



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Good Governance als genetische und operative
Dimension der Österreichischen
Nachhaltigkeitsstrategie“

Verfasserin

Tanja Maria Wallner

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Jänner 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Dr. Fritz Windhager

*Tu zuerst das Notwendige,
dann das Mögliche und plötzlich
schaffst du das Unmögliche.*

– Franz von Assisi –

Dr. Fritz Windhager für die Betreuung meiner Diplomarbeit und seine fachlichen Ratschläge.

Den Experten, die diese Diplomarbeit durch ihre Einsicht aus der Praxis bereichert haben.

Meinen Arbeitskolleginnen und -kollegen der Bezirksblätter Niederösterreich, Geschäftsstelle St. Pölten, für die aufmunternden Worte zwischendurch.

Maria für die ärztlich verordnete Motivation.

Maria Theresia für ihre Gedankenanstöße auch über tausende Kilometer Entfernung hinweg.

Meiner Familie; allen voran meinen Eltern Eva und Willi, die mich immer unterstützt und den Grundstein für mein politisches Interesse gelegt haben – und denen diese Diplomarbeit gewidmet ist.

Danke.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	vii
Abbildungsverzeichnis	ix
Abkürzungsverzeichnis	x
1. Einleitung	1
1.1. Forschungsleitende Fragestellungen	2
1.2. Methode	3
1.3. Aufbau der Arbeit	5
2. Governance	7
2.1. Zum Begriff	7
2.2. Zur theoretischen Einordnung von Governance	11
2.2.1. Governance im modernen Staat	14
2.2.2. Governance und Government	18
2.3. Konzepte	19
2.3.1. Good Governance und die Weltbank	20
2.3.2. Governance der OECD	24
2.3.3. Governance in der Europäischen Union	25
2.3.4. Public Governance	30
2.3.5. Partizipative Governance	34
3. Nachhaltige Entwicklung	37
3.1. Zum Begriff	37
3.2. Entwicklungslinien	39
3.2.1. Brundtland-Bericht	41
3.2.2. Rio de Janeiro	43
3.2.3. Rio +10: Johannesburg	47
3.3. Konzepte	48
3.3.1. Säulenmodell	49
3.3.2. Säulenmodelle	50
3.3.3. Integrative Konzepte	51
3.4. Indikatoren	51
3.4.1. Das Indikatorensystem der Vereinten Nationen	52
3.4.2. Das Indikatorensystem der Europäischen Union	55

3.5. Nachhaltigkeitsstrategien	58
3.5.1. Entwicklung	58
3.5.2. Kennzeichen	60
3.5.3. Probleme	62
3.5.4. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union	63
4. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie	68
4.1. Inhalte	68
4.2. Entstehung	73
4.2.1. Akteure	76
4.2.2. Politische Abstimmung	80
4.3. Umsetzung	82
4.3.1. Akteure	84
4.3.2. Monitoring und Evaluation	89
4.4. Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und der Länder	92
4.4.1. Entstehung	93
4.4.2. Akteure	95
4.4.3. Umsetzung	97
5. Conclusio	102
Literaturverzeichnis	105
Monographien	105
Beiträge in Sammelbänden	107
Diskussions- und Forschungspapiere	110
Artikel in Fachzeitschriften	112
Nachschlagewerke	113
Offizielle Dokumente und Berichte	113
Zitierte Internet-Seiten	116
Fragenkatalog	I
Abstracts	III
Lebenslauf	IV

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entstehungsgründe für die Governance-Konzepte, Seite 10

Abb. 2: *Worldwide Governance Indicators (WGI)* für Österreich, Seite 22

Abb. 3: *Core elements of ideal types of governance*, Seite 29

Abb. 4: *The temporal and spatial dimensions of sustainable development*, Seite 38

Abb. 5: *Evaluation of changes in the headline indicators (EU-27, from 2000)*, Seite 57

Abb. 6: Handlungsfelder der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, Seite 72

Abb. 7: Zeitplan und einzelne Arbeitsschritte zur Erstellung des Grünbuchs und der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, Seite 75

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Anm.	Anmerkung
ASSD	Austrian Strategy for Sustainable Development
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BKA	Bundeskanzleramt
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
et al.	et alii
EU	Europäische Union
Hervorh. i. Orig.	Hervorhebung im Original
Hg.	Herausgeber
NEAP	National Environmental Action Plan
NGOs	Non-Governmental Organisations
NH	Nachhaltigkeit
NPM	New Public Management
NSDS	National Sustainable Development Strategy
NSSD	National Strategy for Sustainable Development
NSTRAT	Nationale Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖSTRAT	Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung
SD	Sustainable Development
SDS	Sustainable Development Strategy
u. a.	und andere/unter anderem
udgl.	und dergleichen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCSD	United Nations Committee for Sustainable Development
UNO	United Nations Organisation

vgl.	vergleiche
WCED	World Commission on Environment and Development
WGI	Worldwide Governance Indicators
WTO	World Trade Organisation
z. B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach

1. Einleitung

Heuer, im Jahr 2012, jährt sich die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) von Rio de Janeiro zum 20. Mal. Die zu diesem Jubiläum stattfindende *Rio +20 United Nations Conference on Sustainable Development* geht vom 20. bis 22. Juni ebenfalls wieder in der brasilianischen Küstenstadt über die Bühne. Seit dem Erdgipfel 1992 hat das Konzept der nachhaltigen Entwicklung weite Verbreitung erfahren. Der ursprünglich aus der Waldbewirtschaftung stammende Begriff Nachhaltigkeit liegt im Trend: „Just as every country and ideology after World War II wished to profile itself as ‘democratic’, we find the same trend today with respect to ‘sustainable development’.“ (Lafferty/Langhelle 1999: 1).

Im Vorfeld des Rio+10-Gipfels in Johannesburg im Jahr 2002 haben viele Staaten ihre eigene Nachhaltigkeitsstrategie ausgearbeitet, so auch Österreich. Vor zehn Jahren hat die österreichische Bundesregierung die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung beschlossen. Vier Handlungsfelder, die insgesamt 20 Leitziele umfassen, bilden den Kern dieser Strategie: „Lebensqualität in Österreich: Aufgabe für heute und morgen“, „Österreich als dynamischer Wirtschaftsstandort: Erfolg durch Innovation und Vernetzung“, „Österreich als Lebensraum: Schutz von Vielfalt und Qualität“ sowie „Österreichs Verantwortung: Eine aktive Rolle in Europa und der ganzen Welt“. Im Jahr 2007 wurde beschlossen, die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie zu einer gemeinsamen Strategie des Bundes und der Länder weiterzuentwickeln. Die Strategie aus 2002 besteht aber weiterhin und wird derzeit überarbeitet.

Nachhaltige Entwicklung wird wiederum oft im gleichen Atemzug wie (Good) Governance genannt, auch in Österreich: „Die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung ist untrennbar mit 'Good Governance' verbunden.“ (Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie 2004: 6). Governance – erneut ein Schlagwort, das vor allem in den letzten Jahren seinen Siegeszug angetreten hat, und das auch als „Regenschirm-Konzept“, das alles fassen kann,

charakterisiert wird.¹ Hintergrund ist ein sich wandelndes Verständnis vom Staat, der nicht von oben herab seine Bürger regiert, sondern sie und andere gesellschaftliche Akteure miteinbezieht, mitreden und mitarbeiten lässt.

Die beiden Konzepte nachhaltige Entwicklung und Governance stehen im Mittelpunkt dieser Diplomarbeit.

1.1. Forschungsleitende Fragestellungen

Die dieser Diplomarbeit zugrunde liegende Annahme lautet: Good Governance kann sowohl als genetische als auch operative Dimension der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie gesehen werden. Daraus ergeben sich folgende forschungsleitende Fragestellungen:

- Welche Merkmale von Good Governance lassen sich bei der Entstehung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festmachen?
- Welche Merkmale von Good Governance können bei der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festgestellt werden?
- Welche Gemeinsamkeiten oder Unterschiede bestehen in dieser Hinsicht bei der Weiterentwicklung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zu einer gemeinsamen Bund-/Länder-Strategie?

Das Hauptaugenmerk der vorliegenden Arbeit gilt daher den Prozessen der Entstehung sowie der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes aus dem Jahr 2002. Diese werden dann in Bezug zur gemeinsamen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und der Länder gesetzt.

¹ Gibt man „Governance“ in die Suchmaschine Google ein, erhält man über 142 Millionen Treffer (Stand 27. Jänner 2012).

1.2. Methode

Der Schwerpunkt für diese Diplomarbeit lag auf der Recherche und Auswertung für das Thema relevanter Literatur. Neben Monographien, Beiträgen in Sammelbänden und Fachzeitschriften sowie Diskussions- und Forschungspapieren wurden auch Dokumente und Berichte von offizieller Seite, wie von Ministerien oder Organisationen, in die Analyse miteinbezogen. Verwendet wurde dabei die hermeneutische Methode, bei der es darum geht, Sachverhalte zu verstehen und zu interpretieren und Aussagen im Kontext der Struktur des Textes zu sehen (vgl. Patzelt 2001: 164-166; Flick 2007: 449).

Um die daraus gewonnenen Erkenntnisse um eine „Sicht von innen“ zu ergänzen, wurden Experten um ihre Einschätzungen gebeten. Diese Expertenbefragungen wurden, hauptsächlich aus Zeitgründen, via E-Mail durchgeführt.

„Bei einer *Expertenbefragung* informiert man sich über einen Gegenstandsbereich, indem man Menschen befragt, die über ihn besonders gut Bescheid wissen.“ (Patzelt 2001: 155, Hervorh. i. Orig.).

