davon aus, dass dieses Recht auch dann gilt, wenn es noch nicht umfassend in staatlichen Gesetzen und verbindlichen Beteiligungsregeln ausgestaltet worden ist (Cremer 2012).
- Kinder können sich schon früh und kompetent mit Themen der Nachhaltigkeit befassen. Was Kinder in ihrer jeweiligen Altersstufe können oder zumindest lernen können, wird von Erwachsenen in der Regel noch immer unterschätzt. Neuere Studien zeigen, dass bereits Kita-Kinder über das nötige Einfühlungsvermögen, über kognitive Kompetenzen, moralische Standards und normative Orientierungen verfügen, die sie in die Lage versetzen, ihren Gruppenalltag verantwortlich mitzugestalten und Gruppenkonflikte zu bearbeiten (Hansen, Knauer und Sturzenhecker 2011). Grundschüler erwerben bereits zu Beginn ihrer Schulzeit erste Grundlagen politischer Urteilskraft (Abendschön 2010). Entscheidende Dispositionen für die spätere Berufswahl, z. B. die Fixierung auf »typische Frauenberufe«, aber auch die Bereitschaft zur Diskriminierung prägen sich bereits in der Grundschulzeit aus.

14 Die UN-Kinderrechtskonvention kennt keine Jugendlichen, sondern definiert als Zielgruppe alle jungen Menschen (»Kinder«) unter 18 Jahren.

- Kinder sind inzwischen ein bevorzugtes Objekt in der »Erziehung« zum Konsumenten (von Markenartiklern, Reiseanbietern etc.) und dies mit enormen Wirkungen auf die Lebensstile von Familien (Fast Food, Softdrinks, coole Klamotten u.v.a.m.). Gleichzeitig zeigen sich Kinder besonders sensibel, wenn es um ethischen Konsum geht. Schon in früher Jugend gibt es eine Offenheit für eine Politik der Lebensstile – vom Konsumentenboykott bis zum Vegetarismus. Junge Menschen können somit früh für nachhaltige Lebensstile gewonnen werden. Die erweiterten kognitiven Kompetenzen von Jugendlichen machen es zwar im Prinzip leichter, diese Altersgruppe mit Nachhaltigkeitsthemen anzusprechen. Aber habituell, verstärkt durch Peers und Jugendcliquen, dürften sich dann milieuspezifische kulturelle Orientierungen so verfestigt haben, dass Verhaltensänderungen erschwert sind.
- Als nachwachsende Generation sind junge Menschen keineswegs qua später Geburt nachhaltiger orientiert als ältere Menschen. Nachhaltige Orientierungen setzen vielmehr Lernprozesse voraus, zu denen Erwachsene als Vorbilder oder Impulsgeber in Bildungseinrichtungen erheblich beitragen können. Sie schaffen und prägen Institutionen, die entsprechende Lernchancen eröffnen oder blockieren.[15] Umweltlernen, Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) und Demokratielernen (Burandt et al. 2013) haben in dieser Lebensphase einen besonderen Stellenwert und können zur Identitätsbildung beitragen. Dazu bedarf es nachhaltiger Lernprozesse, die nur erfolgreich sein können, wenn sie in den Alltag der Kinder und Jugendlichen eingebettet sind. Beteiligungsprozesse, die auf Selbsttätigkeit setzen und Selbstwirksamkeit erfahrbar machen, können dazu einen erheblichen Beitrag leisten. Sie können Verhaltensdispositionen beeinflussen und die Weichen für eine Engagementbiografie stellen.[16] Gleichzeitig bieten sie z. B. die Chance, konfligierende Konsummuster und Le-

15 Eindrucksvolle Beispiele für die Schaffung von Lernkontexten bieten vor allem selbstorganisierte Projekte.

16 Zu den Entwicklungschancen, die für Jugendliche mit Beteiligung und Engagement verbunden sind, vgl. Reinders (2014).

bensstile sichtbar und aushandelbar zu machen.[17] Produktive Antworten und neue Ideen sind vor allem dann zu erwarten, wenn Beteiligungsprozesse alltagsnah mit Freiräumen und Gestaltungsmöglichkeiten verbunden sind.

- Auch wenn es modische und zeitbedingte Schwankungen im Interesse von Kindern und Jugendlichen an Themen wie Ökologie, Klimawandel und Nachhaltigkeit gibt, sind diese Themen in der jungen Generation durchaus anschlussfähig (Thio und Göll 2011; Gebhardt-Eßer 2013).[18] Eine übergroße Mehrheit von 80 Prozent der befragten Jugendlichen zwischen zwölf und 25 Jahren der letzten Shell-Studie nimmt z. B. die Herausforderungen des Klimawandels ernst. Nur 14 Prozent glauben, dass Wissenschaft und Technik Lösungen hervorbringen werden, die keine Verhaltensveränderungen nötig machen (Shell 2010: 179). Auch eine im Juli 2011 durchgeführte Befragung zeigt, dass 68 Prozent der 15- bis 24-Jährigen ein Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung haben und nahezu die Hälfte der jungen Menschen damit eigene Handlungsabsichten verfolgen (Michelsen, Grunenberg und Rode 2013). Umweltbewusstsein ist in der nachwachsenden Generation Mainstream. Allerdings ist die Kluft zwischen den unterschiedlichen Bildungsmilieus erheblich. Besonders Jugendliche aus bildungsfernen Schichten finden nur schwer Zugang zu Nachhaltigkeitsthemen oder lehnen sie pauschal ab. Nötig ist deshalb eine differenzierte Kommunikation, die sich auf die unterschiedlichen Motive der jungen Menschen, ihre Kommunikationsformen und Partizipationspotenziale einlässt.

17 So kam es z. B. im Rahmen eines Schülerhaushalts, bei dem die Schülerschaft im Rahmen eines festen Budgets über selbst entwickelte Projekte zur Ausgestaltung ihrer Schule abstimmen kann, zu einer heftigen Kontroverse um den Vorschlag, eine Dönerbude auf dem Schulgelände anzusiedeln. Junge Schüler zeigten sich überwiegend begeistert, während ältere Schülerinnen mit diesem Vorhaben den guten Ruf der Schule gefährdet sahen (vgl. Roth 2013-1).

18 Dies zeigen auch die Daten einer repräsentativen Umfrage »Jugend und Nachhaltigkeit« von 2009 (Bundesministerium und Bertelsmann Stiftung 2009). Sowohl das Problembewusstsein der jungen Menschen wie deren Handlungsbereitschaft sind hoch.

- Im Kontrast zu Erwachsenen sind Jugendliche in ihren Nachhaltigkeitsorientierungen konsequenter und eindeutiger als die Erwachsenengeneration. Diese Aussage kann sich u. a. auf eine forsa-Befragung von Erwachsenen und Jugendlichen 2013 zum Thema »Industrieakzeptanz und Bürgerbeteiligung« stützen, die für den Wirtschaftskongress »Wirtschaften in NRW – Beteiligung weiter denken« im Kontext des »Dialog schafft Zukunft« der Landesregierung durchgeführt wurde. Erwachsene akzeptieren eher industrielle Produktionsstätten in der Nachbarschaft, als Jugendliche dies tun (63 % / 45 %). Bei Projekten der Energiewende kehrt sich jedoch das Bild um: Jugendliche akzeptieren stärker den Bau von Windrädern (84 % / 70 %) und Stromtrassen (77 % / 69 %) als Erwachsene (»Industriebild NRW«, abrufbar unter: www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de).
- Ein aktueller Fünf-Länder-Vergleich (Kanada, Deutschland, Israel, Südkorea, USA) der ökologischen Philanthropie und des Umweltverhaltens von Studierenden kommt zu dem Ergebnis, dass sich deutsche Studierende wesentlich weniger als ihre US-amerikanischen, koreanischen und kanadischen Kommilitonen in Umweltorganisationen engagieren oder für sie spenden (Katz-Gerro et al. 2014). Auch ihr persönliches Umweltverhalten rangiert lediglich im Mittelfeld, obwohl die öffentliche Debatte über Umwelt- und Klimafragen in Deutschland ausgeprägter ist als in der Mehrzahl der Vergleichsländer. Die Autorinnen und Autoren der Studie führen diese Unterschiede nicht zuletzt auf die in Deutschland eher geringe Präsenz von Umweltorganisationen und -initiativen auf dem Campus zurück. Es braucht offensichtlich Gelegenheitsstrukturen und eine institutionelle Nachhaltigkeitskultur in Bildungseinrichtungen und anderen gesellschaftlichen Institutionen, um globale Umweltthemen in Verhalten und Engagement zu übersetzen.

Diese guten Gründe dürfen jedoch nicht über die besonderen Herausforderungen hinwegtäuschen, vor denen eine frühzeitig ansetzende Kinder- und Jugendbeteiligung steht. Sie kann grundsätzlich

nicht mit den Kontinuitäten und Zeiträumen rechnen, die für das Engagement von Erwachsenen erwartet werden, weil Kinder und Jugendliche in einer biografischen Phase beschleunigter Veränderungen und vielfältiger, rasch wechselnder Entwicklungsaufgaben leben. Die Zeitstrukturen mehrjähriger parlamentarischer Vertretungen und Gremienarbeit sind darauf jedenfalls nicht zugeschnitten. Dies hat Konsequenzen für die Ergebnisorientierung der Beteiligung. Kurzfristige Veränderungen und Erfolge sowie rasche Anerkennung sind die Währung, die für erfolgreiche Kinder- und Jugendbeteiligung zählt – es sei denn, das Engagement ist in die dauerhafteren Gruppenzusammenhänge der Peers eingebettet. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb die kurzfristig auf Produkte und Ergebnisse zielende Projektorientierung in der Kinder- und Jugendbeteiligung eine herausragende Rolle spielt.

Kinder- und Jugendbeteiligung erfordert in der Regel Erwachsene oder zumindest ältere Jugendliche, die dies wollen und unterstützen. Der Unterstützungsbedarf variiert je nach Alter und Art bzw. Anspruch des Beteiligungsvorhabens. Kontinuierliche Beteiligungsprozesse auf Länderebene benötigen eine permanent vorhandene unterstützende Infrastruktur, die über genügend Know-how und Ressourcen verfügt, um das Beteiligungsgeschehen am Laufen zu halten und zu moderieren.

Ohne auf einzelne Formate einzugehen, lassen sich mit Lansdown (2010: 20 f.) folgende, den Normen der Kinderrechtskonvention entsprechende Stufen der Kinder- und Jugendbeteiligung unterscheiden:

- Konsultative Partizipation: Erwachsene organisieren und bestimmen die Rahmenbedingungen der Beteiligungsprozesse von jungen Menschen, nehmen deren Wissen, Erfahrungen und Sichtweisen auf und erkennen deren Expertise an, ohne sie direkt an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.
- Kooperative Partizipation: Sie bietet ein größeres Maß an Partnerschaft. Kinder und Jugendliche können sich in jeder Phase eines Entscheidungsprozesses, eines Projekts etc. einmischen, deren Verlauf und Ergebnis beeinflussen.

- Selbstbestimmte Partizipation: Sie findet dann statt, wenn Kindern und Jugendlichen die Gelegenheit eröffnet bzw. von ihnen geschaffen wird, eigene Ziele, Vorhaben, Projekte anzugehen und unabhängige Entscheidungen zu treffen. Prototypisch sind von Jugendlichen geführte Initiativen und Organisationen (»child-led« oder »youth-led organizations«), in denen sich Erwachsene auf unterstützende und ermöglichende Beiträge beschränken.

Deutlich ist, dass jede dieser Partizipationsstufen unterstützende und ermöglichende Erwachsene in unterschiedlichen Rollen erfordert. Die Aus- und Weiterbildung von Beteiligungsmentoren in allen gesellschaftlichen Bereichen ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für die Verbreitung von Partizipationsangeboten.

In der Debatte über Kinder- und Jugendbeteiligung wird häufig die Vielfalt kindlicher und jugendlicher Lebenswelten, Jugendkulturen und Milieus unterschätzt (kritisch: Thio/Göll 2011; Calmbach et al. 2012). Dies gilt auch und gerade für Nachhaltigkeitsthemen, wie Grunenberg, Küster und Rode (2012) eindrücklich zeigen. Alter, Geschlecht und Peers machen selbst in bildungshomogenen Schulklassen einen erheblichen Unterschied (Leitner 2011). In Jugendszenen sind weitere vertikale und horizontale Ungleichheiten, Abgrenzungen und Barrieren eingeschrieben, die sich durch undifferenzierte Beteiligungsangebote nicht überwinden lassen, sondern je spezifische Kommunikationsformen und Formate erfordern. Nicht nur mit Blick auf die wachsende Zahl von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind dabei interkulturelle Kompetenzen und Zugänge gefragt. Wirklich repräsentative Formen der Beteiligung sind deshalb auch für Kinder und Jugendliche nur schwer zu realisieren (Wyness 2009). Meist wird z. B. in Kinder- und Jugendparlamenten oder Jugendbeiräten nur ein kleiner Ausschnitt der vor Ort existierenden Jugendszenen aktiv. Für Jugendbeiräte und Jugendforen in Nachhaltigkeitsstrategien der Länder werden in der Regel ausschließlich besonders engagierte Jugendliche angesprochen. Dies in Richtung faire Repräsentation zu ändern, erfordert beachtlichen zusätzlichen

Aufwand (zielgruppengerechte Ansprache, passende Formate, kontinuierliche Unterstützung etc.). Auch wenn deshalb auf repräsentative Formen verzichtet wird, kommt es in erfolgreichen und fairen Partizipationsprozessen auf eine Vielfalt unterschiedlicher zielgruppenorientierter Beteiligungsformate an, damit möglichst viele Kinder und Jugendliche erreicht werden. Die Rede von jugendgemäßen Formaten und Kommunikationsformen läuft Gefahr, diese Vielfalt und die daraus erwachsenden Anforderungen an inklusive Beteiligungsprozesse zu verfehlen.

5 Zum Stand der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland

Themenspezifische Partizipationsangebote, etwa im Kontext von Nachhaltigkeitsstrategien, bedeuten zwar eine Ausweitung vorhandener Beteiligungsmöglichkeiten, sie bleiben aber in bestehende lokale, regionale und landesweite Beteiligungskulturen und Beteiligungslandschaften eingebettet. Misslungene oder enttäuschende Beteiligungserfahrungen können einen themenspezifischen Neustart erschweren, während umgekehrt erfolgreiche Partizipationsprozesse eine starke Nachfrage auslösen und mobilisieren können. Mit bestimmten Beteiligungsformaten werden positive Erfahrungen verbunden, während andere Formate auf Vorbehalte und Misstrauen stoßen. Allerdings eröffnen heranwachsende Kinder und Jugendliche immer wieder die Chance eines Neuanfangs.

Die Beteiligung an Nachhaltigkeitsstrategien ist stark geprägt vom insgesamt defizitären Stand der Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Es fehlt zwar an einer aktuellen und umfassenden Studie zur Beteiligungspraxis, aber vorliegende Einschätzungen und Daten verdeutlichen einen unzureichenden Status quo:

- Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist so groß, dass nicht nur Kinderanwälte wie das Deutsche Kinderhilfswerk darin einen »eklatanten Verstoß« gegen Partizipationsrechte sehen, wie sie in der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen von

1989 garantiert sind, die von der Bundesrepublik 1992 ratifiziert wurde. Erst im letzten Jahr wurde von Unicef Deutschland und dem Deutschen Kinderhilfswerk eine Initiative ergriffen, das seit 1996 in zahlreichen Ländern zur Durchsetzung von Kinderrechten entwickelte und erprobte Programm »child-friendly cities« (»Kinderfreundliche Kommunen«) auch in Deutschland zu verankern.

- Im letzten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kinderrechte formuliert das zuständige Bundesministerium für die kommunale Ebene kritisch, was in ähnlicher Form für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen insgesamt gelten kann: »Meist beschränkt sich die Beteiligung in der Gemeinde [...] auf einige wenige Bereiche – Prototypen sind die Spielplatzgestaltung oder der Jugendtreff. Für eine umfassende politische Beteiligung auch an konfliktträchtigeren Themen wie Stadtentwicklung, Bauleitplanung, Verkehrsgestaltung oder Umweltfragen fehlen oft noch Wille und Mut. Die Bereitschaft der Erwachsenen, Entscheidungsmacht mit den Kindern und Jugendlichen zu teilen, lässt sich deutlich steigern« (BMFSFJ 2006: 76).
- Immerhin machen zahlreiche gute Projekte deutlich, dass und wie wirksame Beteiligung möglich ist. Dies gilt bereits für kleine Kinder, wie beteiligungsorientierte Kita-Verfassungen in einem Modellprojekt in Schleswig-Holstein demonstriert haben, setzt sich fort in den Initiativen für einflussreiche Schülerräte des 2007 beendeten Bund-Länder-Programms »Demokratie lernen & leben« und hört bei anspruchsvollen kommunalen Kinder- und Jugendvertretungen mit eigenem Budget und Einfluss nicht auf, wie z. B. dem Jugendstadtrat in Solingen oder verschiedenen Jugendvertretungen in Bremer Stadtteilen (Blanck 2014).
- Diese positiven Beispiele können nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir es insgesamt mit einem sehr löchrigen Flickenteppich zu tun haben, wenn wir auf die deutsche Beteiligungslandschaft für Kinder und Jugendliche schauen. »Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung« lautet auch die letzte Bilanz des Bundesjugendkuratoriums in Sachen Partizipation (BJK 2009) – eine Stellungnahme, die bereits Jahre zuvor ähnlich ausgefallen war.