„Wesentliches Instrument der Informationsgewinnung ist dabei ein Fragebogen bzw. Interviewleitfaden, der die zu beantwortenden Fragen enthält. Um die Eigenart der Befragungsmethoden zu verstehen, muß man sich klarmachen, daß die tatsächlich gestellten Fragen nichts anderes sind als ein ‚Mittel zum Zweck‘: sie sollen den Befragten dazu anhalten, genau jene Informationen preiszugeben, die man von ihm erlangen muß, um anhand ihrer seine Forschungsfrage beantworten zu können.“ (Patzelt 2001: 153, Hervorh. i. Orig.)

Bei den Experten² handelte es sich um zwei Vertreter der Verwaltung eines Ministeriums, einen Vertreter einer Landesverwaltung und einen Vertreter einer Forschungseinrichtung. Alle haben in ihrer Arbeit maßgeblich mit nachhaltiger Entwicklung in Österreich zu tun.

² Aus Gründen der Vereinfachung und Anonymisierung wird das Wort „Experte“ verwendet – gleich, ob es sich dabei um einen Experten oder eine Expertin handelt.

Der erste Kontakt wurde per E-Mail aufgenommen. In diesem Schreiben wurde das Anliegen erläutert und die Bereitschaft zur Mithilfe erfragt. Es wurde dabei auch darauf hingewiesen, dass es für die vorliegende Arbeit einen Abgabetermin gibt und daher die Antworten bis zu einem bestimmten Datum eingelangt sein müssen. Alle bis auf einen Vertreter der Verwaltung eines Ministeriums antworteten und wollten den Fragenkatalog zugeschickt haben.

Die Online-Befragung via E-Mail verläuft asynchron, „[...] wobei der Forscher seine Fragen an die Interviewpartner schickt, diese ihre Antworten nach einiger Zeit zurückschicken und beide Seiten nicht notwendigerweise zur gleichen Zeit online sein müssen.“ (Flick 2007: 337). Ein Vorteil hierbei: „Face-to-face-Kommunikation (und Interviews) mögen spontaner verlaufen als Online-Kommunikation, aber Letztere gibt den Teilnehmern eher die Möglichkeit, über ihre Antworten nachzudenken als im herkömmlichen Interview.“ (Flick 2007: 339).

Für einen Experten war die Zeit zur Beantwortung des Fragenkatalogs zu knapp bemessen. Von ihm liegen daher keine Antworten vor.

Ein Experte retournierte den ausgefüllten Fragenkatalog per E-Mail. Er bezog seine Antworten jedoch nicht, wie gedacht, auf die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes, sondern auf die gemeinsame Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern. Zum besseren Verständnis wurde per E-Mail eine weitere Frage formuliert, die der Experte wiederum beantwortete. Doch trotz allem zeigte sich hier eine potenzielle Fehlerquelle von E-Mail-Befragungen: Die Fragen müssen präzise und eindeutig formuliert sein, um nicht missverstanden werden zu können. Da in der vorliegenden Diplomarbeit die gemeinsame Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern aber ohnehin behandelt wird, konnten in diesem Fall die Antworten dieses Experten dennoch in die Arbeit einfließen.

Der andere Experte bevorzugte es, telefonisch Auskunft zu geben. Das Gespräch wurde mit dessen Genehmigung aufgezeichnet und transkribiert. Hier wurde sichtbar, dass die Interaktion im persönlichen Gespräch spontaner ist und auf Nachfragen oder Verständnisfragen gleich reagiert werden kann.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass der persönliche Kontakt sehr wichtig ist. Für künftige E-Mail-Befragungen lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass es vorab ein telefonisches oder persönliches Gespräch zwischen Fragesteller und Befragtem geben sollte, in dem der Fragenkatalog erläutert werden sollte, um so Missverständnisse aus dem Weg zu räumen.

Die Fragen wurden für die Auswertung in der Reihenfolge, in der sie gestellt wurden, durchnummeriert. Durch die Anordnung im Fragenkatalog ergab sich automatisch bereits eine thematische Gruppierung. Die Transkripte befinden sich im Privatbesitz der Verfasserin. Die Einschätzungen der Experten werden in der Arbeit anonymisiert als Experte A und Experte B wiedergegeben.

1.3. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Einleitung mit den forschungsleitenden Fragestellungen, Methode und Aufbau der Arbeit ist **Kapitel eins**.

In **Kapitel zwei** geht es um Governance. Zuerst wird versucht, den Begriff theoretisch einzuordnen. Danach werden einige ausgewählte Governance-Konzepte vorgestellt: Good Governance und die Weltbank, Governance der OECD, Governance in der Europäischen Union, Public Governance und Partizipative Governance.

In **Kapitel drei** soll ein Überblick über nachhaltige Entwicklung gegeben werden. Neben einer Begriffsklärung werden die Entwicklungslinien vom Brundtland-Bericht bis Weltgipfel Rio +10 in Johannesburg nachgezeichnet. Danach werden verschiedene Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, von Einsäulen- bis Mehrsäulenkonzepte, vorgestellt. Anschließend wird erörtert, wie nachhaltige Entwicklung gemessen und umgesetzt wird und wie es zur Herausbildung von Nachhaltigkeitsstrategien kam.

Kapitel vier ist der Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung gewidmet. Dabei werden Inhalte, Entstehung und Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie behandelt. Um die Punkte

Entstehung, Akteure und Umsetzung geht es auch hinsichtlich der gemeinsamen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und der Länder.

In **Kapitel fünf**, der Conclusio, werden die Erkenntnisse der Diplomarbeit zusammengefasst und mit den forschungsleitenden Fragen in Bezug gesetzt.

Die verwendete Literatur wird im Literaturverzeichnis ausgewiesen. Im Anhang befinden sich der verwendete Fragenkatalog, Kurzzusammenfassungen der Arbeit (*Abstracts*) auf Deutsch und Englisch sowie der Lebenslauf der Verfasserin.

Alle in dieser Arbeit verwendeten geschlechtsspezifischen Bezeichnungen sind als neutral und für beide Geschlechter gleichwertig anzusehen.

2. Governance

In diesem Kapitel wird zuerst ein Überblick über den Begriff Governance gegeben – woher er kommt, was er aussagt und wie er verwendet wird. Danach wird versucht, Governance theoretisch einzuordnen. Anschließend folgt eine Übersicht über verschiedene Konzepte von Governance. Aufgrund der Breite des Begriffs wird besonders auf jene Aspekte eingegangen, die für die weitere Diplomarbeit noch wichtig sind.

2.1. Zum Begriff

Der Begriff „Governance“ hat seine etymologischen Wurzeln im griechischen Wort „kybernan“ bzw. im lateinischen „gubernare“ – beides bezieht sich auf die Steuerung eines Schiffes. Im Englischen beschreibt das mit „government“ (Regierung) verwandte „Governance“ seit dem 14. Jahrhundert „Regierungshandeln“. (Vgl. Botzem 2002: 16).

Der wissenschaftliche Begriff „Governance“ wurde 1937 von Ronald Coase in einem ökonomischen Kontext geprägt. Oliver Williamson entwickelte dies 1985 zu einem Forschungsprogramm weiter. In der Politikwissenschaft fand „Governance“ in den Internationalen Beziehungen Gebrauch und wurde dann in der Policy-Forschung aufgegriffen, wo der Begriff in der Steuerungstheorie seinen Niederschlag fand. (Vgl. Benz 2004a: 15-17).

„Governance“ ist ein weiter und komplexer Begriff, ähnlich wie Politik, Staat, Gesellschaft. Bei den Definitionen und Anwendungsfeldern gibt es eine Fülle von Variationen. (Vgl. Benz 2004a: 12, 15; Hill 2005: 220). „Gäbe es die ‚Top 10‘ der wissenschaftlichen Begriffe um die Jahrtausendwende, so würde Governance sicher einen der vorderen Plätze einnehmen.“ (Brunnengräber et al. 2004: 1). Renate Mayntz (2009) meint über Governance: „‚Governance‘ ist fast zum Modebegriff geworden, nicht nur in den Sozialwissenschaften, sondern auch in Politik und Verwaltung.“ (Mayntz 2009: 8). Dem Begriff kann dabei der

Charakter eines alles fassenden „Regenschirm-Konzepts“ attestiert werden (vgl. Botzem 2002: 17). Gunnar Folke Schuppert meint, der Begriff komme verschiedenen Bedürfnissen entgegen (vgl. Schuppert 2008: 13).

Der deutsche Politikwissenschaftler Arthur Benz macht jedoch einen durch alle Anwendungsfelder gleich bleibenden deskriptiven Begriffskern von Governance aus, den er wie folgt definiert:

„1. Governance bedeutet das Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.

2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.

3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).

4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt.“ (Benz 2004a: 25)

Der Begriff wird nicht für komplett neue Beobachtungen verwendet: „Mit ihm werden keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen ‚auf den Begriff gebracht.‘“ (Benz 2004a: 13; vgl. auch von Blumenthal/Bröchler 2006: 10). Diese Veränderungen betreffen fortschreitende Verflechtungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft.