- Die Überzeugung, dass Beteiligung keine Gnade, keine schöne und deshalb seltene Sache, sondern ein zentrales *Kinderrecht* ist, setzt sich in Deutschland nur zögerlich durch. Bislang haben z. B. nur zwei Bundesländer (Schleswig-Holstein und Hamburg) die kommunale Ebene verpflichtet, Kinder und Jugendliche in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu beteiligen – und dies obwohl es sich dabei um eine seit vielen Jahren erhobene Forderung von Kinder- und Jugendverbänden handelt. Vorliegende empirische Studien (vor allem Fatke und Schneider 2005; Betz, Gaiser und Pluto 2010; Schneider, Stange und Roth 2011) beschreiben für die Gruppe der acht- bis 18-Jährigen eine eindeutige Tendenz. Am besten sieht es in Sachen Mitsprache noch in den Familien aus. Mit zunehmendem Alter können sich dort mehr als die Hälfte bis zu Dreiviertel der Kinder an den für sie wichtigen Entscheidungen beteiligen. Mitsprache in der Familie ist eine Alltagserfahrung von vielen, wenn auch nicht allen Kindern, die zu deren Zufriedenheit und Glück beiträgt. Weit weniger glücklich sind sie in ihren Schulen. Dort sagen je nach Alter zehn bis 15 Prozent der Befragten, dass sie bereits mitbestimmen konnten. Beteiligung wird dort eher als Ausnahme erfahren und nur bei unterrichtsfernen Themen gewährt (z. B. die Auswahl des Ziels der Klassenfahrt). Noch etwas schlechter sieht es in den Kommunen aus. Nur eine kleine Minderheit – etwa jedes zehnten Kind – wird von deren Beteiligungsangeboten erreicht. Dies geschieht zumeist in kurzfristigen Projekten mit unzulänglicher Unterstützung durch Erwachsene oder in Kinder- und Jugendparlamenten, die oft nicht viel mehr als ein unverbindliches Probesitzen anzubieten haben. Was in der Regel fehlt, darin ist sich die große Mehrheit der Fachöffentlichkeit einig, sind strukturelle Verankerungen, ausreichende Ressourcen und verbindliche rechtliche Regelungen. Dieser Beteiligungsmangel kann auch nicht durch die noch immer erhebliche Mitgliedschaft in Jugend- und Umweltverbänden ausgeglichen werden. Generell gilt, dass nachhaltige Kinder- und Jugendbeteiligung kein Selbstläufer ist. Es braucht

eine unterstützende Beteiligungskultur auf kommunaler Ebene und darüber hinaus.

Junge Menschen sind trotz häufig verweigerter Beteiligungsrechte im freiwilligen Engagement überdurchschnittlich aktiv. Bereits der erste Freiwilligensurvey von 1999 erbrachte das Ergebnis, dass die Altersgruppe von 14 bis 24 Jahren in Sachen Mitgliedschaften und »Mitmachen« in Vereinen und Vereinigungen die aktivste ist. Im Widerspruch zu pessimistischen Zeitdiagnosen sind Jugendliche auch aktuell stärker freiwillig engagiert als die älteren Jahrgänge. Nur die mittlere Altersgruppe weist eine noch höhere Engagementquote auf (vgl. Picot 2012). Diese positive Trendaussage muss heute in einigen Dimensionen korrigiert werden. Der letzte bundesweite Freiwilligensurvey von 2009 fand heraus, dass das Engagement der jüngsten Altersgruppe (14 bis 24 Jahre) in den letzten zehn Jahren leicht rückläufig ist (von 38 auf 36 %), während deren Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements im gleichen Zeitraum noch gestiegen ist. Zeitstress, die Verdichtung der Bildungsgänge und zunehmende Mobilitätsanforderungen scheinen eine zentrale Rolle dabei zu spielen, dass die Schere zwischen dem tatsächlichen Engagement und der Bereitschaft, sich zu engagieren, in dieser Altersgruppe weiter auseinandergegangen ist. So sind Jugendliche in G 8 um ein Viertel weniger engagiert als Schülerinnen und Schüler, die noch in der längeren Gymnasialzeit (G 9) unterwegs sind. Hinzu kommt eine wachsende Distanz junger Menschen zur organisierten Zivilgesellschaft (Vereine, Jugendverbände etc.), zu der heute bereits 30 Prozent keinen Zugang mehr finden. Stattdessen ist ein Bedeutungsgewinn informeller sozialer Netze und von Internetaktivitäten insgesamt zu beobachten. Das größte Engagementpotenzial finden wir aktuell mit 49 Prozent bei den jüngeren Jahrgängen bis zu 30 Jahren. Zudem gibt es dort nur 21 Prozent Desinteressierte. Diese Daten sind ein wichtiger Hinweis auf ein unausgeschöpftes Engagement- und Beteiligungspotenzial. Aber sie verdeutlichen auch, dass weitergehende Beteiligungsangebote mit Barrieren zu rechnen haben, die sich nicht zuletzt aus der zeitlichen Verdichtung, verstärk-

ten Mobilitätsanforderungen und der Digitalisierung der Alltagskommunikation zu ergeben scheinen. Allerdings bieten einige Entwicklungen auch positive Anknüpfungspunkte. Dies gilt z. B. für den Trend zur Ganztagsschule oder die Vernetzung in lokalen und regionalen Bildungslandschaften. Gemeinsam ist ihnen die Chance zur Öffnung der Schulen für neue Engagement- und Partizipationsangebote, die allerdings bislang nur von einer Minderheit der betroffenen Einrichtungen genutzt wird (vgl. Betz, Gaiser und Pluto 2010).

Aus dieser Skizze der allgemeinen Beteiligungs- und Engagementkultur ergeben sich einige Konsequenzen für die Kinder- und Jugendbeteiligung in Nachhaltigkeitsprozessen. Positiv kann davon ausgegangen werden, dass entsprechende Angebote auf thematisches Interesse und eine generelle Engagementbereitschaft treffen. Kinder und Jugendliche sind überwiegend nicht beteiligungsmüde oder unter Stress, weil sie immer und überall partizipieren müssen. Dass die eigenen fehlenden bzw. negativen Beteiligungserfahrungen bereits als Barriere wirken, mag zwar für Einzelne zutreffen, lässt sich aber den Aggregatzahlen der repräsentativen Studien nicht entnehmen.

Negativ wird deutlich, dass Nachhaltigkeitsthemen nicht in eine gut ausgebaute und konsolidierte Beteiligungskultur eingespeist werden können. Nachhaltigkeitsstrategien müssen deshalb so aufgestellt sein, dass sie sich eine eigene Beteiligungsstruktur schaffen und gleichzeitig auf die existierende Praxis der Kinder- und Jugendbeteiligung (Landesjugendringe, kommunale Kinder- und Jugendvertretungen, Kinder- und Jugendverbände, Kinderrechtsgruppen, Kinder- und Jugendstiftungen, Netzwerke »Bildung für nachhaltige Entwicklung«, kommunale und landesweite Jugendforen etc.) so weit wie möglich zurückgreifen. Es sind immer wieder eigene Beteiligungsinitiativen im Nachhaltigkeitsprozess notwendig, um Brachland in bestehenden Beteiligungslandschaften urbar zu machen und Beteiligungsinseln durch Vernetzung zu stärken.

6 Kinder- und Jugendbeteiligung in Nachhaltigkeitsstrategien auf Länderebene

Die Partizipationsstandards guter Nachhaltigkeitsstrategien sollten auch für die Kinder- und Jugendbeteiligung gelten. Ein wichtiger Grundsatz ist die wirksame Beteiligung an allen Phasen des Politikprozesses. Davon kann bislang keine Rede sein. Die Schwerpunkte liegen auf konsultativen Angeboten in der Entwicklungsphase, eigenen, überwiegend themenspezifischen Beiträgen zur Nachhaltigkeitsagenda (Agenda-Setting) und auf der Umsetzung eigener Projekte, die eher locker mit den Agendaschwerpunkten verknüpft sind. Es dominiert die konsultative Beteiligungsebene; in einzelnen Projekten wird auch das Niveau kooperativer Partizipation erreicht. Jenseits von Einzelprojekten fehlt es nicht zuletzt an selbstbestimmten Formen der Partizipation. Die Beteiligung an der Formulierung verbindlicher Ziele, der Entwicklung von Strategien und ihrer Weiterentwicklung, an Aktionsplänen, am Monitoring und an der Evaluierung der Nachhaltigkeitsstrategien der Länder ist unterentwickelt.

Wir können davon ausgehen, dass Beteiligung umso attraktiver, wirksamer und erfolgreicher sein wird, wenn die Betroffenen bereits in die Formulierung von Zielen und Strategien einbezogen werden. In den Bundesländern fehlt es in diesem Kontext bislang an ernsthaften Versuchen, Kinder- und Jugendbeteiligung an den föderalen Nachhaltigkeitsstrategien auf einem Niveau anzusiedeln, das den Normen der Kinderrechtskonvention (im Sinne des Gehörtwerdens laut Art. 12 der Kinderrechtskonvention) und einer generationengerechten Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsthemas entspräche. Von einer gleichberechtigten oder auch nur einflussreichen Formulierung von Nachhaltigkeitszielen und -strategien durch Kinder und Jugendliche kann bislang keine Rede sein. Es gibt in Deutschland keine sichtbare und ausformulierte Nachhaltigkeitsagenda, die eigenständig von jungen Menschen entwickelt worden wäre oder an deren Formulierung sie maßgeblich beteiligt waren. Auch dort, wo intensive Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung in Jugendforen oder Jugendbeiräten praktiziert werden, ist deren Einfluss auf die

Nachhaltigkeitsagenda des Landes häufig (noch) nicht vorhanden, nicht ausgewiesen oder nicht spürbar. Eine Rückmeldung, welche Impulse der Jugendlichen aufgegriffen und welche mit welchen Begründungen nicht aufgenommen wurden, findet nicht in ausreichendem Maße statt. Damit droht auch den konsultativen Formaten eine Abwertung ins Unverbindliche und Beliebige; es fehlt an Anerkennung und gleicher Augenhöhe. Diese kritische Sicht von engagierten Jugendlichen wird auch nicht dadurch relativiert, dass erwachsene Mitglieder der Nachhaltigkeitsräte und Verantwortliche in Ministerien angeben, vom Engagement der Kinder und Jugendlichen gelernt zu haben.

6.1 Beteiligung an der Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsstrategien und Zielsetzungen

Zu den dominanten Beteiligungsformen auf Länderebene gehören Jugendforen und Jugendbeiräte. Während der Begriff »Forum« in der Regel für singuläre Veranstaltungen mit offener Einladung steht, stellen Beiräte eine institutionell verbindlichere kontinuierliche Beteiligungsform einer durch unterschiedliche Auswahlverfahren und Bewerbungen zusammengesetzten festen Gruppe von in der Regel hoch motivierten Jugendlichen dar, die Nachhaltigkeitsräten bzw. Ministerien zugeordnet sind und über eigene Handlungsmöglichkeiten verfügen.

Jugendbeiräte

Hessen

Neben einer Jugendinitiative wurde 2009 in Hessen ein Jugendbeirat zur Nachhaltigkeitsstrategie gegründet, der aus elf engagierten Jugendlichen besteht und analog zum »Erwachsenen«-Beirat als Beratungsorgan des Ministerpräsidenten und der Umweltministerin

fungiert. Allerdings hält sich seine Einbindung in die Nachhaltigkeitskonferenz des Landes in Grenzen. Faktisch ist die Arbeit des Jugendbeirats durch eine Reihe von Projekten und interessante Beteiligungsformate entlang selbstbestimmter Themen geprägt, wie z. B. Summercamp, Summerschool, ein Jugendforum mit 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Nachhaltigkeitstag mit Leitfaden für Projekte, Flashmobs, »Hessen aktiv: 100 Schulen für den Klimaschutz«, Handy-Projekt, verschiedene Sharing-Modelle, das Bildungsmodell »Schule der Zukunft«.

In Hessen wurden junge Menschen in die Ausarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie im Kontext öffentlicher Konsultationen (Jugendkongress 2008) einbezogen.[19] »Die Beteiligung junger Menschen war von Beginn an ein zentraler Baustein der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen: Seit Sommer 2010 verfügt die Nachhaltigkeitsstrategie über eine eigene Jugendinitiative, die noch mehr Jugendliche für Nachhaltigkeit sensibilisieren und zu konkreten Aktivitäten motivieren soll. Mit einer Summer School und einem Summer Camp, dem Jugendforum und Blitzaktionen am 1. Hessischen Tag der Nachhaltigkeit gelang es, mehrere Tausend Jugendliche für ein Engagement für Nachhaltigkeit zu begeistern. Im Sommer 2011 wurden schließlich acht neue Mitglieder in den Jugendbeirat berufen. Er setzt sich zusammen aus Jugendbeiratsmitgliedern, die von Anfang an dabei waren, und Jugendlichen, die sich in den Projekten und der Jugendinitiative der Nachhaltigkeitsstrategie engagiert haben. Der Jugendbeirat der Nachhaltigkeitsstrategie berät den Ministerpräsidenten, die Umweltministerin sowie die Gremien der Strategie in Sachen Nachhaltigkeit. Außerdem unterstützen seine Mitglieder die Projekte und Aktivitäten der Nachhaltigkeitsstrategie durch die Übernahme eigener Aufgaben. Auch im Jahr 2012 spielte das Jugendenga-

19 Dies geschieht mit durchaus ambitionierten Zielen: »Jugendliche sind die Garanten dafür, dass die Nachhaltigkeitsstrategie heute und morgen wirkt – und sie wollen sich engagieren und ihre Zukunft aktiv mitgestalten. Die Nachhaltigkeitsstrategie Hessen bietet die passenden Formate für ein solches Engagement. Dabei steht im Mittelpunkt, Jugendliche für Nachhaltigkeit zu sensibilisieren und zu befähigen, eigene Ideen und Vorstellungen für ein nachhaltiges Hessen umzusetzen (Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie 2012: 50).

gement eine große Rolle – der Jugendbeirat hat eine Handyinformations- und Sammelaktion gestartet. Dabei wird über das Recyceln von alten Mobiltelefonen informiert, aber nicht nur: Die gesamte Wertschöpfungskette von Handys wird kritisch betrachtet. Alte Handys werden in Kooperation mit dem Projekt ›Handys für die Umwelt‹ gesammelt. Und die Jugendlichen gehen an Schulen, um Unterrichtsstunden zu diesem Thema zu halten. Am 2. Hessischen Tag der Nachhaltigkeit am 19. September 2012 setzten sich ebenfalls zahlreiche Jugendliche für eine lebenswerte Zukunft in Hessen ein – und der Jugendbeirat war mit einer eigenen Aktion ›Städtewette aktiv‹« (www.hessen-nachhaltig.de).

Auch in Hessen gibt es trotz der mehrjährigen beeindruckenden Projektepraxis keinen Hinweis darauf, ob und wie der Jugendbeirat die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes beeinflussen konnte. Eine Evaluation der eigenen Projektepraxis steht aus, obwohl die beteiligten Jugendlichen ihre eigene Arbeit als erfolgreich erleben. Nach Ansicht der interviewten Jugendlichen hat die Nachhaltigkeitsstrategie in Hessen ein großes Potenzial, da sie über gute und etablierte Strukturen verfüge und einen breiten Beteiligungsansatz verfolge. Dass der Prozess so langfristig angelegt ist, sei nach Ansicht der Jugendlichen ein besonderer Vorteil, denn die Sensibilisierung für Nachhaltigkeitsthemen brauche ihre Zeit. Die Projekte und der starke Umsetzungsfokus tragen nach Ansicht der Jugendlichen wesentlich zur Bewusstseinsbildung bei.

Ergebnisse des Brainstormings

Der Vorschlag, dass Jugendliche die Möglichkeit erhalten und dabei unterstützt werden sollten, eine eigene Agenda zu entwickeln, wird allgemein als Anreiz für Jugendliche angesehen, sich stärker für das Thema »Nachhaltigkeit« zu engagieren. Allerdings wird es als nicht erstrebenswert betrachtet, dass Jugendliche eine eigene Agenda für die nachhaltige Entwicklung insgesamt erarbeiten und in den Prozess auf Landesebene einbringen. Vielmehr erscheint es den Teilneh-

merinnen und Teilnehmern wünschenswert, dass die Jugendlichen eigene Agenden oder Strategien für einzelne Themen, insbesondere die neuen Schwerpunktthemen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie (»nachhaltiger Konsum«, »Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)« und »biologische Vielfalt«) entwickeln. Bei der Erarbeitung eigener Jugendagenden oder -strategien für die neuen Schwerpunktthemen sei idealerweise auch auf lokaler Ebene anzusetzen. Zudem sollten wenn möglich die vorhandenen Strukturen der Jugendbeteiligung in Hessen genutzt werden.

An die Diskussion über die Entwicklung eigener Jugendagenden oder -strategien schließt sich eine Diskussion über die Rolle und die Aufgaben des Jugendbeirats an. Bevor dieser Themenkomplex vertieft bearbeitet wird, diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer jedoch die grundsätzlichen Ziele der Jugendbeteiligung im Rahmen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Grob zusammengefasst verbinden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Beteiligung von Jugendlichen vor allem sechs Ziele:

- Erhöhung der Sichtbarkeit vorhandener Ansätze;
- Gewinnung möglichst vieler Jugendlicher;
- Stärkung der Multiplikatorenwirkung;
- Mitgestaltung neuer Themenstellungen;
- Einbringung jugendlicher Ideen und Ansätze in die Landespolitik;
- Weckung des Verständnisses für Nachhaltigkeit durch konkrete Projekte.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Ziele der Jugendbeteiligung im Rahmen der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie werden dem Jugendbeirat insbesondere folgende Aufgaben zugeschrieben:

- Setzung von Impulsen für die Nachhaltigkeitsstrategie;
- Mitwirkung an der Planung, Umsetzung und Evaluation der Nachhaltigkeitsstrategie;
- Teilnahme an den sog. Steuerungskreisen;
- Unterstützung der Netzwerkarbeit.

Für die 2014/2015 anstehende Besetzung und Neustrukturierung des Jugendbeirats werden verschiedene theoretisch denkbare und mögliche Modelle diskutiert:

- Besetzung des Jugendbeirats ad personam (d. h. dass die Mitglieder des Jugendbeirats persönliche Mitglieder sind bzw. nicht explizit einzelne Organisationen, Verbände, Vereine etc. vertreten);
- Besetzung des Jugendbeirats repräsentativ (d. h. dass die Mitglieder des Jugendbeirats explizit einzelne Organisationen, Verbände, Vereine etc. vertreten und keine persönlichen Mitglieder sind);
- Mischung der o. g. Beiratsmodelle (d. h. beispielsweise die Bildung eines Gremiums, in dem sowohl persönliche Mitglieder als auch Mitglieder vertreten sind, die explizit einzelne Organisationen, Verbände, Vereine etc. repräsentieren, oder die Bildung zweier Gremien: ein Beirat ad personam und ein Beirat repräsentativ).

Die Besetzung des Jugendbeirats ad personam hat – nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Brainstormings – sowohl Vor- als auch Nachteile. Ein Vorteil besteht in der vergleichsweise großen Unabhängigkeit der Mitglieder. Ein Nachteil ist darin zu sehen, dass die Mitglieder nicht systematisch rückgebunden sind an die vorhandenen Strukturen der Jugendbeteiligung. Bei repräsentativer Besetzung des Jugendbeirats verhalten sich die Vor- und Nachteile spiegelbildlich: Zum einen sind die Mitglieder stärker eingebunden in ihre jeweiligen Organisationen, zum anderen sind die Mitglieder aber auch als weniger unabhängig und frei in ihren Ideen, Ansätzen und Meinungsäußerungen einzuschätzen. Im Ergebnis der Diskussion wird festgehalten, dass eine für Hessen adäquate Besetzung des Jugendbeirats gefunden werden müsse – möglichst im Einvernehmen mit den engagierten Jugendlichen und möglichst transparent, sodass die Wirkungen des gewählten Besetzungsmodells gut nachvollziehbar sind.

Aus der Jugendinitiative des Landes Baden-Württemberg[20] erfolgte 2012 die Gründung eines Jugendbeirats aus zwölf Mitgliedern (Ende 2014 sind es 19 Mitglieder) im Alter von 16 bis 26 Jahren mit dem Ziel, »die Anliegen von jungen Menschen aus Baden-Württemberg an die Politiker unseres Landes zu kommunizieren«. Dazu gehört auch die Möglichkeit, strategische Perspektiven diskutieren zu können. Sie werden in einem öffentlichen Bewerbungsverfahren ausgewählt. Eine Verbindung zum Beirat der Landesregierung für nachhaltige Entwicklung ist zwar institutionalisiert, aber der Jugendbeirat verfügt nur über eine Stimme in einem Gremium von 36 Mitgliedern.[21] Jugendinitiative und Jugendbeirat bearbeiten eigenständig eine Reihe von selbst gewählten Themen (Bildung, nachhaltiger Kon-

20 In der Selbstdarstellung wird der konsultative und dialogorientierte Charakter der Initiative betont: »Im Rahmen der Jugendinitiative der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg haben junge Menschen die Möglichkeit, ihre Ideen und Sichtweisen in die Politik und Gesellschaft einzubringen. Das Ziel der Jugendinitiative ist es, Nachhaltigkeit durch Aufklärungskampagnen und verschiedene Aktionen verständlich und erlebbar zu machen und sich somit gemeinsam für eine lebenswerte Zukunft stark zu machen. Die Jugendinitiative richtet sich insbesondere an Jugendliche zwischen 16 und 26 Jahren. Junge Leute können hier ganz praktisch erleben, was nachhaltige Entwicklung bedeutet. Etwa wenn es darum geht, wie unsere Lebensweise mit den Interessen zukünftiger Generationen und Menschen in anderen Weltregionen zu vereinbaren ist. Die Jugendinitiative dient dazu, den Meinungsaustausch der Jugend im Land zu Nachhaltigkeitsthemen anzuregen und diese in die Nachhaltigkeitsstrategie einzuspeisen« (www.wir-ernten-was-wir-saeen.de/jugendinitiative).

21 Während sich der Nachhaltigkeitsbeirat in Baden-Württemberg von 2009 bis 2012 auf wissenschaftliche Expertise konzentrierte und entsprechend zusammengesetzt war, ist das neue Beratungsgremium von der grün-roten Landesregierung 2012 personell erheblich erweitert worden. Es besteht seither aus 36 Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft und einem gewählten Vertreter des Jugendbeirats. Der Vorsitz durch den Ministerpräsidenten und der stellvertretende Vorsitz durch die Vorsitzende des BUND Baden-Württemberg signalisieren eine Aufwertung und zivilgesellschaftliche Ausweitung des Beirats, der seine Arbeit in vier Arbeitsgruppen – »Bildung für nachhaltige Entwicklung«, »Energie und Klima«, »Ziele und Indikatoren« und »Nachhaltige Mobilität« – organisiert hat (vgl. »Die neue Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg« 2013; »Der Beirat der Landesregierung für nachhaltige Entwicklung« 2014 – www.nachhaltigkeitsstrategie.de).

sum, zukunftsfähige Arbeit, Abfallvermeidung, soziale Innovationen, Juniorfirmen auf dem Weg zum nachhaltigen Wirtschaften). Mit einer Fahrradtour durch drei Städte »InspiratioN! – 3 Tage, 3 Städte, mehr Nachhaltigkeit« im Sommer 2013, auf einem Aktionstag am 4. Oktober 2013 und einem Jugendkongress mit dem Motto »Warten bringt nichts« präsentierte die Jugendinitiative 2013 und am 17. Oktober 2014 in aktionsbezogenen und aktivierenden Formen eine Fülle von Möglichkeiten nachhaltigen Handelns im Alltag, die zusätzlich auf YouTube verbreitet werden. Im Zentrum stehen Mitmachaktionen (u. a. Tauschboxen, urbane Gartenprojekte, Mobilität, Energie, Konsum) nach dem Motto »Einfach machen. Mit Spaß und wenig Aufwand viel erreichen!«.

Ergebnisse des Brainstormings

In der Gesprächsrunde betonen die Mitglieder des Jugendbeirats, dass sie in ihrer Arbeit Anerkennung und Dankbarkeit erfahren. Die Einbindung in den »großen« Beirat wird von den Jugendlichen durchaus positiv wahrgenommen, sie fühlen sich ernst genommen und von den Erwachsenen im Beirat gleichwertig behandelt. Die geringe Stimmenzahl dort (ein Sitz, eine Stimme) ist für die Jugendlichen nach eigenen Aussagen nicht so sehr von Bedeutung; wichtiger ist ihnen die Möglichkeit, in allen Arbeitsgruppen mitzumachen, da dort die Vorarbeit geleistet wird. Der aktuelle Ansatz der Jugendbeteiligung fokussiert sich auf das Agenda-Setting durch die Jugendlichen. Die Jugendlichen haben Spaß an der Sache und sehen noch viel Potenzial in ihrer Arbeit. Mit einer eigenen Internetseite (www.wir-ernten-was-wir-saeen.de) und einer aktuellen Broschüre (MUKE 2013) verfügen sie über geeignete Kommunikationsformen, um ihre Impulse wirksam zu verbreiten.

Gleichzeitig sind ihnen die Grenzen ihres Engagements sehr bewusst. Die Beteiligung von Jugendlichen aus allen Milieus gestaltet sich schwierig. Der Anspruch an die Mitglieder des Jugendbeirats, langfristig bzw. auch mittelfristig kontinuierlich dabei zu sein, ist angesichts der vielfältigen biografischen Herausforderungen und Um-

brüche des Jugendalters hoch und wäre in idealer Weise nur in Form einer hauptamtlichen Tätigkeit umzusetzen. Die Jugendlichen schreiben ihrer Arbeit wenig Breitenwirkung zu; ihre Arbeit im Jugendbeirat deckt jedoch nur einen kleinen Ausschnitt ab. Die Vernetzung mit anderen Jugendorganisationen und -initiativen gestaltet sich schwierig. Viele der etablierten Organisationen arbeiten lieber separat oder sind bereits miteinander vernetzt. Andere, vor allem kleine und unbekannte Organisationen, kommen auf den Jugendbeirat zu; ihre Einbindung in die kontinuierliche Beiratsarbeit überfordert jedoch dessen Möglichkeiten. Das gilt bereits für den bislang wenig erfolgreichen Versuch, einen aktuellen Überblick über einzelne Projekte und Initiativen im Lande zu behalten. Es blieb bei dem Versuch, die Aktivitäten auf einer Karte einzutragen. Denkbar wäre eine konsequente horizontale und vertikale Vernetzung mit hauptamtlicher Unterstützung, z. B. durch Jugendliche im Freiwilligen Sozialen oder Ökologischen Jahr (FSJ, FÖJ).

Der Jugendbeirat hat durchaus den Anspruch, sich in die Strategiedebatte einzuschalten, und bereits ein (noch immer unveröffentlichtes) Thesenpapier ausgearbeitet. Wichtig ist, dass die Jugendlichen Selbstwirksamkeit erfahren. Es sollte verstärkt inhaltlich mit den Jugendvertretungen auf Landesebene gearbeitet und weitere Meinungen eingeholt werden. Themen sollten von der Landesebene auf die lokale Ebene heruntergebrochen, d. h. Thesen in der Fläche diskutiert werden. Möglich wären auch Abstimmungen auf der Internetplattform. Im Zusammenhang mit der Regionalisierung wäre eine Zusammenarbeit mit entsprechenden lokalen Kooperationspartnern denkbar, was jedoch mit der landesweiten Präsenz kollidieren könnte. Mit Blick auf die Finanzierung und Projektförderung wären aus Sicht der Jugendlichen kleinere Budgets für niedrigschwellige Angebote geeignet.

Thüringen

In seiner Arbeitsweise und Funktionsbestimmung ist das *Jugendforum Thüringen* mit 22 festen Mitgliedern in seiner zweiten Beru-

fungsperiode den Jugendbeiräten in Hessen und Baden-Württemberg verwandt. Insgesamt wird seine bisherige Arbeit von den aktiven Jugendlichen und den institutionellen Akteuren positiv beurteilt.[22] Sein Auftrag ist breit angelegt:

- »die Sichtweise der Jugendlichen, ihre Wünsche, Vorstellungen und Möglichkeiten in die Umsetzung der Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie einzubringen,
- als Multiplikatoren die eigenen Zielgruppen in den Schulen, Verbänden und im täglichen Leben anzusprechen,
- neue Formen der Zusammenarbeit und der Kommunikation zu nutzen,
- durch eigene Projekte zu zeigen, wie Nachhaltigkeit jugendgerecht umgesetzt werden kann,
- den jährlich stattfindenden Jugendkongress inhaltlich und organisatorisch mit vorzubereiten,
- Interesse und Begeisterung für das Miteinander zu wecken,
- am Erfolg zu wachsen« (Beirat 2012: 6).

Das Jugendforum stellt eine Plattform dar, die interessierten Jugendlichen eine Möglichkeit bietet, Projekte zu selbst gewählten Nachhaltigkeitsthemen umzusetzen. Operativ unterstützt wird das Jugendforum durch die Geschäftsstelle des Beirats für Nachhaltige Entwicklung. Die Mitglieder des Jugendforums werden zu einzelnen Beiratssitzungen eingeladen. Zudem stellt die Jugendbeauftragte des Beirats eine Schnittstelle zwischen dem Beirat und dem Jugendforum dar. Eine gewisse Breitenwirkung des Jugendforums wird dadurch erzielt, dass einige Mitglieder des Jugendforums auch in anderen Organisationen engagiert sind.

22 Dies ist auch der Tenor einer vom Beirat für Nachhaltige Entwicklung herausgegebenen Bilanzbroschüre »Das Jugendforum« (2012), in der auch zahlreiche Projekte und Initiativen der Jugendlichen aufgelistet werden.

Neben den Jugendkongressen werden weitere Veranstaltungen für und mit Jugendlichen positiv hervorgehoben. Hierzu zählen der sog. Kindergipfel sowie der Kongress der Kinder- und Jugendparlamente. Über das Jugendforum und weitere jugendbezogene Veranstaltungen hinaus ist in Thüringen eine Reihe von Nachhaltigkeitsprojekten unter Beteiligung von Jugendlichen durchgeführt worden. Hierbei handelt es sich beispielsweise um bildungsorientierte Projekte wie die sog. »Umweltschulen Europa« oder das Projekt »Nachhaltige Schülerfirmen«.

Schließlich werden die Vielzahl an guten Ansätzen der Jugendbeteiligung auf lokaler Ebene sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Verbände, die im Landesjugendring vertreten sind, lobend erwähnt.

Dass Kinder und Jugendliche stärker an der Ausarbeitung bzw. Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie und (konkreter) Zielsetzungen beteiligt werden sollten, wird grundsätzlich begrüßt. Als Voraussetzung für eine intensivere Beteiligung wird jedoch die Information über und die Kommunikation zur Strategie auf Landesebene angesehen. Die Nachhaltigkeitsstrategie sollte noch besser durch entsprechende Maßnahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bekannt gemacht werden. Ein Weg könnte darin bestehen, dem Beirat für Nachhaltige Entwicklung ein Gesicht zu geben und die PR-Arbeit in größerem Maße auf den Beirat insgesamt sowie die einzelnen Mitglieder zu fokussieren. Des Weiteren sollte die Präsenz in der Fläche weiter verstärkt werden. Dies könnte gelingen, indem z. B. die vorhandenen Strukturen der Kinder- und Jugendbeteiligung sowie insbesondere die Schulen noch mehr in den Nachhaltigkeitsprozess auf Landesebene einbezogen werden.

Zur Ausarbeitung bzw. Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie und (konkreter) Zielsetzungen wird empfohlen, eine Problemanalyse aus Kinder- und Jugendsicht durchzuführen. So könnte z. B. der Frage nachgegangen werden, welche Themen aus Sicht der Kinder und Jugendlichen bisher in der Nachhaltigkeitsstrategie vernach-

lässigt worden sind und zukünftig stärker berücksichtigt werden sollten. Konkret könnte hierzu eine gesonderte Veranstaltung mit allen relevanten Akteuren oder ein eigener Workshop auf dem nächsten Jugendkongress durchgeführt werden.

Ein weiterer Ansatz wird darin gesehen, einen Leitfaden für FÖJler zu entwickeln. Ziel dieses Leitfadens wäre es, FÖJler zu befähigen, Kinder und Jugendliche dabei zu unterstützen, sich an der Ausarbeitung oder Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie und (konkreter) Zielsetzungen in angemessener Weise zu beteiligen. Der Leitfaden für FÖJler sollte gemeinsam mit Kindern und Jugendlichen entwickelt werden.

Das Beispiel Thüringen macht deutlich, dass der Einfluss von Jugendforen auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Landes selbst dann gering bleiben kann, wenn er konzeptionell erwünscht ist: »Der Beirat erhofft sich durch das Jugendforum, dass andere Sichtweisen sowie Impulse und Hinweise für Handlungsbedarfe für eine nachhaltige Entwicklung in Thüringen eingebracht werden« (Bertelsmann Stiftung 2013: 173). Aus der Perspektive der engagierten Jugendlichen erleben sie keine Beteiligung an einer übergreifenden Strategieentwicklung, sondern können nur damit mehr oder weniger unverbundene eigene Projekte anpacken. »Generell besteht nach Ansicht der Jugendlichen auch nur wenig Kontakt zum Beirat selbst, auch wenn einige Beiratsmitglieder bei Veranstaltungen dabei sind und sich um einen engen Kontakt zum Jugendforum bemühen« (Bertelsmann Stiftung 2013: 172).

Jugendforen

Brandenburg

In Brandenburg wurde im Frühjahr 2013 unter dem Motto »Brandenburg 2030. Deine Zukunft! Deine Vision?!« zu einem ersten Jugendforum eingeladen, ein weiteres hat im April 2014 stattgefunden (»Dein Projekt Zukunft!«). Hier ist der Anspruch, im Rahmen von vielfältigen Konsultationsprozessen zur Erarbeitung einer Nachhal-

tigkeitsstrategie beizutragen, noch am deutlichsten, denn es geht um Ideen und Vorschläge. Die Veranstaltung im Frühjahr 2013 richtete sich an Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, die sich für Nachhaltigkeitsthemen wie Bildung, Lebensqualität oder Zukunftsfähigkeit interessieren und aktiv am politischen Gestaltungsprozess teilhaben wollen. Die Ergebnisse des ersten Jugendforums sind dokumentiert und zum Ausgangspunkt der Nachfolgeveranstaltung gemacht worden. Ob und in welchem Umfang die Erörterungen und Vorschläge der Dialogveranstaltungen und der Jugendforen in der am 25. April 2014 verabschiedeten »Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg« im Detail Eingang gefunden haben, wäre eine genauere Überprüfung wert. Immerhin enthält die Nachhaltigkeitsstrategie ein vehementes Bekenntnis zu einem partizipativen Nachhaltigkeitsprozess, der mit entsprechenden Aktivitäten versehen sein soll:

»Die Landesregierung erachtet die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Aufstellung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele als zentrales Element einer erfolgreichen Nachhaltigkeitspolitik. Zugleich besteht das Interesse, dass die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie breite gesellschaftliche Zustimmung erfahren und die Mitwirkungs- und Gestaltungsfähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden. Freiwilliges Engagement ist – auch angesichts der demografischen Entwicklung – ein unverzichtbares Element gesellschaftlicher Solidarität und Verantwortung. Leistungsfähige zivilgesellschaftliche Initiativen können Partizipationsprozesse befördern. Folgende Aktivitäten unterstützen dies:

- Entwicklung eines Partizipationskonzeptes für die Umsetzung der Strategie
- Erstellung eines brandenburgischen Leitfadens zu Partizipationsmöglichkeiten
- Verankerung des Nachhaltigkeitsverständnisses in Bildungs- und Fortbildungseinrichtungen, z. B. Volkshochschulen und Einrichtungen der politischen Bildung
- Unterstützung von Partizipationsprozessen (z. B. runder Tisch »Bildung für nachhaltige Entwicklung«, Round Table Entwicklungspolitik)

- Fortführung lokaler und regionaler Aktionsgruppen im Zusammenhang mit den EU-Fonds
- Selbstorganisation zivilgesellschaftlicher Initiativen in Anknüpfung an bestehende Ansätze im Bereich Bildung, Regionalentwicklung, Lokale Agenda 21 etc. mit dem Ziel einer engeren und themenübergreifenden Vernetzung
- Fortführung des Jugendforums für nachhaltige Entwicklung« (MUGV 2014: 79).