Jan Kooiman (2002) macht gesellschaftliche Entwicklungen als eine Quelle für die steigende Verwendung von Governance aus: „Governance as a growth industry has its basis in societal developments, in particular with increasing interdependencies, and this at many levels and in many directions.“ (Kooiman 2002: 73). Die Rolle der Regierung habe sich in Richtung eines Moderators und Kooperationspartners verändert: „Hence, it is generally more appropriate to speak of shifting roles of government rather than of shrinking roles of government. A reshuffling of government tasks and a greater awareness of the need to co-operate with other societal actors does not render traditional government interventions obsolete.“ (Kooiman 2002: 74). Er meint weiters:

„In summary, the ‘why‘ of the growth of the governance approach can be best explained by several factors:

- *A growing awareness that governments are not the only crucial actor in addressing major societal issues.*
- *Traditional and new modes of government-society interactions are needed to tackle these issues.*
- *Governing arrangements and mechanisms will differ for levels of society and will vary by sector.*
- *Concomitantly, many governance issues are interdependent and/or become linked.“*

(Kooiman 2002: 75)

Jan Kooiman (2002) spricht bei seinem Analysemodell *socio-political* oder *interactive* Governance, bezugnehmend auf Dubbink (1999), auch die die Frage an, wie eine nachhaltige Gesellschaft erreicht werden kann. (Vgl. Kooiman 2002: 85-86). Besonders auf dem Gebiet des Umweltschutzes haben Regierungen und Zivilgesellschaft – in reduzierter Form auch Zivilgesellschaft und Markt – die Notwendigkeit von Verhandlungen und Kooperation eingesehen. Dabei gilt es aber auch, sich der daraus resultierenden Gefahren bewusst zu sein, wie dem Verschwimmen von Verantwortlichkeiten und Interessen. Markt und Zivilgesellschaft hingegen sollten mehr interagieren, um die Beziehung zwischen Konsument und Produzent zu beleben. Es gehe darum, den richtigen „Mix“ zu finden, so Kooiman:

„Basic changes then in the structure of modern society, in the division of state, market and civil society find new ‘mixes‘ in responsibility for a sustainable society and seem

to be necessary in order to create the institutional conditions under which policies and actions, aiming at a sustainable society (market), might stand a chance.“ (Kooiman 2002: 86)

Brunnengräber et al. (2004) wenden sich gegen die Sichtweise „alter Wein in neuen Schläuchen“ (Brunnengräber et al. 2004: 5). Die steigende Beliebtheit des Governance-Begriffes sei auf umfangreiche Transformationsprozesse zurückzuführen, die in den Politikwissenschaften mindestens zwei Hauptursachen haben: erstens die Transformation internationaler Beziehungen und zweitens Veränderungen in den westlichen Nationalstaaten, die seit den 1990er Jahren sowohl deren Struktur als auch deren Geschichte beeinflussen. (Vgl. Brunnengräber et al. 2004: 4-6).

Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über verschiedenen Entstehungsgründe für Governance-Konzepte, einmal bezogen auf die Politik- und einmal auf die Wirtschaftswissenschaft.

Politikwissenschaft	Wirtschaftswissenschaft
<ul style="list-style-type: none"> - weltpolitische Strukturveränderungen - Privatisierung und Informalisierung - Veränderungen von „Staatlichkeit“ - Ausweitung des Akteursspektrums - transnationale Handlungsarenen - Legitimationsdefizite internationaler Politik - globale Problemkonstellationen: Komplexitätszunahme und Interdependenzen - Bedarf an neuen Regelwerken und Steuerungsformen 	<ul style="list-style-type: none"> - Krise der Neoklassik - globale (Finanz-)Krisen, Problem der sozialen und ökologischen Externalitäten - effiziente und profitable Formen der Kooperation - marktgerechter Handlungsrahmen (Institutionen) - gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen - schärfere Wettbewerbsbedingungen - Negativ-Image von Transnationalen Konzernen

Abb. 1: Entstehungsgründe für die Governance-Konzepte. (Quelle: Brunnengräber et al. 2004: 8).

Governance kann auch aufgrund seines methodologischen Zugangs eingeordnet werden: als deskriptiver Begriff, als analytisches Konzept oder als strategisches Konzept im Sinne normativer Anleitungen zu Good Governance. (Vgl. Nuscheler 2009: 9).

Eine kritische Sichtweise nimmt Philippe C. Schmitter ein. Würden die traditionellen Mechanismen eines hierarchischen Staats und des Marktwettbewerbs (im Zusammenspiel) funktionieren, bestünde kein Bedarf für Governance. „Governance only emerges as an attractive alternative when there are manifest *state failures* and/or *market failures*. It is almost never the initially most preferred way of dealing with problems or resolving conflicts.“ (Schmitter 2002: 54; Hervorh. i. Orig.).

In *governance arrangements* arbeiten *public authorities*, *private individuals*, *firms* und *international intergovernmental organizations* sowie *non-governmental organizations* zusammen: „*Good governance* is quite simply the outcome or net effect of these mechanisms when they produce results that individuals in a society believe are superior to those which they enjoyed/suffered in their absence. No more!“ (Schmitter 2002: 56, Hervorh. i. Orig.).

2.2. Zur theoretischen Einordnung von Governance

Da Governance ein breiter Begriff ist, steht er laut Arthur Benz für eine analytische Perspektive, mit der keine bestimmte Theorie verbunden ist. Die Merkmale von Governance müssen stets aufs Neue kontextbezogen definiert werden. (Vgl. Benz 2004a: 27). Er schlussfolgert: „Es gibt also nicht die Governance-Theorie und es kann sie auch nicht geben. In der Offenheit für verschiedene Theorien liegt eher eine Stärke als eine Schwäche des Konzepts.“ (Benz 2004a: 27).

Geht man nach R. A. W. Rhodes (1996), wird Governance auf wenigstens sechs verschiedene Arten verwendet:

- „[...] as the minimal state,
- as corporate governance,
- as the new public management,
- as ‘good governance’,
- as a socio-cybernetic system,

- as self-organizing networks.“ (Rhodes 1996: 653).

Jan Kooiman (2002) meint in Bezugnahme darauf, es gebe mindestens doppelt so viele Verwendungen, zum Beispiel Governance als Steuerung, Europäische Governance oder partizipative Governance (vgl. Kooiman 2002: 72). Sein Analyseansatz, der im Folgenden skizziert wird, wird in Politik- und Sozialwissenschaften breit rezipiert (vgl. Brunnengräber et al. 2004: 12).

Zentrale Bestandteile von Governance-Definitionen sind laut Kooiman:

- „[...] rules and qualities of systems;
- co-operation to enhance legitimacy and effectiveness;
- new processes, arrangements and methods.“ (Kooiman 2002: 73).

Kooiman spricht von *social-political* oder *interactive* Governance und definiert sie wie folgt:

„[...] All those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities.“
(Kooiman 2002: 73, Hervorh. i. Orig.)

Er führt folgende analytische Kategorien an (vgl. Kooiman 2002: 76-77; 86): *governing interactions* umfassen sowohl ein *intentional* und ein *structural level* als auch die Beziehung zwischen den beiden Ebenen. Während das *intentional level* die Elemente *governing images*, *governing instruments* und *governing action* beinhaltet, unterteilt sich das *structural level* in die drei *governance modes self-governance*, *co-governance* und *hierarchical governance*. Schließlich unterscheidet Kooiman noch drei *governing orders*. *First-order governing* meint tagtägliche Regierensituationen öffentlicher und privater Akteure. *Second-order governing* bezieht sich auf das Lösen sozio-politischer Probleme oder das Herausbilden von Möglichkeiten im institutionellen Rahmen. *Meta-governance* schließlich betrifft das Regieren und Governance an sich und hat eine normative Komponente: „I consider the

meta aspect of governance as the ‘mortar’ between the building blocks that keeps the whole governance construction together.“ (Kooiman 2002: 86).

Governance betrifft alle drei Dimensionen von Politik, also *polity* (Institutionen), *politics* (Prozesse) und *policy* (Politikinhalt) (vgl. Benz 2004a: 15). Oliver Treib, Helga Bähr und Gerda Falkner (2005) schlagen in ihrem Paper „Modes of Governance: A Note towards Conceptual Clarification“ vor, verschiedene Zugänge zu Governance danach zu gruppieren, ob sie die *politics*-, *polity*- oder *policy*-Dimension hervorheben. Sie beziehen sich dabei auf Governance-Formen, die sich zwischen öffentlicher Hand und gesellschaftlicher Selbstregulierung sowie im Kontext der Europäischen Union bewegen. (Vgl. Treib/Bähr/Falkner 2005: 6-7).

In diesem Zusammenhang mache es wenig Sinn, von „alten“ und „neuen“ Formen von Governance zu sprechen, so die Autoren. Es sei schwer, den zeitlichen Rahmen für „alt“ oder „neu“ abzustecken (fünf Jahre oder fünfzig?). Und es komme auch immer darauf an, in welchem Policy-Feld man sich bewege: Was in einem Feld „neu“ ist, kann in einem anderen schon „alt“ sein (vgl. Treib/Bähr/Falkner 2005: 4, 9f, 15).

Nicolai Dose (2006) hingegen plädiert für „New Governance“, die inhaltlich der Policy-Forschung nahe steht. In Anlehnung an Michael Zürn und Renate Mayntz definiert Dose Governance wie folgt: „Governance bezieht sich dann auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch staatliche und private Akteure.“ (Dose 2006: 23-24).

New Governance soll eine bessere Analyse und Anleitung von Steuerungssituationen ermöglichen. Dabei bestimmt die Art des gesellschaftlichen Problems die Auswahl der Lösungsinstrumente, bei der Einigungskosten, institutionelle Gegebenheiten und instrumentenspezifische Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen sind. (Vgl. Dose 2006: 23-24; 47).

Brunnengräber et al. (2004) unterscheiden bei Governance zwei disziplinäre Zugänge: den politik- und sozialwissenschaftlichen und die wirtschaftswissenschaftlichen. Sie plädieren für eine interdisziplinäre

Herangehensweise. Außerdem setzen sie den Governance-Begriff in Relation zu drei Bezugspunkten.