Die Forderung des Jugendforums nach einem schnellen Ausstieg aus der Braunkohleverstromung, einem der zentralen ökologischen Konflikte in Brandenburg, findet sich in dieser Form nicht in der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes. In seiner Stellungnahme zum Nachhaltigkeitsprozess und zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie gibt der wissenschaftliche Beirat für Nachhaltige Entwicklung dem Dialogprozess insgesamt zwar gute Noten[23]; gleichzeitig beklagt er unausgeschöpfte Beteiligungsmöglichkeiten und fehlende Transparenz bei der Ergebnissicherung. »Dieses positive Echo auf den Beteiligungsprozess kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Möglichkeiten (und Notwendigkeiten) von Teilhabe und Mitgestaltung noch lange nicht ausgeschöpft sind. So wurden bisher überwiegend bereits interessierte und engagierte Personen angesprochen. Auch ist die Einbindung der ländlichen Regionen nur un-

23 »Der von der Landesregierung durchgeführte Dialogprozess war aus Sicht des NHB ein wichtiger Schritt, den notwendigen gesellschaftlichen Such-, Lern- und Gestaltungsprozess einzuleiten und auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen. Über 600 beteiligte Personen an der ersten Konsultationsphase und 265 Teilnehmer und Teilnehmerinnen an der Nachhaltigkeitskonferenz sowie 519 an der Online-Konsultation zeugen von einem großen Interesse der Bürgerinnen und Bürger. Auch die Bereitschaft zur weiteren Mitwirkung an diesem Prozess ist ausgeprägt. So geben in der Online-Befragung des NHB nur 5% der Befragten an, sich nicht weiter an dem Prozess beteiligen zu wollen. Aus Sicht des NHB konnte der Prozess der Erstellung der Landesnachhaltigkeitsstrategie durchaus so etwas wie eine Aufbruchsstimmung verbreiten, getragen von wichtigen Stakeholdern und verschiedenen Gruppierungen. Angesichts der begrenzten finanziellen Mittel ist dies als großer Erfolg zu werten. Viele Akteurinnen und Akteure sehen in der Strategie einen zentralen Baustein für den notwendigen gesellschaftlichen Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung« (NHB 2014: 4).

zureichend gelungen. Um einen kontinuierlichen Beteiligungsprozess breiter Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, sind die Bedingungen für die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger deutlich zu verbessern, was auch eine Bereitstellung entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen beinhaltet. Soll Partizipation als echte Mitwirkung empfunden werden, müssen Inhalte des Beteiligungsprozesses erkennbar in das Endprodukt einfließen. Dies war bei der Erstellung der Landesnachhaltigkeitsstrategie nur bedingt der Fall. Hier wäre mehr Transparenz wünschenswert, was an Anregungen aus welchen Gründen in die Landesnachhaltigkeitsstrategie aufgenommen wurde und was nicht« (NHB 2014: 4 f.). Auch an anderer Stelle bemerkt der NHB kritisch: »Auch wenn viele Anregungen und Vorschläge aus den Konsultationen nicht aufgenommen wurden, hat der Prozess bei den Akteuren Erwartungen bezüglich der weiteren Mitgestaltung des Prozesses geweckt und die Bereitschaft gestärkt, sich aktiv an der Umsetzung der Strategie zu beteiligen. Diese Bereitschaft bleibt langfristig allerdings nur erhalten, wenn die Beiträge ernst genommen werden und echte Mitbestimmung gewährleistet ist« (NHB 2014: 15). Der Beirat entwickelt auch konkrete Vorschläge zur künftigen Gestaltung von Beteiligungsprozessen, u. a. die Weiterführung des Jugendforums im Rahmen eines Nachhaltigkeitszentrums (NHB 2014: 16).

In einer Arbeitsgruppe des Jugendforums 2013 plädieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für eine stärkere Institutionalisierung im Sinne eines gewählten und mit eigenen Ressourcen ausgestatteten Jugendforums nach Thüringer Vorbild. »Das Jugendforum braucht eine feste Struktur, feste Ansprechpartner/innen in den Ministerien und u. a. eine eigene Internetseite. Es kann sich als ›Jugendbasis‹ des Nachhaltigkeitsbeirates etablieren bzw. hier eine Kooperation anstreben« (Dokumentation des Jugendforums S. 21 – www.mlul.brandenburg.de). Wichtig ist ihnen außerdem, vorhandene Beteiligungsstrukturen einzubinden: »Beim Aufbau des Jugendforums ist es wichtig, darauf zu achten, keine Parallelstruktur zu bereits bestehenden Strukturen zu schaffen. Entsprechend sollten folgende Strukturen vorausschauend eingebunden werden: Lan-

desschüler/innenvertretung, Landesschüler/innenrat, Jugendparlamente, engagierte Jugendliche in den Parteien, Freiwilligendienste, Bundesfreiwilligendienst, Geschäftsstelle im Bildungsministerium« (Dokumentation S. 19).

Ergebnisse des Brainstormings

Eine stärkere Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsstrategien und (konkreten) Zielsetzungen wird grundsätzlich begrüßt. Jugendbeteiligung stelle generell eine Bereicherung für den Gesamtprozess dar. Eine Beteiligung der Kinder und Jugendlichen (nur) über Projekt- oder Veranstaltungsformate wird jedoch nicht als ausreichend angesehen. Aus diesem Grund diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Brainstormings intensiv über mögliche Strukturen der Jugendbeteiligung im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie.

Als denkbar und möglich wird insbesondere die Weiterentwicklung des Jugendforums zu einem Jugendbeirat betrachtet. Bei der etwaigen Bildung eines Jugendbeirats wäre allerdings eine Reihe von Fragestellungen zu berücksichtigen, wie z. B.:

- Wie groß sollte der Jugendbeirat sein bzw. wie viele Mitglieder sollte er umfassen?
- Sollten die Mitglieder des Jugendbeirats ad personam berufen werden oder explizit einzelne Jugendorganisationen vertreten?
- Wo bzw. an welcher Stelle sollte der Jugendbeirat angesiedelt sein (z. B. beim Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg oder beim Beirat für Nachhaltige Entwicklung des Landes Brandenburg)? Wie sollte die Vernetzung zwischen dem Jugendbeirat und anderen Organisationen bzw. Gremien gestaltet werden?
- Welches Mandat sollte der Jugendbeirat erhalten bzw. welche Aufgaben sollte er im Einzelnen wahrnehmen?
- Wie sollte der Jugendbeirat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt werden (finanziell, methodisch etc.)?

Grundsätzlich wünschenswert erscheint, dass die Landesregierung bzw. das im Bereich der nachhaltigen Entwicklung federführende Umweltministerium ein – erstes – Konzept für die strukturelle Entwicklung bzw. Ergänzung des Jugendforums erarbeitet. Es wird jedoch auch als wünschenswert angesehen, wenn die Jugendlichen ebenfalls ein Wunschbild für die weitere Strukturentwicklung entwerfen. Im Ergebnis der Diskussion wird festgehalten, dass Möglichkeiten für die weitere Entwicklung der Jugendbeteiligung erarbeitet werden. Diese sollten dann auf einer Veranstaltung mit Vertretern des Jugendforums diskutiert werden. Darüber hinaus könnten von Seiten des Jugendforums regionale Konferenzen oder Workshops zur weiteren Entwicklung der Jugendbeteiligung durchgeführt werden.

Nordrhein-Westfalen

Das Bundesland ist dabei, mit verschiedenen partizipativen Formaten eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln, zu der erste Eckpunkte vorliegen. Allerdings spielt die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an diesem Prozess bislang noch keine hervorgehobene Rolle. Anregungen aus der Praxis anderer Bundesländer sind deshalb willkommen.

Ergebnisse des Brainstormings

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie wird grundsätzlich begrüßt. Wichtig erscheint dabei, dass den Kindern und Jugendlichen auch eine Rückmeldung – mit entsprechender Begründung – dazu gegeben wird, ob bzw. inwieweit ihre Beiträge in die Nachhaltigkeitsstrategie eingeflossen sind (Resonanzschleife).

Aufgrund der Komplexität der Thematik wird es als relativ schwierig angesehen, Kinder und Jugendliche bei der theoretischen Gesamtentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie direkt zu beteiligen.

Möglich wäre jedoch eine Nutzung der vorhandenen Formate, wie z. B. die NRW-Nachhaltigkeitstagung.

Um Kinder und Jugendliche für die Beteiligung an der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie zu gewinnen und zu begeistern, wird es als sinnvoll angesehen, möglichst verständliche, einprägsame und attraktive Titel für die Strategie an sich, aber auch für konkrete Veranstaltungen zu finden.

Zur Verstetigung der Kinder- und Jugendbeteiligung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie könnten beispielsweise landesweite Projekttage oder -wochen an Schulen geplant und durchgeführt werden.

Die ausgewählten Beispiele guter Praxis machen deutlich, dass es bislang nicht gelungen ist, Kindern und Jugendlichen einen nennenswerten Einfluss auf die Formulierung einer Nachhaltigkeitsstrategie zu verschaffen. In demokratiepolitischer Perspektive ist es besonders bedauerlich, dass in den Themenforen der Jugendlichen lediglich unverbindliche Anregungen abgeholt werden, eine Rechenschaftslegung jedoch nicht stattfindet. Ob dies in NRW gelingen wird, muss sich zeigen. Dies wäre sehr zu wünschen und sollte Vorbildwirkung haben, bescheinigte doch eine internationale Expertengruppe in ihrem Gutachten vom September 2013 der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, dass es ihr an Visionen fehle (Nachhaltigkeitsrat 2013: 60). Angesichts eines Übergewichts expertokratischer Zugänge zum Thema »Nachhaltigkeit« könnten gerade die Visionen und Zukunftsentwürfe der nachwachsenden Generation ein Gegengewicht schaffen. Dies setzt jedoch voraus, dass Kinder und Jugendliche nicht in eine für die strategische Debatte unverbindliche und folgenlose Konsultations- und Projektepraxis abgedrängt werden.

Positive Erfahrungen mit dem – allerdings nicht auf Nachhaltigkeitsthemen fokussierten – 2012 erarbeiteten Jugendmanifest des Jugendforums in Rheinland-Pfalz zeigen, dass eine eigenständige Agendaentwicklung bei entsprechender Unterstützung auf Landesebene möglich ist (vgl. www.jugendforum.rlp.de). Sie kann nicht zuletzt dadurch gefördert werden, dass Grundannahmen und Alternativen der Landesstrategien in einer barrierefreien Sprache und Darstellung einer breiten öffentlichen Debatte – hier besonders der

jungen Menschen – zugänglich gemacht werden. Moderierte und sachverständig unterstützte regionale Zukunftskonferenzen können Bausteine einer Agenda erarbeiten. Es stellt sich die Frage, ob die praktizierten Ansätze diesem Anspruch genügen. An einer breiten Agendadebatte von Kindern und Jugendlichen scheint es jedenfalls zu fehlen. Der Einwand, dass sie dazu kognitiv nicht in der Lage sind, gilt besonders für das Nachhaltigkeitsthema in gleicher Weise für erwachsene Beteiligte. Die nötige Expertise über komplexe Zusammenhänge kann im Partizipationsprozess zur Verfügung gestellt bzw. selbst erworben werden, wie dies in Formaten wie »mini-publics«, Planungszellen oder »citizen juries« mit Erfolg geschieht.[24] Selbst wenn auf diesem Wege zunächst keine konsistenten Strategien zustande kommen, dürfte den gesammelten Ideen ein enormes Anregungspotenzial zukommen, von den Lernchancen für die Beteiligten ganz zu schweigen. In Rheinland-Pfalz hat sich zudem die Ministerpräsidentin zu einer regelmäßigen Rechenschaftslegung über die Umsetzung der Agenda verpflichtet.

Mit der Formulierung einer Jugendagenda wäre ein erster wichtiger Meilenstein erreicht. Unter Beteiligungsgesichtspunkten kommt es danach darauf an, dieser Agenda in der Strategieentwicklung eine angemessene Resonanz zu verschaffen. Die zentrale Frage lautet: Können Kinder und Jugendliche wirksam Ziele und Strategien der Nachhaltigkeitsagenda beeinflussen? Selbst wenn sie auf die Debatten der föderalen Nachhaltigkeitsbeiräte wirksamen Einfluss nehmen können (was sich gegenwärtig kaum behaupten lässt), stellt sich die Frage nach dem Einfluss der Nachhaltigkeitsbeiräte auf die Nachhaltigkeitspolitik der Regierungen und deren Gestaltungskraft bezogen auf zentrale Nachhaltigkeitsthemen.

Je einflussreicher Jugendbeiräte und mit ihnen auch die Nachhaltigkeitsbeiräte in der Landespolitik institutionalisiert sind (vgl. Schomerus 2011) und je verbindlicher ihre Agenda, desto stärker stellt sich

24 Wir verfügen über genügend Belege, dass in Beteiligungsprozessen selbst komplexe Themen, wie z. B. Wahlrechtsreformen oder der Einsatz von Zukunftstechnologien, mit entsprechender Moderation und fachlicher Unterstützung bearbeitet werden können (vgl. Fournier et al. 2011; Decker und Fleischer 2012).

die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation. Lässt sich dies bei Verbandsvertretern als Exponenten einer assoziativen Demokratie oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mit ihrem Expertenstatus noch begründen, so fehlt es angesichts des bereits beschriebenen Zustands der Kinder- und Jugendbeteiligung an einem entsprechend legitimierenden Unterbau. Handverlesene engagierte Jugendliche in Beiräten und Jugendforen, aber auch die Teilnehmer einer einmaligen Jugendkonferenz können nicht für sich beanspruchen, für die Jugend zu sprechen. Vielmehr kommt es darauf an, möglichst alle Milieus von Kindern und Jugendlichen zu beteiligen. Diese Herausforderung kann im Landeskontext durch eine Vielzahl von regionalen Foren und differenzierten Beteiligungsformaten angepackt werden (wie z. B. im rheinland-pfälzischen Jugendforum). Im lokalen Kontext ist eine inklusive Beteiligungskultur deutlich leichter zu erzielen. Dort können z. B. niedrigschwellige und aufsuchende Formen helfen, den unterschiedlichen Interessen der nachwachsenden Generation Gehör zu verschaffen.[25] Einen anderen Weg zu repräsentativeren Beteiligungsformen bieten Stadtjugendräte oder Kinder- und Jugendparlamente, wenn sie – wie in Solingen – in den Schulen und Berufsschulen einer Stadt gewählt werden und damit fast alle Jugendlichen erreichen.

Bislang scheinen Standards der Legitimation und Repräsentativität von Kinder- und Jugendbeteiligung wenig Beachtung zu finden. Solange Jugendforen und Jugendbeiräte lediglich unverbindliche konsultative Funktionen erfüllen oder kleine eigene Projekte entwickeln, mag die Zusammensetzung der Foren oder Beiräte unerheblich sein. Lediglich auf einige wenige Aktive und »Bekehrte« zu setzen[26], erleichtert zwar den Start, die schnelle Sichtbarkeit entsprechender Initiativen und ihrer Projekte, lässt aber vermutlich wesent-

25 Einen Eindruck von den Möglichkeiten eines umfassenden, mit aufsuchenden Formaten arbeitenden Beteiligungsprozesses vermittelt gegenwärtig die Konversionsplanung der Stadt Mannheim, die in drei Weißbüchern dokumentiert ist.

26 Auch wenn dies im Detail nicht dokumentiert ist, scheinen sich die Beteiligungsinitiativen einiger Länder auf bereits gut vernetzte Jugendliche zu beschränken, die in Landesjugendringen, Landesschülerräten oder Jugend- und Umweltverbänden aktiv sind.

liche Impulse und Orientierungen der nachwachsenden Generation unberücksichtigt und begrenzt so die Möglichkeit, Nachhaltigkeitsstrategien breiter zu verankern. Kinder und Jugendliche nicht an der Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsstrategien zu beteiligen, unterläuft die Beteiligungsnormen der Kinderrechtskonvention (»gehört werden«). Sie werden zu Akteuren zweiter Klasse.

6.2 Formen der Umsetzung, Aktionspläne und Aktionsprogramme

Viele der vorhandenen Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung beschränken sich weitgehend auf die Umsetzungsebene, meist in Form von selbst gewählten Projekten. Mit dem Fokus auf Projekte wird zwar der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen Rechnung getragen (mit dem Primat kurzfristiger, sichtbarer und erfolgreicher Beteiligungsformate), aber sie setzen dem Aktionsradius von Kindern und Jugendlichen (zu) enge Grenzen. Die Handlungsansätze erscheinen zuweilen beliebig, dem Gusto der gerade aktiven Gruppe überlassen, ohne strategische Einbindung in lokale und föderale Nachhaltigkeitsstrategien. Es wäre erst noch auszuprobieren, ob Kinder und Jugendliche nicht durchaus in der Lage sind, eigene Aktionspläne und Aktionsprogramme zu entwickeln und dafür entsprechende Unterstützung zu mobilisieren. Ohne konzeptionelle Verknüpfung mit der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes sind Projekte in der Gefahr, auf einer Spielwiese zu enden – durchaus selbstbestimmt und in guter Absicht, aber ohne Resonanz, Einfluss oder Gestaltungsmacht in der Nachhaltigkeitsdebatte der Erwachsenen. Die Praxis, für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien wechselnde Themenschwerpunkte auszuloben, erleichtert zwar die Einbindung entsprechender Vorhaben von Kindern und Jugendlichen. Aber es besteht auch die Gefahr, dass ihre spezifischen Sichtweisen und Zugänge blass bleiben.

Die Beschränkung auf eine projektgeprägte Praxis in Jugendforen und Jugendbeiräten verfehlt notwendig zwei weitere zentrale Standards erfolgreicher Nachhaltigkeitsstrategien: die der horizontalen

und der vertikalen Vernetzung. Auch auf Landesebene sind eine Fülle von Jugendverbänden, Kinderrechtsgruppen, Zusammenschlüssen (Landesjugendbeiräte, Landesschülervertretungen etc.) und Initiativen aktiv. Bislang fehlt für die Bundesrepublik ein Beispiel erfolgreicher horizontaler Vernetzungen. In den ad personam berufenen Jugendbeiräten sind solche Vernetzungen lediglich zufällig gegeben und zu erwarten. Damit bleiben wesentliche thematische Impulse und Handlungsmöglichkeiten in der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien ungenutzt. Sicherlich sind solche Vernetzungen auf Landesebene mit erheblichem Aufwand und gesteigerter Konfliktintensität verbunden. Gleichwohl dürften die möglichen Erträge für Nachhaltigkeit und die demokratische Kultur den Versuch rechtfertigen.

Dies gilt auch für die vertikale Vernetzung mit den vielfältigen kommunalen und regionalen Initiativen und Einrichtungen. In der BNE wird z. B. zunehmend auf regionale Bildungslandschaften gesetzt, die sich selbst als Beteiligungslandschaften verstehen. Kommunen sind erneut ein wichtiger Akteur, wenn es um vernetzte Anstrengungen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien geht. Für die Beteiligungspraxis von Kindern und Jugendlichen stehen solche horizontalen Vernetzungen noch weitgehend aus.