Der erste Bezugspunkt sind spezifische Verwendungsbereiche. Während es bei „sectoral Governance“ um zusammenhängende Wirtschaftsbereiche geht, dreht sich „Good Governance“ vor allem um gute politische Rahmenbedingungen. „Corporate Governance“ bezieht sich auf Unternehmen und deren guter Führung. „Public“ oder „administrative Governance“ steht für Abbau bürokratischer Abläufe und Zugänglichmachen für andere Akteure.

Der zweite Bezugspunkt ergibt sich durch die politische Geografie: kommunal („local Governance“), regional („regional Governance“), national („national Governance“), international („global Governance“) oder über mehrere Ebenen hinweg („multi-level Governance“).

Der dritte Bezugspunkt verweist auf die Vielzahl gesellschaftlicher Akteure, wie Staat oder zivilgesellschaftliche Gruppen, die in Prozessen und Verhandlungen miteinander interagieren. (Vgl. Brunnengräber et al. 2004: 2-4).

Allerdings muss man die Grenzen von Governance im Auge behalten. Laut Renate Mayntz sind für die auf Staatsphilosophie und Systemtheorie fußende Governance-Sichtweise Machtausübung, Profitgier, Machtstreben, Ausbeutung und Korruption nicht die zentralen Elemente und herrschaftssoziologische Aspekte nicht Gegenstand der Betrachtung. Dieser Selektivität müsse man sich bewusst sein. (Vgl. Mayntz 2004: 74-75; Mayntz 2009: 11).

Weitere Kritikpunkte sind laut Brunnengräber et al. (2004) die Vernachlässigung demokratiethoretischer Fragen (nach Brunnengräber/Stock 1999), ein wissenschaftlicher Steuerungsoptimismus sowie ein noch nicht gefundenes Modell für komplexe Mehrebenensysteme. (Vgl. Brunnengräber et al. 2004: 13).

2.2.1. Governance im modernen Staat

Moderne Nationalstaaten sehen sich mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die Nicolai Dose (vgl. Dose 2006: 25-26) unter Bezugnahme auf

andere Autoren wie folgt benennt: Wettbewerb zwischen den einzelnen Nationalstaaten (zit. n. Zürn 1998: 17ff), Globalisierung (u. a. zit. n. Grande 1998: 11 ff.), Mehrebenenverflechtung zwischen Bund und Ländern sowie mit Europa (zit. n. Grande 2000: 11ff; Benz 2004b: 125 ff), Auflösung der Unterteilung in Staat und Gesellschaft, Einflussnahme von Interessensgruppen und anderen gesellschaftlichen Akteuren.

Bei Sebastian Botzem (vgl. Botzem 2002: 7) finden sich weitere Herausforderungen für politische Steuerung, nämlich gesellschaftliche Differenzierungsprozesse sowie politische und wirtschaftliche Internationalisierungsprozesse.

„Die fiskalische Krise der Wohlfahrtsstaaten, der mit Globalisierung in Zusammenhang gebrachte Verlust nationaler Handlungsfähigkeit sowie die Diagnose einer zunehmenden Pluralisierung sozialer Zusammenhänge stellen nunmehr seit vielen Jahren die Rahmenbedingungen für politisch-administratives Handeln dar.“ (Botzem 2002: 7, zit. n. Pierre 2000: 4)

Wolfgang Merkel (vgl. Merkel 2011: 20) macht derzeit drei Gruppen von Herausforderungen für entwickelte Demokratien aus:

- Den inneren Kernfunktionen von Demokratie, wie Partizipation oder Repräsentation, geht ihre Substanz verloren.
- Die Regierungen haben in einer komplexer werdenden Welt ihre Vormachtstellung abgegeben und drohen ihre Output-Legitimität zu verlieren: „Regieren heißt moderieren, *Government* wird durch *Governance* ersetzt.“ (Merkel 2011: 20, Hervorh. i. Orig.).
- Herrschaftsautoren und Herrschaftsunterworfenen sind in Zeiten der Globalisierung nicht mehr deckungsgleich.

Das traditionelle Konzept vom „starken Staat“ oder „Interventionsstaat“ zur Erfüllung seiner Aufgaben wurde in den 1960er und 1970er Jahren zunehmend angezweifelt. Kritik wurde auch an der regulativen Politik laut. Doch auch der Rückzug des Staates mit Deregulierung und Privatisierung war kein geeigneter

Weg. (Vgl. Mayntz 2004: 68). „Der Staat konnte sich nicht einfach zurückziehen, sondern musste versuchen, die Probleme *in Kooperation* mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu lösen.“ (Mayntz 2004: 68, Hervorhebung im Original).

In den 1970er Jahren hielt der Begriff „Steuerung“ in die deutsche Sozialwissenschaft Einzug. Dem der kontinentaleuropäischen Politikwissenschaft zugrunde liegenden Staatsverständnis nach ist Politik dabei Handeln im öffentlichen Interesse. Daneben wird zwischen Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt unterschieden. (Vgl. Mayntz 2009: 42-43). Dieses Modell wurde im Lauf der Zeit angepasst: „Am Ende dieser Erweiterung des steuerungstheoretischen Paradigmas stand das Modell des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet.“ (Mayntz 2009: 43).

Hier setzt eine Akzentverschiebung von „Steuerung“ hin zu „Governance“ ein, die besonders beim Übergang von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene und dann wiederum auf die globale Ebene sichtbar wurde. (Vgl. Mayntz 2009: 44; 48).

So trat in den 1990er Jahren Governance allmählich an die Stelle des Begriffs der „politischen Steuerung“ und hat zwei Bedeutungen: „Governance als Oberbegriff verschiedener Modi sozialer Handlungskoordination [...]“ und „Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung [...]“ (Mayntz 2004: 66). Hubert Heinelt stellt dazu fest: „Es ist dieser steuerungstheoretische Hintergrund, der dem Begriff Governance eine weitere Bedeutung verleiht, als mit dem (eher von angelsächsischen Diskussionsbeiträgen ausgehenden) Slogan eines ‚shift from government to governance‘ impliziert ist.“ (Heinelt 2008: 39).

Sebastian Botzem hält Governance in der Steuerungsdiskussion dort für besonders sinnvoll, wo nationalstaatliche Ansätze nicht mehr greifen bzw. andere Ebenen mit ins Spiel kommen. „Die zunehmende Bedeutung von Entscheidungsfindung jenseits des Nationalstaats und insbesondere die Wirkungen dieser Mehrebenenverflechtungen stellen eine

steuerungskonzeptionelle Leerstelle dar, die unter Rückgriff auf Governance-Konzepte ausgefüllt werden kann.“ (Botzem 2002: 23).

Was macht nun Governance im modernen Staat aus? Renate Mayntz beantwortet diese Frage so: „Das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse ist das Besondere von Governance im modernen Staat.“ (Mayntz 2004: 68).

Sie beschreibt drei Regelungsformen im modernen Staat (vgl. Mayntz 2004: 68-71): Erstens gibt es die staatlichen Bürokratien. Sie erstrecken sich über mehrere Ebenen und sind hierarchisch gegliedert. Arbeiten zum Beispiel mehrere Ministerien oder Bundesstaaten zusammen, spricht man von horizontalen Kooperationsbeziehungen. Vertikale Kooperationsbeziehungen finden sich dort, wo Behörden unterschiedlicher politischer Ebenen interagieren. Zweitens sind die Politiknetzwerke zu nennen, die aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bestehen. „In Politiknetzwerken ist der Staat lediglich Primus inter pares.“ (Mayntz 2004: 69). Eine dritte Gruppe sind die „Institutionen gesellschaftlicher Selbstregulierung“ (Mayntz 2004: 70, zit. n. Schuppert 1989), zum Beispiel Kammern oder Wirtschaftsverbände. Zentrales Element dieser drei Komponenten sind laut Renate Mayntz die Verhandlungen.

Damit nicht-hierarchische Regelung überhaupt entstehen konnte, waren folgende Voraussetzungen notwendig: korporative Akteure, die in gesellschaftlichen Teilbereichen autonom und frei handeln und entscheiden durften. Weiters erfordern immer öfter Querschnittsprobleme eine ressort- oder disziplinübergreifende Zusammenarbeit. Und durch europäische Integration und Globalisierung entstand eine weitere, vertikale Verflechtungen begünstigende Ebene. (Vgl. Mayntz 2004: 71).

Doch als Schlussfolgerung von einem schwachen Staat zu sprechen, wäre zu kurz gegriffen. Vielmehr haben sich die Aufgaben des Staates hin zu Koordination verschoben. „Genauer könnte man sagen, dass das Management von Interdependenz zu einer zentralen Staatsaufgabe geworden ist.“ (Mayntz

2004: 72). Der Staat bleibt aber trotz allem jene Instanz, die die Systemverantwortung trägt. (Vgl. Mayntz 2004: 72).

2.2.2. Governance und Government

Arthur Benz arbeitet die Besonderheiten des Governance-Begriffes heraus, indem er ihn als Abgrenzung in Beziehung zur Government-Perspektive setzt (vgl. Benz 2004a: 19 ff.). Bei der Governance-Perspektive stehen Regelungs-, Steuerungs- und Kooperationsmechanismen von Staat, Markt sowie sozialen Netzwerken und Gemeinschaften im Mittelpunkt. Um bei Konflikten eine Einigung zu erzielen, wird auf Verhandlungen zurückgegriffen. Bei der Government-Perspektive treten Staat, Markt und Gesellschaft als eigenständige, sich voneinander unterscheidende Institutionen in Erscheinung. Konflikte werden geregelt „[...] u. a. in Verfahren der Mehrheitsdemokratie, durch autoritative Entscheidungen der Exekutive und der Gerichte sowie durch Vollzugsmaßnahmen der Verwaltung.“ (Benz 2004: 19).

Laut von Blumenthal und Bröchler ist dieses Bild von Government-Forschung nicht mehr zeitgemäß, da diese sich vom traditionellen Institutionalismus zu neo-institutionalistischen Ansätzen gewandelt habe. Auch „Government“ sei ein komplexer Begriff, was sich nicht nur in der Theorie, sondern auch in der konkreten Forschung niederschläge: „Zunehmend wird dabei die Prozessdimension (politics) in die Analyse der Regierung einbezogen.“ (von Blumenthal/Bröchler 2006: 15).

Bereits Jahrzehnte bevor Governance in Mode kam, machte der französische Philosoph Michel Foucault mit dem Begriff der „Gouvernementalité“ (Gouvernementalität, zusammengesetzt aus den Worten „gouverner“, regieren, und „mentalité“, Denkweise) auf die Wechselwirkung zwischen Politik und Gesellschaft beim Regieren aufmerksam. (Vgl. Brunnengräber et al. 2004: 9).

Es gibt vier Merkmale, die Governance von der traditionellen Sicht des Regierens abgrenzen (vgl. von Blumenthal/Bröchler 2006: 8f.):

- Staatliche Regelungen werden durch „weichere“ Formen der Steuerung ersetzt.
- Private Akteure sind während des gesamten Verfahrens mit einbezogen.
- Dadurch lässt sich der Staat als einheitlicher Akteur nicht mehr von der Gesellschaft klar trennen.
- Von der Bildung stabiler Institutionen kann das (Nicht-)Gelingen von Governance abhängen.

Was bedeutet dies für das Verhältnis von Governance und Government?

„Governance spiegelt einerseits reale Veränderungen wider: Government, d. h. Regieren im Sinne einseitiger staatlicher Regelung, scheint an Relevanz zu verlieren und durch neue Formen von Governance verdrängt zu werden. Andererseits dokumentiert der Wechsel der Perspektive von Government zu Governance eine gewachsene Aufmerksamkeit für die seit jeher gegebenen [sic!] Komplexität des Prozesses politischer Entscheidung und Regelung.“ (von Blumenthal/Bröchler 2006: 7)

Es ist dieser Bedeutungswechsel, der Government von Governance unterscheidet: „Current use does not treat governance as a synonym for government. Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing; or a *changed* condition of ordered rule; or the *new* method by which society is governed.“ (Rhodes 1996: 652-653, Hervorh. i. Orig.).

2.3. Konzepte

In diesem Unterkapitel sollen verschiedene Konzepte von Governance vorgestellt werden. Einen vollständigen Überblick zu geben, würde den Rahmen dieser Diplomarbeit bei weitem sprengen. Anstatt dessen beschränke ich mich auf einige Konzepte, von denen ich denke, dass sie für die später erfolgende

Analyse der Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung hilfreich sein können. Bei diesen Konzepten handelt es sich um Good Governance der Weltbank, Governance in der OECD, Governance in der Europäischen Union sowie Public Governance und Partizipative Governance.

2.3.1. Good Governance und die Weltbank

Der Begriff „Good Governance“, so impliziert schon das Adjektiv „good“, hat einen normativen Gehalt und einen entwicklungspolitischen Hintergrund. „Einerseits bezeichnete er ein Programm zur Verbesserung des Regierens in nationalen und internationalen politischen Systemen, andererseits ein Konzept zum Abbau staatlicher Steuerung und Leistungen zugunsten privater oder zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten“, stellt Arthur Benz (Benz 2004a: 18) fest. Diese Veränderungen machten sich seit Mitte der 1980er Jahre bemerkbar. (Vgl. Benz 2004a: 18).

Eine wichtige Rolle in der Diskussion um Good Governance spielt die Weltbank. „Es war die Weltbank, welche die Zeichen der Zeit erkannte, Erkenntnisse der Institutionenökonomik aufgriff und den Governance-Begriff in die entwicklungspolitische Diskussion einführte. Sie erwies sich wieder einmal als ‚agenda setting agency‘ mit einer beachtlichen Definitions- und Deutungsmacht.“ (Nuscheler 2009: 11).

Die Weltbank veröffentlichte 1989 eine Studie über die Entwicklungskrise im subsaharischen Afrika und machte dabei eine *crisis of governance* bzw. *poor* und *bad governance* bei Staat und Verwaltung aus. (Vgl. Nuscheler 2009: 11; Theobald 2002: 55). Dabei kam das Wort „good“ im Bericht kaum vor: „Die häufig als Geburtsurkunde von Good Governance gerühmte Afrika-Studie von 1989 erwähnte das normative Attribut ‚good‘ nur am Rande bzw. beiläufig im Vorwort des Präsidenten.“ (Nuscheler 2009: 13).

Ein weiteres, 1992 publiziertes Grundsatzpapier der Weltbank, „Governance and Development“, wird vom Staats- und Völkerrechtler Rudolf Dolzer als „[...]“

Wiege des neuen Denkens in den Bahnen der Good Governance [...]“ bezeichnet: „Die Studie macht deutlich, dass die endogenen Strukturen der Good Governance den Prozess der Entwicklung entscheidend beeinflussen und lenken.“ (Dolzer 2007: 18).

Dieses Papier kehrt die einst festgestellten Mängel ins Positive um und besetzt Governance durch das Beifügen von „good“ normativ. Public Sector Management, Verantwortlichkeit von Staats- und Verwaltungshandeln, Information und Transparenz sowie Verbesserung der rechtlichen Bedingungen für den Entwicklungsprozess werden als unerlässlich für Good Governance angesehen. (Vgl. Theobald 2002: 58-59; Hill 2005: 223).

Im Konzept der Weltbank wird Governance wie folgt definiert:

„[...] the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are selected, monitored and replaced; (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“ (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2010: 4, Hervorh. i. Orig.)

Mit den *Worldwide Governance Indicators (WGI)* hat die Weltbank ein länderübergreifendes Indikatorensystem für Governance entwickelt. Seit 1996 kommt es für über 200 Länder zur Anwendung. Die Indikatoren spiegeln sechs Dimensionen von Governance wider:

- *Voice and Accountability*
- *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*
- *Government Effectiveness*
- *Regulatory Quality*
- *Rule of Law*
- *Control of Corruption.*

Diese Dimensionen werden den einzelnen Governance-Feldern laut oben stehender Definition zugeordnet: *Voice and Accountability* und *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* fallen in Bereich (a), *Government*

Effectiveness und *Regulatory Quality* in Bereich (b) und *Rule of Law* und *Control of Corruption* in Bereich (c).

Für die Analyse werden Umfragen von Firmen und Privaten sowie Einschätzungen von internationalen Organisationen, NGOs und öffentlichen Körperschaften herangezogen. (Vgl. Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2010: 4-6).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Bewertung mittels dieser *Worldwide Governance Indicators* für Österreich für die Jahre 2000, 2005 und 2010.

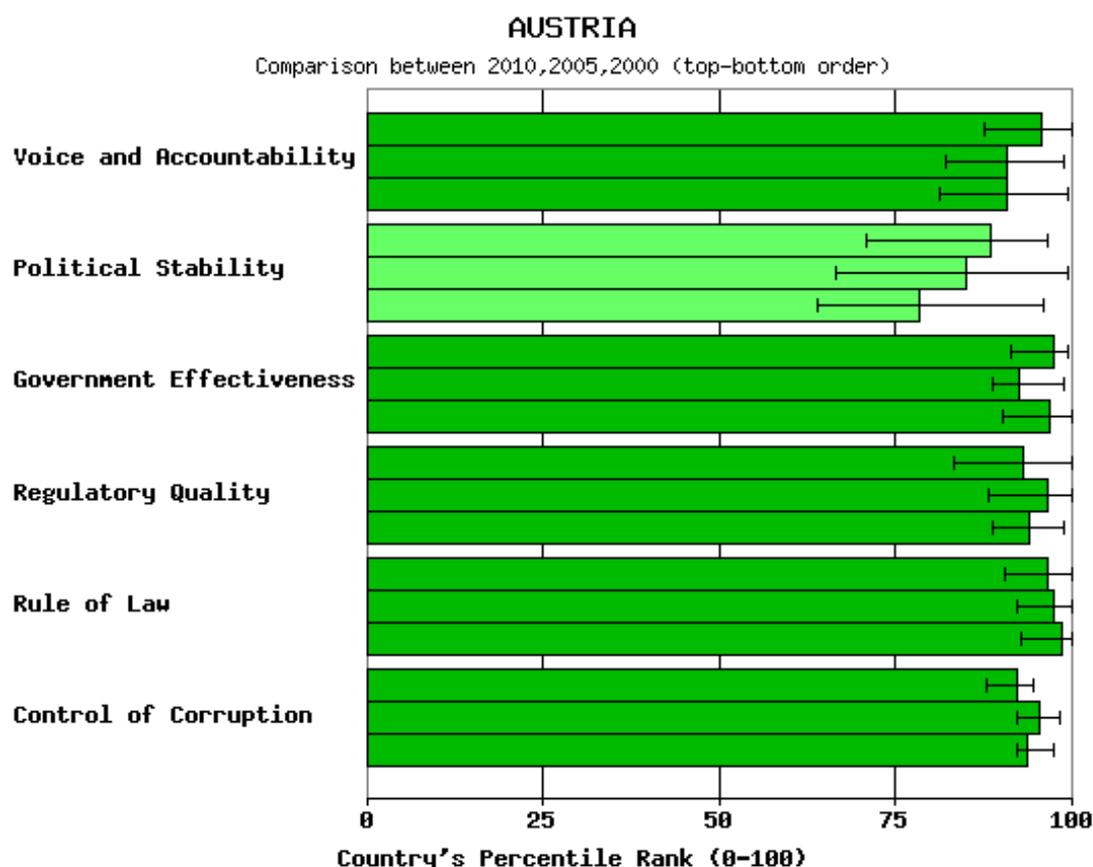


Abb. 2: *Worldwide Governance Indicators (WGI)* für Österreich.
(Quelle: Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*³).