Beide Desiderata sind in den Brainstormings durchaus thematisiert worden.

Baden-Württemberg

Die Baden-Württemberger Fokusgruppe betonte, wie wichtig es sei, vorhandene Beteiligungsstrukturen stärker in den Blick zu nehmen, z. B. durch Nutzung von Bildungsregionen (Landesschülerbeirat, Betreuungslehrer, Kindergipfel, Dachverband der Jugendgemeinderäte etc.). Diese Möglichkeiten müssten jedoch realistisch eingeschätzt werden. Das Thema »Nachhaltigkeit« sei nicht einfach zu kommunizieren, jeder verstehe unter dem Begriff etwas anderes bzw. lege ihn in seinem Sinne aus. Nachhaltigkeit sollte zwar in alle Bereiche inte-

griert werden; allerdings verlöre der Begriff dadurch an Schärfe. Eine Möglichkeit sei die Kommunikation konkreter Themen im Kontext des Metathemas »Nachhaltigkeit«. Jugendliche mit Migrationshintergrund könnten z. B. durch Einbindung von Nachhaltigkeitsthemen in den muttersprachlichen Unterricht erreicht werden. Als Kooperationspartner böten sich Kitas, Schulen (BNE) und Jugendeinrichtungen an. Die horizontale und vertikale Vernetzung sei also wünschenswert, sollte aber nicht ausufern, um nicht in die Beliebigkeit abzurutschen.

Thüringen

Aktionspläne zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sollten möglichst auf Basis eigener Evaluationen sowie ggf. auch einer eigenen Agenda von Kindern und Jugendlichen erarbeitet werden. Hierzu sollten geeignete Angebote geschaffen und erforderlichenfalls Unterstützung geleistet werden. Bei den Kinder- und Jugendparlamenten in Thüringen wird grundsätzlich eine hohe Motivation zur Aufstellung von Aktionsplänen gesehen. Bei den Schulen wird beispielhaft auf die Aktionspläne zum Bereich »Demokratie lernen« verwiesen. Zur Fortschreibung des Landesjugendplans wird eine Beteiligung des Jugendforums als denkbar und möglich angesehen.

Bei der Erstellung von Aktionsplänen durch Kinder- und Jugendparlamente, Schulen oder das Jugendforum bzw. unter Beteiligung des Jugendforums sollten wenn möglich integrierte Pläne angestrebt werden.

Brandenburg

Zur Umsetzung der brandenburgischen Nachhaltigkeitsstrategie wird insbesondere über die notwendige horizontale Vernetzung verschiedener Aktivitäten diskutiert. Zum Beispiel wird über die mögliche Bildung eines Nachhaltigkeitszentrums – ggf. mit dezentralen

Kontaktstellen – nachgedacht. Darüber hinaus werden mögliche Kooperationsstrukturen zwischen einzelnen Jugendorganisationen thematisiert. Zur Förderung der Kinder- und Jugendbeteiligung sollten in jedem Fall der Landesjugendring, die Kinder- und Jugendparlamente sowie die Landesschülervertretung bei der Umsetzung der brandenburgischen Nachhaltigkeitsstrategie einbezogen werden. Zudem könnte in verstärktem Umfang auf die vorhandenen FÖJ- bzw. FSJ-Strukturen zurückgegriffen werden.

NRW

Um Kinder und Jugendliche bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu beteiligen, erscheint es den Teilnehmenden wichtig, verschiedene Aktivitäten sowohl horizontal (über alle Politikbereiche), als auch vertikal (über alle Verwaltungsebenen) zu vernetzen. Für die vertikale Vernetzung gilt es, mit Kinder- und Jugendgremien auf lokaler Ebene zu kooperieren, sie zu informieren und ihnen Partizipationsmöglichkeiten (Mitentscheidungsmöglichkeiten) zu eröffnen. Gegebenenfalls können – über die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie auf Landesebene – auch lokale Agendaprozesse reaktiviert und dadurch weitere Aktionsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche vor Ort geschaffen werden.

Offen ist jedoch die Frage, wie der Prozess konkret aussehen könnte, nach dem Kinder und Jugendliche – zunächst an der Entwicklung und später an der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie – beteiligt werden. Als eine mögliche Option wird die Nutzung bereits vorhandener Umfragen oder Erhebungen unter Kindern und Jugendlichen diskutiert und die Einbringung der Ergebnisse in die Strategieentwicklung bzw. -umsetzung (z. B. Jugendkongress 2014 und Jukon 12).

Für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie fehlt es häufig an den finanziellen Möglichkeiten. Besonders problematisch ist dabei, dass Instrumente zur kurzfristigen und unbürokratischen Unterstützung

kleinerer Projekte oder Initiativen von Kindern und Jugendlichen selbst aufgrund der schwierigen Förderbeantragung kaum zur Verfügung stehen. Ein beispielhafter Lösungsansatz könnte hier in den sog. Youth Banks (siehe z. B.: www.servicestelle-jugendbeteiligung.de/sb-youthbank/) bestehen.

Die internationale Recherche hat weitere Ansatzpunkte für eine stärkere vertikale und horizontale Vernetzung sichtbar gemacht:

- Das walisische Beispiel einer landesweiten Jugendorganisation bietet Anschauungsunterricht, dass diese Randständigkeit überwunden werden kann. Mit dem Aufbau und der Förderung der landesweiten Jugendorganisation Funky Dragon geht *Wales* einen konzeptionell anspruchsvollen Weg. Sie kombiniert repräsentative Strukturen (»Grand Council«) mit Projektarbeit und themenspezifischen Kampagnen. Eine selbstorganisierte, eigenverantwortliche, von Jugendlichen geleitete landesweite Organisation erarbeitet und verbreitet mit unkonventionellen Mitteln eine Nachhaltigkeitsagenda. Funky Dragon wird nicht nur konsultativ tätig, sondern tritt als eigenständiger Themenanwalt auf (»advocacy«) und findet – nach eigenem Bekunden – in der Regierungspraxis Gehör. Funky Dragon ist zudem national und international gut vernetzt.
- Eher konventionelle Alternativen garantierter Einflussnahme bieten *Tirol, Österreich* und *Flandern*. Neben Einzelprojekten sind in Tirol mit einem landesweiten Jugendbeirat Vertretungsstrukturen für Jugendorganisationen und lokale Jugendvertretungen geschaffen worden, die ein deutlich größeres Gewicht entfalten können, als dies ohne diesen Unterbau möglich wäre. Mit einer gesetzlich verankerten Bundesjugendvertretung gelingt es in Österreich, auch für das Thema »Nachhaltigkeit« an eine Tradition umfassend angelegter Jugendbeteiligung durch verbandliche Repräsentation anzuknüpfen. Auch wenn Jugendorganisationen in Deutschland weniger präsent sind, wäre es doch möglich und weiterführend, diese durch garantierte Mitspracheformen in die Nachhaltigkeitspolitik einzubinden und dadurch politisch aufzuwerten. Mit der gesetzlichen Verankerung des Flämischen Jugendrats, der bei allen Jugendliche betreffenden Fragen zu hören

ist und ein eigenes Initiativrecht hat, entspricht Flandern den Beteiligungsanforderungen der UN-Kinderrechtskonvention wohl am besten. Offene Jugendkongresse, die eigene Stellungnahmen erarbeiten und die Agenda formulieren, sorgen für den nötigen Unterbau des landesweiten Jugendrats.

Horizontale Vernetzung: In der Nachhaltigkeitsdebatte werden ganzheitliche Ansätze bevorzugt. Diese Perspektive sollte auch für die Kinder- und Jugendbeteiligung gelten, d.h. alle relevanten Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen (Familien, Bildungseinrichtungen, Peers, Freizeit- und Konsumformen, berufliche Orientierungen, Vereine, öffentliche Jugendeinrichtungen, Jugendverbände und -initiativen, Stadt- und Dorfentwicklung, Freiwilliges Ökologisches bzw. Soziales Jahr, Freiwilligendienste etc.) sollten zu Gegenständen ihrer Nachhaltigkeitsüberlegungen werden (können). Das bereits vorhandene bürgerschaftliche Engagement von Kindern und Jugendlichen, etwa im Umweltbereich, bietet dafür intensiver zu erschließende Handlungsperspektiven (Picot 2012). Dies geschieht bislang nicht in systematischer Form. Besonders interessant erscheinen auch die Schnittmengen, die sich aus der seit einem Jahrzehnt weltweit intensiv geförderten Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)[27], aber auch den neu entstandenen lokalen und regionalen Bildungslandschaften ergeben.

Vertikale Vernetzung: Im Unterschied zu den erwähnten europäischen Beispielen scheint die vertikale Integration der Jugendbeteiligung in der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesländer – mit Ausnahme Baden-Württembergs – noch wenig entwickelt. Teilweise sind erst in jüngster Zeit – wie in Brandenburg – landesweite Koordinationseinrichtungen entstanden, teilweise wurde der prägende Einfluss von Landesjugendringen und -vertretungen in den letzten Jahren – wie in Hessen – zurückgedrängt. Dort fehlte es – wie eine Anfrage im Land-

27 Aus der Fülle der Literatur sei auf zwei Zusammenfassungen verwiesen, die auf den sozial innovativen und demokratiefördernden Impetus der BNE aufmerksam machen (Bormann 2013; Ohlmeier 2013).

tag deutlich machte – vor einiger Zeit selbst an einer Übersicht über die im Lande vorhandenen lokalen Jugendvertretungen. Für die vertikale Vernetzung kommen zumindest drei lokal präsente, zuweilen auch gut verankerte Akteursgruppen in Frage. Zum einen sind es die lokalen Schülervertretungen, die für ein Rollout von Themen und landesweiten Initiativen sorgen, aber auch lokale Anregungen bündeln können. Zweitens sind es die in einer Vielzahl von Kommunen vorhandenen Kinder- und Jugendvertretungen unterschiedlichen Zuschnitts. Drittens geht es um die lokal aktiven Jugendverbände und -initiativen. Zusammen mobilisieren diese lokalen Akteursgruppen nicht nur deutlich mehr Kinder- und Jugendliche, als dies durch Jugendforen und -beiräte auf Landesebene selbst bei großen Projektbudgets möglich wäre. Sie weisen in ihrer Tätigkeit auch deutliche inhaltliche Überschneidungen mit den Landesinitiativen auf. Es existieren in verschiedenen Bundesländern durchaus punktuell solche Vernetzungen, z. B. wenn ein den Jugendbeirat betreuender Sozialarbeiter mit der anderen Hälfte seiner Stelle für den Landesschülerrat zuständig ist (Thüringen). Es fehlt jedoch noch weitgehend an einer systematischen, konzeptionellen Aufwertung der horizontalen und vertikalen Vernetzungen mit einer entsprechend geförderten Netzwerkarbeit. Damit bleiben durchaus vorhandene Potenziale für die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder ungenutzt.

6.3 Bestandsaufnahmen, Evaluationen, Wirkungsanalysen

Kinder und Jugendliche werden in der Nachhaltigkeitsdebatte nachrangige Akteure ohne politisches Eigengewicht bleiben, wenn es ihnen nicht gelingt, als Themenanwälte und Experten in eigener Sache Anerkennung zu finden. Dazu gehören eigene Bestandsaufnahmen für die (Weiter-)Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie, aber auch das Monitoring der eigenen Praxisansätze und die Evaluation der Wirkungen. Dies ist kein Methodenproblem, denn die Möglichkeiten und Formen partizipativer Evaluation von Kindern und Jugendlichen sind breit erprobt. So haben z. B. die österreichischen »Kinder-

freunde« eine eigene Erhebung zu den Sorgen und Wünschen von Kindern (selbst im Vorschulalter) vorgelegt, die Eingang in den nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention gefunden hat. Der walisische Funky Dragon konnte seine Reputation und seinen Einfluss erheblich steigern, indem er seine Agenda durch eigene Recherche untermauerte. Eine Finanzierung aus Lotteriemitteln ermöglichte es 100 Kindern zwischen sieben und zehn Jahren, als Forscher in ihrer Lebenswelt tätig zu werden. Zusätzlich nutzte die Organisation ESF-Projektmittel. Auch in Deutschland sollte es möglich und selbstverständlich sein, dass Kindern und Jugendlichen ein Fördertopf zur Verfügung steht, um eigene Befragungen, Untersuchungen und Qualitätsdialoge durchzuführen und Jugendliche entsprechend zu qualifizieren. Gerade in einem wissensgeprägten Feld wie der Nachhaltigkeitspolitik sind solche Anstrengungen notwendig, um den öffentlichen Einfluss zu steigern und das Selbstbewusstsein der jungen Menschen zu fördern.

Sie können auch dabei helfen, die Nachhaltigkeitsagenda selbst jugendpolitisch zu schärfen. Gegenwärtig erscheint es so, als könne nahezu jedes Jugendprojekt mit dem Etikett »Nachhaltigkeit« versehen werden. Die thematischen Kreise sind sehr weit gezogen, wenn z. B. Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit, für Respekt und Toleranz – wie in Thüringen und Brandenburg – als Nachhaltigkeitsthemen reklamiert werden. Die thematischen Zusammenhänge sollen gerade für jene von Abwanderung betroffenen Regionen nicht geleugnet werden, die eine Willkommenskultur entwickeln wollen, um sich für erwünschte Zuwanderung fit zu machen. Es besteht dabei jedoch die Gefahr, dass Themen in den Vordergrund gerückt werden, die breite Anerkennung und Unterstützung finden und/oder als Lebensstil- und Konsumfragen angesehen werden, aber kontroverse Landesthemen oder regionale ökologische Konflikte mit massiven Interessengegensätzen (Klimapolitik und Braunkohle, Verkehrsinfrastruktur, Energiewende, Trassen und Energiegenossenschaften) unbearbeitet bleiben. Als bloßes Wohlfühlthema mit kleinen Spielwiesen hat das jugendliche Engagement für Nachhaltigkeit vermutlich kaum Chancen in der eigenen Generation und von der Erwachsenenwelt

ernst genommen zu werden. Zu lernen wäre, dass es bei Beteiligung auch um Interessen und Macht, um Kontroversen, Widersprüche und Ambivalenzen geht.[28]

Eine Gleichsetzung von nachhaltiger Jugendbeteiligung und Jugendbeteiligung für Nachhaltigkeit läuft Gefahr, das Nachhaltigkeitsthema durch einen allzu vagen Nachhaltigkeitsbegriff zu banalisieren. Es sollte stattdessen auch möglich sein, Vorschläge von Jugendlichen zurückzuweisen, weil sie keinen Beitrag zu einer Nachhaltigkeitsagenda darstellen. Es geht dabei nicht um externe Bewertungen, sondern um die Stärkung der Urteilskraft (nicht nur) von Kindern und Jugendlichen in Nachhaltigkeitskonflikten und -projekten. Dazu können partizipative Evaluationen, Umfragen und Bestandsaufnahmen einen wichtigen Beitrag leisten. Dies wurde auch in einigen der Brainstormings so gesehen.

Baden-Württemberg

Die Mitglieder des Jugendbeirats in Baden-Württemberg sprechen sich stark für die Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten in Richtung Bestandsaufnahmen, Evaluationen und Wirkungsanalysen aus. Derzeit werden solche Grundlagen und Bewertungen ohne Jugendbeteiligung erarbeitet – ein Bewusstseinswandel ist notwendig: Über die Konzeption und Umsetzung hinaus müssen Jugendliche auch an der Evaluation beteiligt werden. Der Jugendbeirat ist offen für Wirkungsanalysen, hat aber ein Ressourcenproblem. Umfragen zum Thesenpapier und weiteren Themen (I-Mobility) sind angedacht. Wirkungsanalysen sollte der Jugendbeirat steuern, gezielt durchführen bzw. in Auftrag geben und die Bewertungen in einen Lernprozess

28 Diese Machtaspekte (und andere »harte« Themen, wie z. B. Kinderarmut) werden in der Beteiligungsdebatte gerne übersehen (vgl. die eindrucksvolle Fallstudie von Rhodius 2012). Dass Jugendliche durchaus ein Gespür für Machtverhältnisse haben, vermitteln z. B. die Dokumentationen der Brandenburger Jugendforen, wenn der übermächtige Einfluss der Wirtschaft auf die Nachhaltigkeitsagenda angesprochen wird, der durch Jugendbeteiligung nicht ausgehebelt werden kann.

aufnehmen. Die Bewertungen sollte er als Legitimation nutzen und dadurch seine Positionen stärken.

Thüringen

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass Kinder und Jugendliche eigene Bestandsaufnahmen, Evaluationen oder Wirkungsanalysen zur nachhaltigen Entwicklung bzw. zur Nachhaltigkeitsstrategie durchführen. Denkbar wäre beispielsweise, dass

- das Jugendforum seine eigene Arbeit weiterhin evaluiert und die Ergebnisse im Rahmen einer Broschüre veröffentlicht (eine erste Bilanz wurde von 2009 bis 2012 gezogen);
- auf dem Kindergipfel ein sog. Evaluationsworkshop durchgeführt wird;
- Kinder und Jugendliche zu dem geplanten Nachhaltigkeitsforum 2015 eingeladen werden.

Denkbar wäre darüber hinaus, dass die laufenden Evaluationen des sog. Zukunftsvertrags für die regelmäßig anstehende Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie genutzt werden.

Hilfreich für eigene Bestandsaufnahmen, Evaluationen oder Wirkungsanalysen durch Kinder und Jugendliche könnten eine Recherche von Best Practices sowie die Einbindung der Landeszentrale für politische Bildung sein.

NRW

Die Umsetzung von Bestandsaufnahmen, Evaluationen oder Wirkungsanalysen durch Kinder und Jugendliche selbst wird von den Teilnehmenden insgesamt als schwierig angesehen. Wichtig wären jedoch eine Einbeziehung der Sichtweise von Kindern und Jugendlichen bei Bestandsaufnahmen, Evaluationen oder Wirkungsanalysen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Berücksichti-

gung dieser Sichtweise in weitergehenden Entscheidungsprozessen. Denkbar wäre beispielsweise, dass Stellungnahmen von Kindern und Jugendlichen bzw. ihren Vertretern/Vertretungsorganisationen im Zusammenhang mit den geplanten, regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichten eingeholt werden. Denkbar wäre auch, in die NRW-Nachhaltigkeitstagung ein Diskussionsforum zu integrieren, in dem Kinder und Jugendliche die Möglichkeit erhalten, ihre Eindrücke und Meinungen zur Strategie insgesamt, zur Tagung oder zu einzelnen Workshops zu diskutieren (Tagungsbeobachtung).