Internationale Organisationen sowie Geberländer machten nach dem Ende des Kalten Krieges „[...] Good Governance zum Schlüsselbegriff und handlungsleitenden Programm der westlichen Gebergemeinschaft [...].“ (Nuscheler 2009: 16). Vor allem die Vereinten Nationen in ihrem

³ Abgerufen auf http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp# am 4. Jänner 2012.

Entwicklungsprogramm und das „Development Assistance Committee“ der OECD in den „Orientations on Participatory Development and Good Governance“ entwickelten, aufbauend auf den Formulierungen der Weltbank, das Konzept weiter. (Vgl. Nuscheler 2009: 15-17, 19-22; Botzem 2002: 17).

Was versteht man also nun unter Good Governance? Rudolf Dolzer gibt folgende Definition:

„Wir wissen, dass Good Governance sich mit einem neuen Leitbild der Staatlichkeit befasst, das aufbaut auf funktionsfähigen staatlichen Institutionen, auf dem Respekt vor den Menschenrechten, auf der Betonung der Rechtsstaatlichkeit, auf wirtschaftlicher Vernunft in der Politik und auf der Notwendigkeit der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens.“ (Dolzer 2007: 13)

Mit Good Governance werden also keine revolutionären neuen Forderungen aufgestellt. Im Gegenteil: Die darin angesprochenen Themen basieren auf dem legalistischen Rechtssystem in der Verfassung sowie auf modernen Staatszielen. (Vgl. Dolzer 2007: 13; Hill 2005: 231).

Die Verhaltensregeln von Good Governance werden in Entwicklungsländern etwa von der Weltbank, internationalen Finanzinstitutionen, der WTO oder durch Investitionsverträge eingefordert, indem zum Beispiel die Vergabe finanzieller Mittel an Bedingungen geknüpft wird. Dieser Trend lässt sich nicht nur in Ländern der südlichen Hemisphäre, sondern auch Mittel- und Osteuropas beobachten. (Vgl. Dolzer 2007: 19-20; Brunnengräber et al. 2004: 2). So kann der EU-Beitritt der europäischen Transformationsländer unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden:

„Was zweitens speziell die Länder in Mitteleuropa betrifft, so haben sich diese im vergangenen Jahrzehnt mittels der Akzeptanz der Beitrittsbedingungen der Europäischen Union einem vertraglich vereinbarten Reformprogramm unterworfen, das sich in seiner Breite und Tiefe als

hochpotenzierte Form der Good Governance verstehen lässt.“ (Dolzer 2007: 20)⁴

Auch zwischen Good Governance und nachhaltiger Entwicklung gibt es einen Zusammenhang:

„Die westliche Gebergemeinschaft muss sich die Frage gefallen lassen, ob die Organisation ihrer Entwicklungszusammenarbeit den Anforderungen von Good Governance gerecht wird. Sie muss sich vor allem mit der Gretchenfrage auseinandersetzen, wie sie ihr Wirtschafts- und Konsummodell, das in vielfacher Hinsicht dem Nachhaltigkeitsprinzip widerspricht, so verändern kann, dass es die Überlebenschancen in den ökologisch verwundbaren Weltregionen nicht weiter verschlechtert. Global Good Governance hat viel mit Global Sustainable Development zu tun.“ (Nuscheler 2009: 61, Hervorh. i. Orig.)

Ebenso fand das Konzept von Good Governance Eingang in die Verwaltung: „In Form von normativ gemeinten Gestaltungsprinzipien wie Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit usw. diente das Konzept von ‚good‘ oder auch ‚modern‘ Governance zugleich als neues Leitbild der Verwaltungsreform [...].“ (Mayntz 2009: 47).

2.3.2. Governance der OECD

Governance bezieht sich im Verständnis der OECD auf „[t]he exercise of political, economic and administrative authority“ (OECD 2011: 259). Das Governance-Konzept betont die Perspektive der Regierungen. In den auf der Internet-Seite der OECD im Bereich *Directorate for Public Governance and Territorial Development* veröffentlichten *Principal elements of good governance* kommt dies zum Ausdruck:

⁴ (Mögliche) EU-Beitrittskandidatenländer und europäische Nachbarschaftsländer werden von Europäischer Union und OECD im Rahmen deren gemeinsamer Initiative SIGMA bei der Reform ihrer öffentlichen Verwaltung unterstützt. (Vgl. www.sigmaweb.org).

- *„Accountability: government is able and willing to show the extent to which its actions and decisions are consistent with clearly-defined and agreed-upon objectives.*
- *Transparency: government actions, decisions and decision-making processes are open to an appropriate level of scrutiny by others parts of government, civil society and, in some instances, outside institutions and governments.*
- *Efficiency and effectiveness: government strives to produce quality public outputs, including services delivered to citizens, at the best cost, and ensures that outputs meet the original intentions of policymakers.*
- *Responsiveness: government has the capacity and flexibility to respond rapidly to societal changes, takes into account the expectations of civil society in identifying the general public interest, and is willing to critically re-examine the role of government.*
- *Forward vision: government is able to anticipate future problems and issues based on current data and trends and develop policies that take into account future costs and anticipated changes (e.g. demographic, economic, environmental, etc.).*
- *Rule of law: government enforces equally transparent laws, regulations and codes“⁵*

In der regelmäßig erscheinenden OECD-Publikation *Government at a Glance* werden die Regierungen von Mitglieds- und Partnerländern anhand ihrer Leistung bewertet. Mittels eines Sets von knapp 60 Indikatoren – *core indicators, periodic indicators* und *special features* – werden auch Governance-Aspekte abgefragt. (Vgl. OECD 2011: 14-16).

2.3.3. Governance in der Europäischen Union

Governance wurde von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Anfang des Jahres 2000 als eines von vier strategischen Zielen definiert. (Vgl. Kommission 2001b: 3). In „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“ legte die Kommission 2001 ein Werk vor, das dazu dienen sollte, „[...] die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken.“ (Kommission 2001b: 3):

⁵ http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html, abgerufen am 4. Jänner 2012.

Das Weißbuch war ein wichtiger Versuch, Europäische Union und Bürger näher zusammenzubringen. (Vgl. Bauer/Dearing 2011: 52): „Das Weißbuch schlägt vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen, und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Es plädiert für mehr Offenheit sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten.“ (Kommission 2001b: 4).

In „Europäisches Regieren“ werden Vorschläge für einen Wandel gemacht (vgl. Kommission 2001b: 3-7):

- bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit
- eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse
- Global Governance
- Neuausrichtung der Institutionen.

Diese Vorschläge gliedern sich in einzelne Abschnitte, denen konkrete Aktionspunkte zugeordnet werden. Diese Bestandsaufnahme und die notwendigen zu ergreifenden Maßnahmen machen den Hauptbestandteil des Weißbuches aus. (Vgl. Kommission 2001b: 13-41).

Die Basis für die Änderungen im Besonderen sowie für Gutes Regieren im Allgemeinen bilden die folgenden fünf Grundsätze (vgl. Kommission 2001b: 13-14):

- Offenheit
- Partizipation
- Verantwortlichkeit
- Effektivität
- Kohärenz.

„Eine besondere Rolle im Konzept der Europäischen Kommission im Rahmen des Weißbuchs ‚Europäisches Regieren‘ betrifft dabei die Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Vorbereitung und Umsetzung von Entscheidungen bis hin zu Feedback-Mechanismen, für die auch elektronische Angebote

bereitgestellt werden“, (Hill 2005: 228) urteilt Hermann Hill im Hinblick auf Veränderungen bei prozessualen Steuerungsformen in der Europäischen Union, die neben verschiedenen organisatorischen und kulturellen Steuerungsformen existieren. (Vgl. Hill 2005: 227-229).

Um den Gehalt der im Weißbuch „Europäisches Regieren“ angesprochenen Öffentlichkeitsbeteiligung für qualitätsvolle Politikgestaltung zu unterstreichen, stimmte die Europäische Kommission Ende 2002 einer Mitteilung zu, in der Grundsätze und Mindeststandards für Konsultation und Dialog festgesetzt werden. (Vgl. Arbter/Trattnigg 2005: 304). „Diese Mitteilung definiert einheitliche Grundregeln für Beteiligungsprozesse und enthält klare Hinweise, auf welche Prinzipien dabei jedenfalls geachtet werden sollte. Die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards sind selbst in einem Konsultationsprozess entstanden.“ (Arbter/Trattnigg 2005: 304).

Governance in der Europäischen Union kann auch unter dem Blickwinkel der Mehrebenensysteme betrachtet werden. Der Begriff „Multilevel Governance“ fand erst in letzter Zeit in der Europaforschung und in den Theorien der internationalen Politik seinen Niederschlag und ist nicht eindeutig bestimmt; das Phänomen jedoch beschäftigt schon seit langem Föderalismus- und Verwaltungsforschung.

Multilevel Governance impliziert keine hierarchische Ordnung, sondern liegt dann vor, wenn politische Prozesse die Ebene – eine territorial organisierte politische Einheit – wechseln und man folglich von „Politikverflechtung“ sprechen kann. Strukturen und Prozesse passieren sowohl innerhalb einer Ebene (intragouvernemental) als auch zwischen den Ebenen (intergouvernemental). (Vgl. Benz 2004b: 126-130).

Arthur Benz definiert Governance in Mehrebenensystemen so:

- *„Interdependenzen zwischen Ebenen, die aus externen Effekten und Verteilungskonflikten resultieren können;*
- *das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure (Regierungen/Verwaltungen, Verbände, Experten);*
- *institutionalisierte Regelsysteme innerhalb von Ebenen, in denen die Akteure der multilevel governance handeln (insbesondere Festlegung von Vetorechten,*

Parteienwettbewerb, Verhandlungen, exit-Möglichkeiten von Mitgliedern);

- *Koordinationsmodi zwischen den Ebenen, die in aller Regel auf Verhandlungen beruhen, allerdings auch Elemente von Hierarchie und Wettbewerb enthalten können;*
- *die Art der Kopplung zwischen den internen und externen Regelsystemen (lose und eng), die darüber entscheidet, wie stark maßgebliche Akteure an jeweilige Regelsysteme gebunden sind.“*

(Benz 2004b: 135, Hervorh. i. Orig.)

Ein Charakteristikum von Governance im europäischen Mehrebenensystem, so Benz, sei die lose Kopplung der Regelsysteme. Ein Musterbeispiel dafür sei die Regionalpolitik der Europäischen Union (vgl. Benz 2004b: 138; 141).

Für die Analyse politischer Prozesse in der Europäischen Union kann auch das Konzept der „Netzwerk-Governance“ herangezogen werden, das von Beate Kohler-Koch geprägt wurde. „In essence, ‘governance’ is about the structured ways and means in which the divergent preferences of interdependent actors are translated into policy choices ‘to allocate values’, so that the plurality of interests is transformed into co-ordinated action and the compliance of actors is achieved.“ (Eising/Kohler-Koch 1999: 5).

Vier Idealtypen von Governance-Formen werden dabei – je nach der Rolle des Staates im Vergleich zu anderen Akteuren, Verhaltensregeln, Interaktionsmustern und Level politischer Aktion – unterschieden: *statism*, *corporatism*, *pluralism* und *network governance*. Eine Übersicht gibt folgende Tabelle, in der die Hauptbestandteile dieser Idealtypen verdeutlicht werden.

	<i>Statism</i>	<i>Pluralism</i>	<i>Corporatism</i>	<i>Network</i>
<i>Role of the state</i>	Authority	Referee	Mediator	Activator
<i>Dominant orientation</i>	Pursuit of common 'national' interest	Pursuit of individual interests	Integrating conflicting group interests	Co-ordinating related interests
<i>Patterns of interaction</i>	Command and control based on majority rule	Competition and bargaining to build minimum winning	Concerted negotiations to reach consensus	Multilateral negotiations to approximate positions
<i>Dominant actors</i>	State actors	State actors and multitude of interest groups and parties	State actors and functional peak associations	State actors and multitude of stake holders
<i>Level and scope of political allocation</i>	Central level covering all issue areas	Overall and issue specific at respective government level	National or sub-national level covering specific issue areas	Functionally specific agreements cutting across different levels

Abb. 3: *Core elements of ideal types of governance.*
(Quelle: Eising/Kohler-Koch 1999: 6).

Worum geht es nun bei Netzwerk-Governance? „When compared to other systems, the most obvious feature of a ‘network‘ system is that politics is not about the reproduction of identity but of managing differentiation.“ (Kohler-Koch 1999: 24). Und dies sei bei der Europäischen Union der Fall, so Kohler-Koch. Einerseits fehle eine einende Ideologie („Europa“ sei eine vage Vorstellung, beruhend auf Christentum, Römischem Recht und Aufklärung), andererseits gebe es im politischen System der EU keine politische Vorrangstellung, sondern Interessenspluralität. (Vgl. Kohler-Koch 1999: 24-25).

Netzwerk-Governance ist nicht nur ein analytisches, sondern auch ein politisches Konzept und kann auch für heuristische Zwecke herangezogen werden. „The core idea of ‘network governance‘ is that political actors consider problem-solving the essence of politics and that the setting of policy-making is

defined by the existence of highly organised social sub-systems.“ (Eising/Kohler-Koch 1999: 5).

Vier Merkmale sind für Netzwerk-Governance typisch (vgl. Eising/Kohler-Koch 1999: 5-6; Kohler-Koch 1999: 25-26):

- Die Rolle des Staates hat sich von autoritär auf aktivierend und moderierend geändert.
- „Der Staat“ tritt nicht als einheitlicher Akteur auf, sondern ist horizontal und vertikal aufgesplittet.
- Die Akteure halten sich bei Verhandlungen an Verhaltensregeln, obwohl sie nicht nur gemeinsame, sondern auch unterschiedliche Interessen haben. Grund: „Joint problem-solving is usually linked to the distribution of benefits.“ (Kohler-Koch 1999: 26).
- Das Level politischer Aktion erstreckt sich von zentraler EU-Ebene bis auf die dezentrale, subnationale Ebenen in den Mitgliedsstaaten. Subsidiarität ist ein Kernbestandteil von Netzwerk-Governance.

Netzwerk-Governance beschränkt sich nicht auf die Europäische Union, sondern findet auch ihre Verbreitung in den Mitgliederstaaten (auf dem Wege von *imposition*, *involvement* und *attraction*). (Vgl. Kohler-Koch 1999: 27-29).

2.3.4. Public Governance

Auch in der öffentlichen Verwaltung kann ein Wandel in Richtung Governance beobachtet werden. „Good“ und „Public“ Governance werden dabei synonym verwendet; „good“ unterstreicht den normativen Gehalt. (Vgl. Bauer/Dearing 2011: 27). So haben sich die politisch-administrativen Leitbilder in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg geändert. War bis Mitte der 1960er Jahre der „demokratische Rechtsstaat“ dominant, wurde in den 1970er Jahren die Richtung hin zum „aktiven Staat“ eingeschlagen. Dieser wurde vom „schlanken Staat“ ersetzt. Das seit Mitte der 1990er Jahre vorherrschende Leitbild in der

Verwaltung ist nun das des „aktivierenden Staates“. (Vgl. Jann 2005: 7-9). Diese Situation dürfte sich auch auf Österreich übertragen lassen.

„Leitbilder“ definiert Werner Jann so:

„Leitbilder sind nach dieser einfachen Unterscheidung die grundlegenden kausalen und normativen Annahmen, die allgemein akzeptierten Mythen und einfachen Daumenregeln über die Art und Weise, wie Organisationen und Institutionen, z. B. die öffentliche Verwaltung und der Staat, funktionieren bzw. wie sie funktionieren sollten.“ (Jann 2005: 26)

Kennzeichnend für den „schlanken Staat“ waren Modernisierungen der Verwaltung, die durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) beziehungsweise das New Public Management (NPM) geprägt waren. Wie aus dem Wort „Management“ bereits ersichtlich, lagen diesen beiden Modellen Prinzipien der Ökonomie zugrunde. (Vgl. Jann 2005: 30-32).

„New Public Management strebt eine Reorganisation auf drei Ebenen an, nämlich auf der Ebene des Grundverständnisses vom Staat, im Bereich des Verhältnisses der Verwaltung nach außen (zu Wirtschaft und Gesellschaft) sowie auf der Ebene der ‚Binnenmodernisierung‘ (Modernisierung im Innenbereich).“ (Bauer/Dearing 2011: 31)

Werner Jann sieht die Zielrichtung dieser Reformen aber primär nach innen, nicht nach außen hin: „Der Focus dieses Leitbildes der Staats- und Verwaltungsmodernisierung war daher eindeutig intra-organisatorisch, auf einzelne öffentliche Organisationen und Behörden gerichtet.“ (Jann 2005: 31). Die Öffnung nach außen hin, zu anderen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, betrachtet Werner Jann erst im „aktivierenden Staat“ als verwirklicht. In einem weiteren Schritt ermöglicht es das Governance-Modell, institutionelle Arrangements so auszurichten, dass (zivil-)gesellschaftliches Engagement gefördert wird. (Vgl. Jann 2005: 32-33).

„[...] Modern (Public) Governance ist gekennzeichnet durch die bewusste Organisation und das Management der

Netzwerke und Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Individuen, durch institutionelle Steuerung und die Integration unterschiedlicher Steuerungsformen – nicht zuletzt durch den Einsatz von Leitbildern.“ (Jann 2005: 37, Hervorh. i. Orig.)

New Public Management und Public Governance schließen dabei einander nicht aus, sondern sind als komplementär zu betrachten. „Der relativ enge Focus von NPM wird durch das Governance-Konzept entscheidend um die Perspektive in Richtung Öffentlichkeit und den Aspekt der Politikmodernisierung erweitert.“ (Trattnigg/Wutscher 2005: 48; vgl. auch Bauer/Dearing 2011: 55-59; Dearing 2005: 204).

Auch in Österreich gab es in den letzten Jahren in der Bundesverwaltung unter dem Gesichtspunkt von Public Governance Verwaltungsreforminitiativen und Verwaltungsmodernisierungsprogramme. Public Governance oder „Gutes Regieren“ soll einen Beitrag zu mehr Lebensqualität leisten und Gemeinwohl schaffen. (Vgl. Dearing 2011: 202).