6.4 Selbstorganisation fördern: Child and youth led participation

Mit Blick auf die von Lansdown vorgeschlagene Unterscheidung fällt auf, dass sich das Gros der Jugendbeteiligung in Nachhaltigkeitsstrategien zumeist auf (unverbindliche) konsultative Formen und Kleinprojekte beschränkt. Kooperative und selbstbestimmte Formen sind eher selten, wenn man nicht jede Form der Projektförderung in diese Rubrik aufnehmen will. Demokratiepolitisch sind die dargestellten Beteiligungsformen der Bundesländer von begrenztem Wert: Es handelt sich um handverlesene, besonders engagierte junge Leute, die als Gesprächspartner von Verwaltung (und Politik) für eine jugendgemäße Umsetzung von Maßnahmen im Bereich »Nachhaltigkeit« – auch durch eigene Vorschläge – Sorge tragen sollen. Diese Jugendlichen haben zumeist weder ein Mandat noch eine Rückbindung, z. B. an kommunale Kinder- und Jugendparlamente oder Jugendverbände und andere Organisationen. Sie haben keinen garantierten Einfluss auf die Landespolitik in diesem Feld, zumeist kein eigenes Programmbudget und nur eine geringe Sichtbarkeit. Die Wirkungen ihrer Initiativen und ihrer Beteiligung sind unbekannt. In der wissenschaftlichen Debatte läuft diese Variante der Beteiligung entweder als symbolische Politik (die Gruppe der Jugendlichen ist ja durch Einzelpersonen vertreten) oder als »participation by invitation« (die Politik bzw. Verwaltung wählt Jugendliche aus, lädt ein, bestimmt die Agenda und macht von den Vorschlägen Gebrauch, die ihr nütz-

lich erscheinen). Faktisch wird nur eine sehr kleine Gruppe junger Leute konsultativ und aktiv einbezogen, während die große Mehrzahl der Altersgruppe keine Stimme hat.

Neben den bereits dargestellten Möglichkeiten (eigene Agenda, Bestandsaufnahmen und Evaluationen) bieten sich mit Blick auf die nationale und internationale Beteiligungsdebatte weitere Initiativen für eine nachhaltige Partizipation an, die zur Überwindung dieses Zustands beitragen können.

- Die Kontinuität des Engagements von Kindern und Jugendlichen steht und fällt mit der Unterstützung bzw. Ermöglichung durch Erwachsene oder erfahrene Gleichaltrige. Dazu können mehrere Schritte beitragen. Zum einen geht es um die Ausbildung von (erwachsenen) Mentoren und Mentorinnen bzw. Moderatorinnen und Moderatoren, die in der Lage sind, Kinder und Jugendliche in ihren Verwaltungen, Organisationen, Verbänden und Vereinen zu beteiligen. Solche Angebote gibt es inzwischen in einigen Bundesländern, aber die Zahlen der erreichten Personen sind niedrig. Dies gilt vor allem dann, wenn wir sehen, dass im Rahmen einer »Jugendoffensive« in Tirol die Ausbildung von über 850 »Jugendverantwortlichen« (Moderatoren) ermöglicht wurde, die sich um eine intensive Jugendbeteiligung vor Ort kümmern. Sie schaffen eine wichtige Voraussetzung für eine auf Dauer angelegte beteiligungsfreundliche Infrastruktur. Zum anderen geht es um die Qualifizierung von Jugendlichen, auch komplexe Beteiligungsprozesse selbst zu gestalten. Nicht zuletzt die Freiwilligendienste bzw. FÖJ und FSJ bieten dazu einen zeitlichen Rahmen, den es zu nutzen gilt.

  Die Betreuung von Jugendinitiativen durch professionelle Vernetzungs-, Kommunikations- und Veranstaltungsdienstleister, wie dies in Hessen, Baden-Württemberg und Brandenburg der Fall ist, kann zwar einen guten Start ermöglichen[29], aber auf Dauer

29 In den Dokumentationen der Jugendforen in Brandenburg wird deutlich, dass die Jugendlichen mit zunehmendem Nachdruck darauf bestehen, die Agenda der Treffen und ihre Arbeitsformen selbst zu bestimmen.

sollte es darum gehen, solche Qualifikationen in den Jugendgruppen selbst zur Verfügung zu haben bzw. durch FSJler und FÖJler immer erneut zu aktivieren.[30] Die Bedeutung von Peers in Beteiligungsprozessen von Jugendlichen dürfte kaum zu überschätzen sein (Akzeptanz, Vertrauen, Qualifikation, Lernprozesse, Selbstwirksamkeit etc.).

- Jugendfonds und Jugendbudgets haben sich international als probates Mittel erwiesen, um über den Anreiz von Projektmitteln das Engagement und die Beteiligung von Jugendlichen besonders aus beteiligungsfernen Milieus zu fördern (vgl. Roth 2013-2). Von Jugendlichen selbst verwaltet, können mit Fonds bzw. Budgets Projekte und Initiativen zur Nachhaltigkeit finanziert werden. Über jährlich wechselnde Schwerpunktthemen lassen sich spezifische Nachhaltigkeitsthemen besonders voranbringen. Das Gros der positiven Erfahrungen wurde im Kontext von lokalen und regionalen Bürgerhaushalten gesammelt, die jungen Leuten einen Teil der Mittel für ihre selbst gewählten und demokratisch abgestimmten Ziele zur Verfügung gestellt haben.

  Auch in Deutschland gibt es eine Reihe von positiven Beispielen zu diesem Fördermodus (Quartiersbudgets in Bremen, Quartiersfonds in Gebieten der Sozialen Stadt, Youth Banks etc.), der für die Verbreitung des Themas »Nachhaltigkeit« besonders aussichtsreich sein dürfte. Verschiedene Bundes- und Landesprogramme sind nach aller Erfahrung dann besonders erfolgreich, wenn sie Jugendlichen eigene Budgets und Projektmittel für bestimmte Themen zur Verfügung stellen, mit denen Jugendliche ihre Vorhaben eigensinnig vor Ort angehen können. Ein gutes Beispiel ist ein vom Landesjugendring verwalteter Jugendfonds mit jährlich wechselnden Themen in Niedersachsen, der vor allem eine Fülle von fantasievollen Initiativen im ländlichen Raum ausgelöst hat. Die Ausgestaltung der Themen entwickelt sich lokal und regional

30 »Schüler Helfen Leben« bietet ein eindrucksvolles Beispiel, wie eine jugendgeführte Organisation sich mehr als 20 Jahre immer wieder erneuern kann, ohne die Ausgangsmission aufzugeben (vgl. im Detail Roth und Lang 2007).

angepasst »bottom up«. Schülerhaushalte, wie sie von der Bertelsmann Stiftung vorangebracht worden sind (www.schuelerhaushalt.de), können ein weiteres Modell sein.[31] Fonds und Budgets überzeugen auch Jugendliche, die auf konsultative Beteiligungsangebote von staatlicher Seite mit Misstrauen reagieren. Mittel für die Verwirklichung eigener Vorhaben zur Verfügung gestellt zu bekommen, erleben (nicht nur) Jugendliche als Anerkennung und Vertrauensvorschuss. Gleichzeitig zeigen Befragungen des Freiwilligensurveys, dass fehlende Projektmittel als ein wesentliches Hindernis für bürgerschaftliches Engagement erfahren werden. Dies dürfte besonders für Kinder und Jugendliche der Fall sein. Fonds und Budgets taugen also nicht nur zur innovativen Ausbreitung von Themen und Programmen, sie sorgen auch für mehr Inklusion.

- Im Kontext der Energiewende haben sich neue bzw. wiederentdeckte selbstbestimmte Engagement- und Beteiligungsformate verbreitet, die über den Rahmen zeitlich befristeter Projekte hinausweisen. Prominente Beispiele sind Energiegenossenschaften, Tauschringe oder öffentliche Gärten (»urban gardening«), die zuweilen als Vorboten neuer Konsummuster oder einer heraufziehenden »sharing economy« betrachtet werden. Teilen, Tauschen, Selbermachen, gemeinschaftliches Nutzen, Vernetzen und Investieren gehören zu den Schlüsselbegriffen solcher sozialen Innovationen, die oft mit neuen technologischen Mitteln auf bekannte Formen der Subsistenzökonomie zurückgreifen. Gemeinsam ist ihnen eine große Nähe zu Nachhaltigkeitsthemen, besonders zum nachhaltigen Konsum. Solche Vorhaben zu fördern, bietet die Chance zu alltagsrelevanten Innovationen, die gerade bei jungen Menschen auf ein besonderes Interesse treffen (Rückert-John 2013; Rückert-John, Jaeger-Erben und Schäfer 2014; Kopf et al. 2015).

31 Wie eine umfangreiche Befragung der beteiligten Schülerinnen und Schüler zeigt, ist dieses Format mit Beteiligungsquoten über 90 Prozent besonders inklusiv und überzeugt durch seine demokratischen Qualitäten (vgl. Roth 2013-1).

Einige der Projekte und Initiativen der Jugendbeiräte und Jugendforen in den Ländern (Tauschboxen etc.) machen deutlich, dass die Idee städtischer und ländlicher Nachhaltigkeitslaboratorien bei den Jugendlichen angekommen ist und umgesetzt wird.[32] Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat Ende 2013 ein Modellvorhaben »Jugend.Stadt.Labors« gestartet, das Projekte fördern will, in denen sich die junge Generation als »Stadtmacher« betätigt.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen hat diese Impulse kürzlich in einem Sondergutachten »Klimaschutz als Weltbürgerbewegung« aufgegriffen (WBGU 2014) und detaillierte Vorschläge zur Förderung dieser Initiativen entwickelt.

- Im Kontext der UN-Klimakonferenzen haben sich Ansätze eines Global Youth Movement on Climate Change (YOUNGO) bzw. ein International Youth Climate Movement entwickelt. Es handelt sich um eine Plattform für die nationale Klimabündnisse und Aktionsgruppen, die u. a. Leitprinzipien für eine globale Jugendperspektive auf den Klimawandel formuliert haben (www.youthclimate.org). In den Jugendinitiativen der Bundesländer sind solche internationalen Vernetzungen kaum präsent. Auch die besonderen Chancen, die Jugendbewegungen eröffnen, wenn es um nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel geht, sind kein Thema. Soziale Bewegungen lassen sich zwar nicht anstiften oder gar staatlich fördern, aber bereits vorhandene Initiativen können auf vielfältige Weise gefördert und unterstützt werden, wie die Praxis der Bewegungsstiftung in Deutschland zeigt.

Auch der Vorschlag für mehr selbstbestimmte Vorhaben in eigener Ressourcenverantwortung fand in den Brainstormings positive Resonanz.

32 Zur internationalen Debatte über »urban laboratories« siehe Karvonen und van Heur 2014; Evans und Karvonen 2014; zur Ausbreitung des »urban gardening« im globalen Norden vgl. Taylor und Taylor-Lovell 2014; Drake und Lawson 2014.

Baden-Württemberg

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendbeirats in Baden-Württemberg sprechen sich für eine solche Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten aus. Budgetverantwortung wird als interessante Vorgehensweise betrachtet, da damit den Jugendlichen ein Vertrauensvorschuss gewährt wird. Zurzeit gibt es kein explizites Budget für Jugendbeiratsmitglieder und keine eigenen Projektbudgets. Denkbar wäre eine Vergabe von Mitteln über eine Jugendjury oder eine Initiative des Monats/Jahres. So könnten auch weitere Jugendliche für die Beteiligung gewonnen werden. Allerdings ist Budgetverantwortung mit hohem Zeitbedarf verbunden; hier könnte auf hauptamtliche FSJ/FÖJler zurückgegriffen werden. Ein festes Jahresbudget für den Jugendbeirat ginge mit einer bestimmten organisatorischen Struktur, Richtlinien etc. einher. Es sollte für Nachhaltigkeitsschwerpunkte verwendet werden und würde offizielle Ausschreibungen erfordern.

Thüringen

Zur Förderung der Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung bzw. der Nachhaltigkeitsstrategie wird über mögliche Themen, finanzielle Förderung und weitere Unterstützungsbedarfe diskutiert. Die Themen sollten im Rahmen selbstorganisierter Aktivitäten der Kinder und Jugendlichen nicht im Einzelnen vorgegeben werden; denkbar wäre jedoch ggf. die Formulierung von Ausschlussthemen oder auch die Vorgabe von Themenbereichen, sofern selbstorganisierte Aktivitäten der Kinder und Jugendlichen finanziell gefördert werden sollen.

Bei der finanziellen Förderung von Kinder- und Jugendaktivitäten sollte der bürokratische Aufwand für die Beantragung bzw. Gewährung der Mittel möglichst gering gehalten werden. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang, dass

- dem Jugendforum ein festes Budget zur Verfügung gestellt wird, über das es (frei oder innerhalb bestimmter Grenzen) verfügen kann;
- (im Rahmen des Jugendförderplans) Budgets vorgesehen werden, die pauschal abgerechnet werden können;
- ein bestimmter Prozentsatz des Budgets für die Jugendverbände für die Vergabe sog. Mikro-Budgets reserviert wird.

Zur weiteren Unterstützung selbstorganisierter Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen kommt die Bereitstellung von Mentoren oder Coaches in Frage. So wäre es beispielsweise denkbar, dass FÖJler/FSJler Kindern und Jugendlichen das erforderliche methodische Wissen zur Verfügung stellen.

NRW

Um die Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen bei Nachhaltigkeitsstrategien zu fördern, sind zwei Faktoren entscheidend: Ressourcen und Qualifikation. In Bezug auf die erforderlichen Ressourcen wird betont, dass Kinder- und Jugendarbeit mit Hauptamtlichen angemessen ausgestattet sein sollte und dass für die Durchführung von Projekten mit Kindern und Jugendlichen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen sollten. Im Hinblick auf die erforderliche Qualifikation wird auf die Aus-, Fort- und Weiterbildung im haupt- und ehrenamtlichen Bereich eingegangen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch die Durchführung eines Seminars für die Personen, die ein Freiwilliges Soziales Jahr absolvieren (FSJler).

Die Summe der Rückmeldungen zeigt, dass in den Bundesländern, die bereits seit einigen Jahren Nachhaltigkeitsstrategien mit Kinder- und Jugendbeteiligung praktizieren, ein Potenzial und die Bereitschaft vorhanden sind, mehr Verantwortung für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses und in der Nachhaltigkeitspolitik zu überneh-

men. Diese Bereitschaft reicht von der Ressourcen- und Budgetverantwortung über partizipative Evaluationen und Untersuchungen, horizontale und vertikale Vernetzungen bis hin zur Entwicklung einer eigenen sichtbaren Nachhaltigkeitsagenda der nachwachsenden Generation. Engagierte Kinder und Jugendliche haben bislang überwiegend in Projekten und mit sozialen Innovationen zeigen können, dass sie dazu mit neuen Ideen in der Lage sind. Es ist an den Verantwortlichen und Zuständigen in der Erwachsenengeneration, im Interesse einer wirksameren Nachhaltigkeitsstrategie mit einem gehörigen Vertrauensvorschuss, mit deutlich mehr Ressourcen, besseren institutionellen Unterstützungsstrukturen und mehr ermöglichender Begleitung aus Beteiligungsinseln eine Beteiligungslandschaft entstehen zu lassen, die zum Beteiligungs- und Engagementniveau junger Menschen in vergleichbaren Ländern aufschließen hilft.[33]

6.5 Gelegenheitsstrukturen, Kontexte und Perspektiven

Wenn Kinder- und Jugendbeteiligung als ein durchaus entwicklungsfähiges und zentrales Element zukunftsfähiger Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer anzusehen ist, bieten sich grundsätzlich drei Ansatzpunkte:

- als integraler Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie (alle Phasen, horizontal und vertikal vernetzt),
- als Element einer demokratischen, föderalen Beteiligungskultur (wie z. B. die »Politik des Gehörtwerdens« in Baden-Württemberg oder die Engagement- und Beteiligungspolitik in Rheinland-Pfalz – vgl. Roth 2014: 273 ff.),
- als Querschnittsaufgabe Partizipation, die auch in anderen, möglichst allen Politikfeldern (Bildung, Stadtentwicklung, Integration, Mobilität etc.) verankert ist.

33 Hier sei erneut auf die vergleichende Studie des Teams um Katz-Gerro et al. (2014) verwiesen, die an dem oft beschworenen Selbstbild kratzt, Jugendliche in Deutschland stünden an der Spitze in Sachen umweltbewusstes Verhalten und Engagement.

Unabhängig von der gewählten Option, ist die strategische Weiterentwicklung von Kinder- und Jugendbeteiligung in der Nachhaltigkeitspolitik von gesellschaftlichen Kontexten abhängig, die sie nicht direkt beeinflussen kann. Aber eine auf Kinder- und Jugendbeteiligung setzende Nachhaltigkeitspolitik kann einige dieser Kontextbedingungen im Sinne von Gelegenheitsfenstern nutzen. Solche »windows of opportunities« öffnen sich allerdings nicht von selbst, sondern gehen nur auf, wenn sie als solche erkannt und aktiv genutzt werden. Gelegenheitsfenster können auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen werden. Dazu gehören u. a.

- föderale Potenziale und Gelegenheitsfenster,
- allgemeine Entwicklungen in der Kinder- und Jugendbeteiligung im nationalen Kontext
- Trends in Jugendkulturen und -szenen,
- beteiligungspolitische Öffnungen in relevanten Politikfeldern,
- thematische und konzeptionelle Öffnungen in der Nachhaltigkeitspolitik insgesamt,
- Förderprogramme der verschiedenen politischen Ebenen[34],
- internationale Vorbilder.

Nachfolgend werden einige dieser Gelegenheitsfenster in den beteiligten Bundesländern skizziert, die von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Brainstormings überwiegend selbst benannt wurden.

34 Ein Beispiel im Bereich Förderprogramme: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat ein kommunales Förderprogramm »Das Klima schützen, Kommunen fördern« aufgelegt, das z. B. Energiesparmodelle in Schulen und Kitas unterstützt. Die Kommunalrichtlinie 2015/16 legt eine beteiligungsorientierte Umsetzung nahe, die auf Anreize für Eigenaktivitäten der Nutzerinnen und Nutzer setzt. Verwiesen wird dabei auf das Projekt »KiTa Klima – elementar«, das von 2010 bis 2013 in 128 katholischen Kindertageseinrichtungen des Saarlands durchgeführt wurde.

Thüringen

Mit dem Nachhaltigkeitsforum im März 2014 wurde die Phase für den zivilgesellschaftlichen Dialog zur Fortschreibung der Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie eröffnet. Trotz aller Verdienste wird ein Umsetzungsdefizit beklagt, das nicht zuletzt auf eine »fehlende Beteiligung der Bürgerschaft« zurückgeführt wird (Tagungsdokumentation S. 19 – www.nachhaltigkeitsbeirat-thueringen.de).

Eher negativ beurteilt wird, dass Beteiligung im Allgemeinen und Jugendbeteiligung im Besonderen auf Landesebene kein vorrangiges Thema zu sein scheint. Festgemacht wird dies beispielsweise an einer mangelnden Würdigung des Engagements von Jugendlichen sowie an einem mangelnden Feedback zu den Impulsen, die Jugendliche zur nachhaltigen Entwicklung eingebracht haben. Kritisiert werden darüber hinaus die mangelnde strategische Ausrichtung der Jugendbeteiligung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, die mangelnde Einbindung von Parallelstrukturen (z. B. im Bereich der Demokratiebildung) sowie der mangelnde Schulterschluss zwischen bestimmten Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen (z. B. zwischen dem Kindergipfel und dem Jugendforum). Kennzeichnend für die mangelnde strategische Ausrichtung der Jugendbeteiligung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung ist, dass die vorhandenen bildungsorientierten Projekte an und mit Schulen bisher nur eine geringe Wirkung auf die Nachhaltigkeitsstrategie entfalten konnten.

Für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung bzw. der Nachhaltigkeitsstrategie bietet sich in Thüringen die Nutzung einer Reihe von Gelegenheitsstrukturen an, z. B.:

- Kinder- und Jugendparlamente;
- Kindergipfel;
- Jugendkongress;
- Landesjugendring;
- Umweltschulen;
- nachhaltige Schülerfirmen;

- Agenda-21-Büros;
- Aktionspläne zur Demokratiebildung;
- Nelecom (siehe www.nelecom.de/);
- Juleica (siehe www.juleica-thueringen.de/);
- Think Big (siehe www.think-big.org/).

Auf der Agenda der im Dezember 2014 gebildeten rot-rot-grünen Landesregierung steht das Bekenntnis zu mehr Beteiligung und direkter Demokratie. Konkret heißt es: »Wir wollen die direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen verbessern. Dafür werden wir eine Landesstrategie Mitbestimmung erarbeiten, die die Initiativen auf kommunaler und Landesebene zusammenfasst. Wir werden kinder- und jugendgerechte Partizipationsstrukturen ausbauen und dafür auch eine entsprechende Infrastruktur fördern.«[35] Solchen Ankündigungen müssen keine konkreten politischen Schritte folgen. Die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zeigen aber auch, dass eine partizipative Grundausrichtung der Landespolitik neue Gelegenheiten für Beteiligungsprozesse schaffen kann.

Brandenburg

Zum aktuellen Stand der Jugendbeteiligung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Brandenburg kommen die Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer des Brainstormings zu dem Ergebnis, dass derzeit weder das Thema »Nachhaltigkeit« noch das Thema »Beteiligung« bzw. »Jugendbeteiligung« in Brandenburg einen Mainstream darstellt. Nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer existiert in Brandenburg – noch – keine Kultur der Beteiligung bzw. der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Dies gilt

35 Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags »Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch« (Fassung vom 20.11.2014: 22).

sowohl allgemein als auch für den besonderen Bereich der nachhaltigen Entwicklung.

Als wesentlicher Ort der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung wird die Schule angesehen. Problematisch dabei ist, dass die Bildung für nachhaltige Entwicklung im Unterricht noch nicht so präsent ist, wie es notwendig wäre. Darüber hinaus sind Schulen noch nicht so offen gegenüber ihrem jeweiligen Umfeld eingestellt, wie es die Entwicklung nachhaltiger Bildungslandschaften erfordern würde. Schließlich ist es im schulischen und außerschulischen Bereich auch noch nicht gelungen, Kinder und Jugendliche aus allen unterschiedlichen Milieus für eine Beteiligung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung zu gewinnen.

Wichtig für das Mainstreaming von Nachhaltigkeit und Jugendbeteiligung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung wären institutionalisierte Strukturen und Prozesse – an Schulen und darüber hinaus (siehe z. B. bestehende Verfassungen von Kindertageseinrichtungen oder kommunale Beteiligungssatzungen). Zudem sollten Budgets für die Jugendbeteiligung im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie bereitgestellt werden. Des Weiteren sind Aktionsprogramme aufzustellen, die auf die Erzielung kurzfristiger Erfolge – möglichst innerhalb eines Schuljahres (als Faustregel) – ausgerichtet sind.

Kontrovers diskutiert wird darüber, ob neben Jugendlichen auch Kinder bei der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie einbezogen werden sollten. Einerseits wird argumentiert, dass Kinder durchaus in der Lage seien, ihre Meinung zu bestimmten Schwerpunkten einer Nachhaltigkeitsstrategie kundzutun. Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass die Arbeit an einer Nachhaltigkeitsstrategie eine Überforderung für die Kinder darstellen könnte. Im Ergebnis der Diskussion ist festzuhalten, dass Kinder sich in bestimmten Bereichen und in bestimmtem Umfang theoretisch durchaus in die (Weiter-)Entwicklung bzw. die Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie einbringen könnten.

Gleichwohl lassen sich in Brandenburg eine Reihe von Initiativen und institutionellen Innovationen ausmachen, die einen Beitrag zur

verbesserten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen leisten können. Im Vorfeld der Landtagswahlen, für die das Wahlalter auf 16 Jahre abgesenkt wurde, hat die Landesregierung des »Jahr der Partizipation 2014« ausgerufen – ein Signal, das nicht auf die Jungwählerinnen und Jungwähler beschränkt bleiben dürfte. Mit der Einrichtung einer Fachstelle Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg (www.fachstelle-kijubb.de) sind auf Landesebene die Chancen zu einer Bündelung und Weiterentwicklung von Beteiligungsinitiativen gegeben. Eine erste Bestandsaufnahme zeigt, dass es gerade auf kommunaler Ebene bereits eine vielfältige und entwicklungsfähige Beteiligungspraxis gibt (LAG 2013). Besonders die Landeshauptstadt Potsdam gehört seit einiger Zeit zu den Leuchttürmen kommunaler Beteiligungspolitik in Deutschland (vgl. Jakobs und Kleger 2014).

Hessen

Als positiv wird im Brainstorming insbesondere der erste Jugendkongress beurteilt, der – nach Ansicht mehrerer Teilnehmerinnen und Teilnehmer – einen gelungenen Start in die Jugendbeteiligung zur Entwicklung der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie darstellte. In der Folge habe es darüber hinaus eine Vielzahl an positiv hervorzuhebenden Einzelaktionen gegeben (wie beispielsweise den Auftritt von Jugendlichen auf dem Hessentag oder das Handy-Projekt). Von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern wird schließlich die gute Unterstützung von Seiten der Geschäftsstelle im Umweltministerium bzw. des beauftragten Beratungsunternehmens in Form von Informationsmaterial, Moderationsleistungen etc. gelobt.

Als weniger positiv wird eingeschätzt, dass die Jugendkongresse sowie viele Einzelaktionen allgemein nicht so bekannt sind, wie dies wünschenswert wäre. Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer äußern die Ansicht, dass die Jugendbeteiligung zum Teil abgekoppelt gewesen sei von der sonstigen Entwicklung bzw. Umsetzung der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie. Insofern seien viele Jugendliche auch nur informell durch verschiedene Aktivitäten bzw. Akteure er-

reicht worden. Des Weiteren seien die vorhandenen Strukturen und Prozesse der Jugendbeteiligung in Hessen nur unzureichend genutzt worden. Als problematisch wird in diesem Zusammenhang vor allem die Zusammenarbeit mit den Schulen thematisiert. Schließlich habe es – nicht zuletzt verursacht durch Regierungswechsel – eine zum Teil mangelnde Kontinuität und Planungssicherheit gegeben.

NRW

Ein wesentlicher Gegenstand des Brainstormings ist die Frage nach dem Verhältnis von Kinder- und Jugendbeteiligung im Allgemeinen sowie der Partizipation von Kindern und Jugendlichen bei Nachhaltigkeitsstrategien im Besonderen. Festzuhalten bleibt, dass der Fokus des Impulspapiers auf die Kinder- und Jugendbeteiligung im Zuge der Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien ausgerichtet ist. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass die spezifische Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Nachhaltigkeitspolitik nicht losgelöst von den allgemeinen Strukturen der Beteiligung betrachtet werden darf. Vielmehr beeinflussen die allgemeinen Beteiligungsstrukturen auch die Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Kontext der nachhaltigen Entwicklung. Insofern wird es als Herausforderung angesehen, die bestehenden Strukturen der Kinder- und Jugendbeteiligung mit dem Thema »Nachhaltigkeit« zu verknüpfen und in diesem Zusammenhang möglicherweise neue Beteiligungsstrukturen zu schaffen.

In NRW gibt es bereits eine Vielzahl an Projekten, die sich mit Nachhaltigkeitsaspekten beschäftigen und innerhalb derer Kinder und Jugendliche beteiligt sind. Diese Projekte stehen allerdings relativ unverbunden nebeneinander; es mangelt noch an einer strategischen Ausrichtung. In vielen Bereichen gibt es bereits eine große Bereitschaft, Kinder und Jugendliche in nachhaltigkeitsrelevante politische Prozesse einzubeziehen. Eine Reihe von Bereichen könnte allerdings noch für eine stärkere Partizipation von Kindern und Ju-

gendlichen sensibilisiert werden. Insgesamt kann gesagt werden, dass NRW in den Startlöchern steht, um Kinder und Jugendliche intensiver bei der Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu beteiligen.

Das Ziel einer Kinder- und Jugendbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext besteht dabei in der Schaffung möglichst nachhaltiger Strukturen. Als erforderlich werden integrierte Konzepte angesehen, um der Gefahr einer temporären oder Scheinlegitimation durch punktuelle Beteiligungsprojekte mit Kindern und Jugendlichen zu begegnen. Mit integrierten Konzepten könnten Kinder und Jugendliche möglichst repräsentativ in den Nachhaltigkeitsprozess einbezogen werden. Eine weitere Herausforderung ist es, Kinder und Jugendliche sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene intensiv zu beteiligen. Nachhaltige Strukturen der Kinder- und Jugendbeteiligung bei Nachhaltigkeitsstrategien sollten sich ferner dadurch auszeichnen, dass zielgruppenspezifische Formate bereitgestellt werden, dass sie offen für spontane Formen der Beteiligung sind, dass die beteiligten Kinder und Jugendlichen Anerkennung für ihre Beiträge erfahren, dass Moderatoren bzw. Multiplikatoren in ausreichendem Umfang ausgebildet werden und dass die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden (z. B. in Form einer Fondslösung).

Über die Schaffung strategischer und struktureller Voraussetzungen wird es als möglich angesehen, langfristig eine Kultur der Kinder- und Jugendbeteiligung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung zu verankern. Den politisch Verantwortlichen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Vorbildfunktion beigemessen.

Baden-Württemberg

Im Rahmen des Brainstormings stellte sich die Frage nach konkreten Anknüpfungspunkten. Ist eine weitergehende Partizipationsinitiative im Rahmen der BNE-Strategie sinnvoll bzw. notwendig? Das Thema Nachhaltigkeit scheint bereits wieder durch spezifischere

Themen wie Klimaschutz oder Energiewende abgelöst zu werden. Auf Landes- und Kommunalebene ist zudem die nationale Nachhaltigkeitsstrategie oftmals wenig präsent. Die Gesellschaft müsste also für bestimmte für Nachhaltigkeit relevante Themen mobilisiert werden. Jugendbeteiligung findet heute zum Teil auf verschiedenen Ebenen statt, z. B. via Empfehlung auf Facebook. Umweltakademie und Volkshochschulverband führen seit 2009 das Projekt »KiNa – eine Initiative für mehr Nachhaltigkeit im Kindergarten« durch. »Ziel ist es, Kinder und Erwachsene dazu zu bewegen, Verantwortung für sich, für ihr Handeln und den Umgang mit Natur und Umwelt zu übernehmen. Je früher Kinder an diese Verantwortung herangeführt werden, umso nachhaltiger werden sie in Zukunft diese Aufgabe übernehmen.

In Kooperation mit dem Volkshochschulverband Baden-Württemberg e.V. wird ein landesweites Netzwerk von Nachhaltigkeitsmentoren aufgebaut, welche die Kindergärten bei ihrer nachhaltigen Entwicklung unterstützen sollen« (www4.um.baden-wuerttemberg.de; www.nachhaltigkeit-im-kindergarten.de). Aktionstage in Kindergärten, Materialien und Workshops für Multiplikatoren unterstützen das Modellvorhaben.

BNE ist auch in Baden-Württemberg einer der Schwerpunkte in der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes und mit einer eigenen Arbeitsgruppe im Beirat der Landesregierung für nachhaltige Entwicklung vertreten. In den mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelten Handlungsempfehlungen werden vielfältige Anknüpfungspunkte zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen deutlich. Dies gilt z. B. für die Lernplattform »Lernen über den Tag hinaus – Bildung für eine zukunftsfähige Welt«, die partizipative Weiterentwicklung des Lernorts Schule und die Vernetzung mit außerschulischen Bildungseinrichtungen und Initiativen. In den Empfehlungen der BNE-Arbeitsgruppe für ein Aktionsprogramm »Bildung für Nachhaltige Entwicklung« werden drei zentrale Aufgaben in Frageform benannt. Die dritte Frage lautet: »Werden die Partizipationsmöglichkeiten und Möglichkeiten zur Teilhabe an den Entscheidungen darüber, wie wir leben wollen, gestärkt?« Dass dies auch ein Anliegen lokaler Vernet-

zungsinitiativen für BNE ist, verdeutlicht u. a. die Broschüre des Umweltministeriums »Lokale Netzwerke und Praxisbeispiele aus sechs Kommunen in Baden-Württemberg« (2012).

Zu den besonderen Potenzialen gehören sicherlich auch die vielfältigen Aktivitäten des Landesjugendrings, der gerade zum Thema »Nachhaltigkeit« einige Initiativen vorweisen kann:

- Positionspapier des Landesjugendrings »Zukünftig nachhaltig« (Dezember 2011), das verschiedene Nachhaltigkeitsthemen aufgreift, aber auch einen Forderungskatalog zur Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in der Nachhaltigkeitspolitik enthält.
- Forum des Landesjugendrings zur Zukunftsfähigkeit Sommer 2012.
- Projekt »Jugendarbeit – zukünftig nachhaltig« (2014) mit dem Ziel, Nachhaltigkeit verstärkt zu einem Thema der Jugendarbeit zu machen. Schwerpunkte sind Nachhaltigkeitsaudits für Jugendverbände, Integration des Nachhaltigkeitsthemas in die Juleica-Schulung, aber auch diverse Themenseminare (»Akademie mobil – Seminare für junge Menschen vor Ort«).
- Gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft der Jugendfreizeitstätten betreibt der Landesjugendring ein umfangreiches Online-Portal »Jugendnetz« (www.jugendnetz.de), das auch zahlreiche Materialien zu Projekten und Aktionen von Jugendorganisationen zum Thema »Nachhaltigkeit« anbietet.

Baden-Württemberg kann darüber hinaus eine Vielzahl von Initiativen im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung vorweisen:

- Kindergipfel 2012 und 2014 »Kinder wollen mitreden« (ein Kindergipfel mit ähnlichen Themen wurde 2012 von der Naturfreundejugend Deutschlands in Nürnberg abgehalten).
- Das Programm »Jugend BeWegt«: »Die Jugendstiftung Baden-Württemberg und der Landesjugendring Baden-Württemberg starteten 2012 gemeinsam mit ›Jugend BeWegt‹ ein Programm zur Beteiligung junger Menschen. ›Jugend BeWegt‹ stellt die Kommune als Lebensraum Jugendlicher mit ihren Orten, Plätzen und Institutionen in den Mittelpunkt und möchte die Beteiligung von

Kindern und Jugendlichen im kommunalen Lebensraum nachhaltig fördern und verankern. Es sollen dabei vorhandene Ansätze gestärkt, der Erfahrungsaustausch gebündelt und ein dauerhaftes Netzwerk von Kommunen bzw. kommunalen Zusammenschlüssen, die sich dem Thema Jugendbeteiligung dauerhaft verpflichtet fühlen und dabei auf Qualität achten, aufgebaut werden.«[36]

- Das Programm »Was uns bewegt – Jugendliche und Landespolitik im Gespräch«, das in 44 regionalen Jugendkonferenzen Landtagsabgeordnete und Kommunalpolitik mit den örtlichen Jugendverbänden, Jugendringen etc. ins Gespräch bringen soll. Ein Beispiel ist die im November 2014 vom Jugendbüro Freiburg organisierte Veranstaltung »KOMM/DIE SCHÜLER.INNEN-TAGUNG«, die sich mit zeitgemäßen schulischen und kommunalen Beteiligungsmodellen für Jugendliche auseinandersetzte (vgl. www.wasunsbewegt-bw.de).
- Das 2013 gestartete Programm »In Zukunft mit UNS! – Qualifizierung Jugendlicher in Beteiligungsprozessen« mit dem Ziel, ein Netzwerk von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aufzubauen, die in einer ersten Projektphase Erstwählerinnen und Erstwähler auf das veränderte Kommunalwahlrecht 2014 (Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre) aufmerksam machen.

Die Beiträge der Brainstormings zeigen, dass es in einigen Bundesländern eine Aufbruchsstimmung in Sachen *beteiligungsorientierte Politik* gibt. Es dominieren landesspezifische Initiativen und Formate und es gilt uneingeschränkt das Sinatra-Prinzip »I did it my way«, das zu respektieren und zu nutzen ist. Dennoch ist mit der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien ein Impuls gesetzt, über die Qualität und die Reichweite der diversen Beteiligungsangebote auf Länderebene nachzudenken. An den vorhandenen Potenzialen scheint es jedenfalls nicht zu mangeln, wenn der Weg in eine strategisch wirksame Kinder- und Jugendbeteiligung in der Nachhaltigkeitspolitik beschritten wird.

36 Quelle: www.ljrbw.de/jugendbewegt. Eingebunden sind 16 Modellkommunen.

Dafür sprechen auch einige aktuelle Trends in Jugendkulturen. Wer aktuelle Dokumente zur Nachhaltigkeitspolitik liest, wird sich des Eindrucks nicht erwehren können, dass sie noch immer von einer starken Experten- und Regierungsorientierung geprägt sind. Zivilgesellschaftliche Akteure, Proteste, soziale Bewegungen, Konsumenten etc. werden nur wenig bzw. indirekt angesprochen.[37] Dies verwundert in einem Themenfeld, das wesentlich durch Ökologiebewegungen und entsprechende Großkonflikte sowie lokale Umsetzungsstrategien mit starkem zivilgesellschaftlichem Engagement (Lokale Agenda 21) geprägt wurde. Junge Menschen haben dabei als sensible Lebensstilavantgarden eine wichtige Rolle gespielt und tun dies in einzelnen Milieus noch immer (z. B. Vegetarismus, Gemeinschaftsgärten, Repair Cafés). Sie sind oft tragende Akteure in jenen urbanen Laboratorien, die eine Vielzahl sozialer und ökologischer Innovationen hervorbringen (Karvonen und van Heur 2014). Es gibt einige Hinweise, dass sich diese Konstellation im Kontext der Energiewende wieder aktualisiert hat. Immerhin sind in den letzten Jahren mehr als 800 Energiegenossenschaften entstanden. Zudem ist eine Erneuerung von ökologischen Visionen zu verspüren (vgl. etwa die Resonanz der Vorschläge von Harald Welzer). Nachhaltigkeitsstrategien sollten solche Kontexte im Sinne einer horizontalen Vernetzung beachten und nutzen, denn als ausschließlich administrative und administrierte Praktiken werden sie vermutlich wenig Erfolg haben.

Wie stark Kinder- und Jugendbeteiligung von nationalen Kontexten geprägt wird, machen z. B. die vorbildlichen österreichischen Beispiele der Kinder- und Jugendbeteiligung in der Nachhaltigkeitspolitik deutlich (Bertelsmann Stiftung 2014: 326 ff.). Das Nachbarland hatte sich bereits in der Umsetzung der Kinderrechtskonvention besondere Verdienste erworben (Kinder-Aktionsplan, Generationenbudget etc.).

37 Das jüngste Sondergutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 2014) macht dieses Dilemma besonders deutlich. Von der im Titel adressierten »Weltbürgerbewegung« im Klimaschutz finden sich im Text nur einige wenige Spuren. Immerhin wird für eine stärkere Beteiligungsorientierung plädiert und auf bürgerschaftliche Handlungsmöglichkeiten in vielfältigen Laboratorien für einen aktiven Klimaschutz verwiesen.

Gleichwohl ist auch denkbar und wünschenswert, dass eine beteiligungsorientierte Nachhaltigkeitsstrategie zum Treiber für Kinder- und Jugendbeteiligung werden kann – geht es doch um Themen, für die Kinder und Jugendliche besondere Sensibilität entfalten. Kinder- und Jugendbeteiligung ist nicht nur pfadabhängig, sie kann auch ein Ausgangspunkt für innovative Wege zu einer partizipativen Demokratie werden und damit die föderale Beteiligungslandschaft kultivieren.

Literatur

Abendschön, Simone. *Die Anfänge demokratischer Bürgerschaft. Sozialisation politischer und demokratischer Werte und Normen im jungen Kindesalter.* Baden-Baden 2010.

Alcántara, Sophia, Rainer Kuhn, Ortwin Renn, Nicolas Bach, Birgit Böhm, Hans-Liudger Dienel, Peter Ullrich, Carolin Schröder und Heike Walk. *Bericht des Projekts DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess.* Stuttgart und Berlin 2013.

Beirat zur Nachhaltigen Entwicklung in Thüringen (Hrsg.). *Das Jugendforum zieht eine erste Bilanz 2009–2012.* Erfurt 2012.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft.* Gütersloh 2013.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt.* Gütersloh 2014.

Betz, Tanja, Wolfgang Gaiser und Liane Pluto (Hrsg.). *Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten.* Schwalbach/Ts. 2010.

BJK (Bundesjugendkuratorium). *Partizipation von Kindern und Jugendlichen – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit.* München 2009.

Blanck, Heike. »›Ohne Akzeptanz geht schon mal gar nichts!‹ Jugendbeteiligung in Bremer Stadtteilen mit Ressourcenverantwortung«. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)* (94) 6 2014. 264–270.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). *Kinder- und Jugendreport zum Nationalen Aktionsplan*. Berlin 2006.

Bormann, Inka. »Bildung für nachhaltige Entwicklung als Praxis sozialer Innovation«. *Soziale Innovation und Nachhaltigkeit*. Hrsg. Jana Rückert-John. Wiesbaden 2013. 269–288.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten/Bertelsmann Stiftung. *Jugend und die Zukunft der Welt. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage in Deutschland und Österreich »Jugend und Nachhaltigkeit«*. Gütersloh 2009.

Burandt, Simon, Daniel Fischer, Heiko Grunenberg und Harald Heinrichs. »Energiewende als Gemeinschaftswerk? Stand und Perspektiven zur Einbindung der Jugend«. *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von »Stuttgart 21« bis zur Energiewende*. Hrsg. Klaus Töpfer, Dolores Volkert und Ulrich Mans. München 2013. 114–130.

Calmbach, Marc, Peter Martin Thomas, Inga Borchard und Bodo Flaig. *Wie ticken Jugendliche? Lebenswelten von Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren in Deutschland*. Düsseldorf 2012.

Cremer, Hendrik. *Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*. Berlin 2012.

Decker, Michael, und Torsten Fleischer. »Participation in ›big style‹: first observations at the German citizens' dialogue on future technologies«. *Poiesis & Praxis* 9 2012. 81–99.

de Haan, Gerhard. »Chancen und Perspektiven der Bildung für Nachhaltige Entwicklung«. *Deutschlands Wege in die Zukunft*. Hrsg. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau 2012. 76–81.

Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.). *Bonner Erklärung 2014. UN-Dekade mit Wirkung – 10 Jahre Bildung für nachhaltige Entwicklung in Deutschland*. Bonn 2014.

Drake, Luke, und Laura J. Lawson. »Results of a US and Canada community garden survey: shared challenges in garden management amid diverse geographical and organizational contexts«. *Agriculture and Human Values* 2014 (DOI 10.1007/s10460-014-9558-7).

Evans, James, und Andrew Karvonen. »›Give Me a Laboratory and I Will Lower Your Carbon Footprint!‹ – Urban Laboratories and the Governance of Low-Carbon Futures«. *International Journal of Urban and Regional Research* (38) 2 2014. 413–420.

Fatke, Reinhard, und Helmut Schneider. *Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven*. Gütersloh 2005.

Finke, Peter. *Citizen Science. Das unterschätzte Wissen der Laien*. München 2014.

Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais und Jonathan Rose. *When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford 2011.

Gebhardt-Eßer, Ute. *Generation Globalisierung. Nachhaltigkeit im pädagogischen Alltag*. München 2013.

Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie (Hrsg.). *Zwischenbericht der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen*. Wiesbaden 2012.

Grunenberg, Heiko, Kerstin Küster und Horst Rode. *Greenpeace Nachhaltigkeitsbarometer – Was bewegt die Jugend?* Hamburg 2012.

Haas, Peter M. »Epistemic Communities and International Policy Coordination. Introduction«. *International Organization* (46) 1 1992. 1–35.

Hansen, Rüdiger, Raingard Knauer und Benedikt Sturzenhecker. *Partizipation in Kindereinrichtungen. So gelingt Demokratiebildung mit Kindern!* Weimar und Berlin 2011.

in t' Veld, Roeland J. *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*. Heidelberg 2010.

in t' Veld, Roeland J. »Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem«. *Transgovernance. Advancing Sustainability Governance*. Hrsg. Louis Meuleman. Heidelberg 2013. 3–35.

Jacob, Klaus, Hannah Kannen und Ingeborg Niestroy. »Nachhaltigkeitsstrategien im internationalen Vergleich«. *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. 302–571.

Jakobs, Jann, und Heinz Kleger (Hrsg.). *Ein Blick zurück, ein Schritt nach vorn. Der Start des Potsdamer Modellprojekts Büro für Bürgerbeteiligung*. Potsdam 2014.

Karvonen, Andrew, und Bas van Heur. »Urban Laboratories: Experiments and Reworking Cities«. *International Journal of Urban and Regional Research* (38) 2 2014. 379–392.

Katz-Gerro, Tally, Itay Greenspan, Femida Handy, Hoon-Yung Lee und Andreas Frey. »Environmental Philanthropy and Environmental Behavior in Five Countries: Is There Convergence Among Youth?« *Voluntas: International Journal of Nonprofit and Voluntary Organizations* 2014 (DOI 10.1007/s11266-014-9496-4).

Kopf, Hartmut, Susan Müller, Dominik Rüede, Kathrin Lurtz und Peter Russo (Hrsg.). *Soziale Innovationen in Deutschland. Von der Idee zur gesellschaftlichen Wirkung*. Wiesbaden 2015.

LAG Mobile Jugendarbeit/Streetwork Brandenburg e.V./Fachstelle Kinder- und Jugendbeteiligung Brandenburg (Hrsg.). *»Mitmischen«. Warum Demokratie zum Aufwachsen gehört. Erfahrungen und Erfolge von Kinder- und Jugendbeteiligung in Brandenburger Kommunen*. Potsdam 2013.

Landesjugendring Baden-Württemberg. *Was Jugend bewegt! Themen und Anliegen Jugendlicher in Baden-Württemberg*. Stuttgart 2011.

Lansdown, Gerison. »The realisation of children's participation rights: critical reflections«. *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. Hrsg. Barry Percy-Smith und Nigel Thomas. London und New York 2010. 11–23.

Leitner, Michaela. »Jugendliche Lebensstile und Nachhaltigkeit«. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* (36) 2 2011. 109–119.

Meadowcroft, James. »Participation and Sustainable Development: Modes of Citizen, Community and Organisational Involvement«. *Governance For Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Hrsg. James M. Lafferty. Northhampton 2004. 162–190.

Michelsen, Gerd, Heiko Grunenberg und Horst Rode. *Was bewegt die Jugend? Greenpeace-Nachhaltigkeitsbarometer*. Bad Homburg 2013.

MUGV (Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg) (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg – natürlich, nachhaltig, Brandenburg*. Potsdam 2014.

MUKE (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) (Hrsg.). *Bildung für nachhaltige Entwicklung. Lokale Netzwerke und Praxisbeispiele aus sechs Kommunen in Baden-Württemberg*. Stuttgart 2012.

MUKE (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft) (Hrsg.). *Jugendinitiative der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg*. Stuttgart 2013.

Nachhaltigkeitsrat (Hrsg.). *Sustainability – Made in Germany. The Second Review by a Group of International Peers, commissioned by the German Federal Chancellery*. Berlin 2013.

NHB (Nachhaltigkeitsbeirat Brandenburg). *Von der Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung – der Nachhaltigkeitsprozess in Brandenburg*. Potsdam 2014.

Ohlmeier, Bernhard. »Civic Education for Sustainable Development and Democratic School Development in Germany – Perspectives for the Local Community«. *School and Community Interaction*. Hrsg. Andreas Brunold und Bernhard Ohlmeier. Wiesbaden 2013. 79–112.

Olk, Thomas, und Roland Roth. *Mehr Partizipation wagen. Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*. Gütersloh 2007.

Picot, Sibylle. *Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher im Wandel*. Gütersloh 2012.

Rabello de Castro, Lucia. »Political Participation in the School Context: Youths' Experiences in Collective Action«. *Children, Youth and Environments* (17) 2 2007. 93–111.

Reinders, Heinz. *Jugend – Engagement – Politische Sozialisation. Gemeinnützige Tätigkeit und Entwicklung in der Adoleszenz*. Wiesbaden 2014.

Rhodius, Regina. *Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen*. Freiburg: Diss. Fak. für Forst- und Umweltwissenschaften, 2012.

Roth, Roland. »Partizipation. Begriffe, Formen, Bedeutung«. *Position beziehen im 21. Jahrhundert. AKSB Jahrbuch 2011/2012*. Hrsg. AKSB. Schwalbach/Ts. 2011. 139–154.

Roth, Roland. *Der SchülerHaushalt. Ein Modell der Kinder- und Jugendbeteiligung in Kommunen. Evaluation des Modellprojekts. Ergebnisse der Schülerbefragung in Rietberg und Wennigsen*. Gütersloh 2013-1.

Roth, Roland. »Fonds und Budgets – unterschätzte Formen wirksamer politischer Beteiligung«. *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5) 1 2013-2. 7–10.

Roth, Roland. »Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation«. *Partizipation im Wandel*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg. Gütersloh 2014. 233–293.

Roth, Roland, und Susanne Lang. *»Schließlich ist Schüler Helfen Leben ja der beste Beweis dafür, dass Jugendliche sehr wohl etwas tun können.« Evaluation der Initiative Schüler Helfen Leben und ihres Sozialen Tags 2006 im Rahmen der Partnerschaft mit Nokia Deutschland*. Berlin 2007.

Rückert-John, Jana (Hrsg.). *Soziale Innovationen und Nachhaltigkeit*. Wiesbaden 2013.

Rückert-John, Jana, Melanie Jaeger-Erben und Martina Schäfer. *Soziale Innovationen im Aufwind. Ein Leitfaden zur Förderung sozialer Innovationen für nachhaltigen Konsum*. Dessau-Roßlau 2014.

Schneider, Helmut, Waldemar Stange und Roland Roth. »Kinder ohne Einfluss? Eine Studie der ZDF-Medienforschung zur Beteiligung von Kindern in Familie, Schule und Wohnort in Deutschland 2009«. *Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung*. Hrsg. Markus Schächter. Baden-Baden 2011. 114–152.

Schomerus, Thomas. »Nachhaltigkeit braucht Institutionen – zur Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsräten«. *NuR* (33) 1 2011. 1–7.

Shell Deutschland Holding (Hrsg.). *Jugend 2010. Eine pragmatische Generation behauptet sich. 16. Shell Jugendstudie*. Frankfurt/M. 2010.

Taylor, John R., und Sarah Taylor-Lovell. »Urban home food gardens in the Global North: research traditions and future directions«. *Agriculture and Human Values* (31) 2014. 285–305.

Thio, Sie Liong, und Edgar Göll. *Einblick in die Jugendkultur. Das Thema Nachhaltigkeit bei der jungen Generation anschlussfähig machen*. Berlin 2011.

Töpfer, Klaus, Dolores Volkert und Ulrich Mans (Hrsg.). *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von »Stuttgart 21« bis zur Energiewende*. München 2013.

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium. Background Paper No. 13*. 2002.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten*. Berlin 2011.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten*. Berlin 2014.

Wyness, Michael. »Children Representing Children. Participation and the Problem of diversity in UK youth councils«. *Childhood* (16) 4 2009. 535–552.

Die Autoren

Andreas Esche ist seit 2012 Direktor des Programms »Nachhaltiges Wirtschaften« bei der Bertelsmann Stiftung. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Goethe-Universität Frankfurt und an der Universität Trier. Zunächst arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter bei der Prognos AG in Basel. Anschließend war er als Senior Consultant im Centre Européen d'Expertise en Evaluation in Lyon tätig. Seit 1996 ist Andreas Esche Projektmanager der Bertelsmann Stiftung. Dort war er zunächst als Abteilungsleiter für Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig; später übernahm er die Leitung des Querschnittsprogramms »Aktion Demographischer Wandel«.

Henrik Riedel ist Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung. Von 1991 bis 1995 studierte er Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen (Schweiz). Nach dem Studium war Henrik Riedel zunächst bis 2001 im Bereich »Staat und Verwaltung« bei der Bertelsmann Stiftung tätig. Von 2002 bis 2007 arbeitete er im Bereich »Public Management« bei der Kienbaum Management Consultants GmbH und von 2007 bis 2008 im Bereich »Öffentlicher Sektor« bei der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. 2009 ging Henrik Riedel zur Bertelsmann Stiftung zurück und betreute zunächst das Projekt »Moderne Regulierung«, wo er sich u. a. mit Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen beschäftigte. Seit 2013 leitet Henrik Riedel das Projekt »Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln«.

Roland Roth ist Professor für Politikwissenschaft. Er studierte Sozialwissenschaften an den Universitäten Marburg bzw. Frankfurt/M. und habilitierte an der Freien Universität Berlin. Von 1993 bis 2014 lehrte er am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er war als Gastforscher an der Universität Wien, der University of California Santa Cruz und am Wissenschaftszentrum Berlin tätig und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestags »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements«. Hinzu kommen zahlreiche Forschungs-, Beratungs- und Evaluationsprojekte für Stiftungen und öffentliche Auftraggeber – u. a. als Mitglied von DESI (Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration – www.desi-sozialforschung-berlin.de).

Abstract

The goals of the Bertelsmann Stiftung's "Developing Successful Sustanability Strategies" project are threefold: to identify best practices in sustainability strategies both in Germany and internationally; to inform the German public of these strategies; and to adapt these strategies to the German state of North-Rhine Westphalia (NRW) and potentially to other German states.

In 2014, a series of impulse papers targeting a sustainability strategy for NRW were developed. Each paper addresses a specific theme and includes a description of the problems or challenges facing NRW, good examples of strategies implemented elsewhere (in Germany or abroad) and specific solution-oriented approaches. Individual state ministries and other stakeholders with expertise in the addressed areas are the target audience for these papers. The themes addressed by these papers are as follows: "Sustainable Consumption among Children and Youth – Building Competence," "Sustainable Participation among Older Generations – Volunteering at any Age," and "Sustainable Budget Policymaking during a Debt Brake – Consolidating Correctly."

In cooperation with the German states Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, North-Rhine Westphalia and Thuringia, the project has also produced a fourth impulse paper addressing how to develop the participation of children and youth in sustainability strategies for each of these states. The methodology, proceedings and findings for each are presented in a contribution authored by Prof. Dr. Roland Roth at the Magdeburg-Stendal University of Applied Sciences.

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Henrik Riedel
Telefon +49 5241 81-81266
E-Mail henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

Gefördert durch

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

BertelsmannStiftung