„[...] Elemente von ‚Public Governance‘ – wie die zentrale Steuerung durch die Politik und die Ausrichtung auf gesellschaftliche Werte – räumen der strategischen Arbeit größere Bedeutung ein. Auch die Erkenntnis, dass der Staat nicht mehr allein alle öffentlichen Aufgaben erfüllen kann, sondern mehr in Zusammenarbeit mit Partnern und Interessierten, ist ein wichtiges Element von ‚Gutem Regieren‘. Der Staat trägt aber die Verantwortung für die übergeordnete Koordinierung und Steuerung in Richtung der zentralen, staatlichen Ziele.“ (Dearing 2011: 203-204)

Strategische Ziele von Public Governance sind (vgl. Bauer/Dearing 2011: 59-70):

- Erhöhen des Vertrauens in demokratisches Regieren
- Regierungen entwickeln hohe strategische Gestaltungskraft (Strategic Agility)
- Verstärken der Bürgerbeteiligung (Co-Design und Co-Production)

- Kohärente Wirkungsorientierung: Koordinierung der Inhalte unter Berücksichtigung der zuständigen staatlichen Ebenen und der differenzierten Trägerschaft der Aufgaben.

Rita Trattnigg und Werner Wutscher führen sieben Erfolgsfaktoren für Good Governance in der Verwaltung an (Trattnigg/Wutscher 2011: 48-57):

- „Ein neues Leitbild: Von der Verwaltung zur Mitgestaltung“
- „Ein eigenständiges Profil der Verwaltung gegenüber der politischen Ebene“
- „Mehr Außenwirkung durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft“
- „Nachhaltige Entwicklung als sinnstiftendes Konzept für Good Governance“
- „Die BürgerInnen als ‚AuftraggeberInnen‘ der Verwaltung – nicht als Notnagel in Zeiten knapper Budgets“
- „Verwaltung goes public – Vom ‚unbekannten Wesen‘ zur mitgestaltenden Kraft“.

Eine im Jahr 2005 vom KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in der Bundesverwaltung durchgeführte Umfrage zu Public Governance attestierte dem Konzept durchwegs hohen Bekanntheitsgrad. Verbesserungspotenzial gibt es bei aktiver Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und Evaluierungen. (Vgl. Dearing 2011: 204). Dennoch kann festgestellt werden, „[...] dass sich der Umsetzungsstand von Public Governance seit 2005 langsam aber doch weiterentwickelt hat.“ (Dearing 2011: 206).

Eine Perspektive für mehr Public Governance bietet auch das ab 2013 geltende neue Haushaltsrecht. Es unterstreicht die Elemente Wirkungsorientierung, Transparenz, Gleichstellung von Frauen und Männern sowie nachhaltige Budgetgestaltung und sieht eine neue Steuerungsphilosophie und neue Verantwortlichkeiten vor. (Vgl. Dearing 2011: 211-219).

2.3.5. Partizipative Governance

Bei partizipativer Governance sollen Betroffene schon in den Entstehungsprozess von Entscheidungen miteinbezogen werden. „Die Ausgangsüberlegung partizipativer Governance ist, dass die Betroffenen eines Politikprogramms bzw. einer Politikmaßnahme sowie bestimmte Interessensgruppen auch in den Planungsprozess bzw. Entscheidungsprozess einbezogen werden sollen.“ (Brunnengräber et al. 2004: 11). Die Legitimität und die Effektivität politischer Maßnahmen soll dadurch steigen. (Vgl. Brunnengräber et al. 2004: 11; Arbter/Trattnigg 2011: 302).

Im „Lexikon der Politikwissenschaft“ wird Partizipation wie folgt definiert: „Partizipation (von spätlat.[einisch] *participatio*), Beteiligung i.[m] S.[inne] von Teilnahme wie Teilhabe, wobei (unterschiedlichen Demokratiemodellen bzw. Politikbegriffen folgend) ein instrumentelles und ein normatives Verständnis polit.[ischer] P.[artizipation] unterschieden werden kann.“ (Nohlen/Schultze 2005: 675, Hervorh. i. Orig.). Bei ersterem beteiligen sich die Bürger, um Entscheidungen in ihrem Sinne herbeizuführen. Bei zweiterem steht die Selbstverwirklichung und die politisch-soziale Teilhabe an sich im Vordergrund. (Vgl. Nohlen/Schultze 2005: 675-676).

Wer soll und darf partizipieren? Philippe C. Schmitter nennt diese Personen oder Organisationen *holders*: „[...] [T]hey possess some quality or resource that entitles them to participate.“ (Schmitter 2002: 62). Er unterscheidet verschiedene Typen (vgl. Schmitter 2002: 62-63): *rights-holders*, *space-holders*, *knowledge-holders*, *share-holders*, *stake-holders*, *interest-holders* und *status-holders*. Alle auf einmal können schwer partizipieren: „The ‘question of political design‘ involves choosing the apposite criterion according to the substance of the problem that has to be solved or the conflict that has to be resolved.“ (Schmitter 2002: 63).

Auch „die Öffentlichkeit“ kann in konkrete Akteure aufgesplittet werden: zum einen in die „breite Öffentlichkeit“ mit Einzelpersonen und Bürgerinitiativen

und zum anderen in die „organisierte Öffentlichkeit“ (oder Interessensgruppen) mit gesetzlich geregelten Interessensvertretungen und Organisationen der Zivilgesellschaft (innerhalb und außerhalb des Marktes). (Vgl. Arbter/Trattnigg 2011: 297).

Partizipation ist durch die Governance-Diskussion und der damit verbundenen Frage nach Trennung in Staat und Gesellschaft in den Mittelpunkt gerückt. „[...] [D]ie Teilhabe am Regieren kann nicht länger nur als eine Sache indirekter Beteiligung durch Wahlen und über Repräsentation verstanden werden, sondern auch durch eine Beteiligung an diesen politischen Entscheidungen jenseits des Regierungssystems bzw. staatlicher Strukturen.“ (Heinelt 2008: 22).

Laut Hubert Heinelt sind es gerade die Partizipations- und die damit verbundenen Einflussmöglichkeiten, die in einer „politischen Gesellschaft“ den Unterschied zwischen deren Entwicklung hin zu einer totalitären oder zu einer demokratischen Form ausmachen. (Vgl. Heinelt 2008: 23).

„Die Öffentlichkeitsbeteiligung, oder anders ausgedrückt: die partizipative Demokratie ist als dritte Dimension der Demokratie zu verstehen, die die repräsentative und die direkte Demokratie ergänzt und stärkt, aber keinesfalls ersetzen kann. Öffentlichkeitsbeteiligung bereichert damit die Demokratie und schwächt sie nicht.“ (Arbter/Trattnigg 2011: 271)

Partizipation ist damit nicht nur ein wesentlicher Bestandteil von Governance, sondern überhaupt von Demokratie: „Die Demokratien des 21. Jahrhunderts brauchen offene, partizipationsbereite und gerechte Gesellschaften. Diese sind nicht alleine über den Markt herzustellen, sondern bedürfen der gestaltenden Kraft eines handlungsfähigen und lernbereiten Staates.“ (Merkel 2011: 29).

Bei allen positiven Auswirkungen, die mit Öffentlichkeitsbeteiligung einhergehen, bringen dazu Rita Trattnigg und Werner Wutscher ein kritisches Gegenargument vor. Der Bürger müsse sich auch das Recht vorbehalten dürfen, „Nein“ zu sagen und nicht zu partizipieren:

„Eine Gefahr, die die Governance-Bestrebungen durchaus enthalten, ist das Konstrukt eines ‚Super-Bürgers‘, der vom ‚aktivierenden Staat‘ Aufgabe um Aufgabe übertragen bekommt und der letztlich am Postulat der Eigenverantwortung scheitert. Es muss also auch weiterhin möglich sein, sich als BürgerIn auf die Stimmabgabe bei der Wahl zu beschränken.“ (Trattnigg/Wutscher 2005: 56)

In Österreich existieren seit 2008 „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“, die in einem Praxisleitfaden zusammengefasst sind.

3. Nachhaltige Entwicklung

Am Beginn dieses Kapitels steht ein Überblick über den Begriff: Was wird unter nachhaltiger Entwicklung überhaupt verstanden? Anschließend werden die Entwicklungslinien nachhaltiger Entwicklung nachgezeichnet und wichtige Stationen beleuchtet. Danach werden verschiedene Konzepte nachhaltiger Entwicklung aufgezeigt. Wie nachhaltige Entwicklung gemessen und bewertet werden kann, wird anhand diverser Indikatoren demonstriert. Abschließend geht es um Nachhaltigkeitsstrategien.

3.1. Zum Begriff

Was ist nachhaltige Entwicklung? „Es bezeichnet einen *Prozess* gesellschaftlicher Veränderung, während der Begriff der *Nachhaltigkeit (sustainability)* das Ende eines solchen Prozesses, also einen Zustand beschreibt.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 7, Hervorh. i. Orig.).

„Von den Zinsen leben, nicht von der Substanz“, ist ein Ausspruch, der einem in der Literatur zu nachhaltiger Entwicklung öfter unterkommt (vgl. Renn et al. 2007: 189; Grunwald/Kopfmüller 2006: 14). Martin Sebaldt bezeichnet dies sogar als „[...] die programmatische Quintessenz von *Sustainable Development* [...]“ (Sebaldt 2003: 59, Hervorh. i. Orig.).

Das bedeutet also: Nicht das Motto „Hinter uns die Sintflut“ soll das Handeln heutiger Generationen leiten, sondern es sollen stets künftige Generationen und deren Bedürfnisse im Blickwinkel behalten werden. „Die Perspektive der Nachhaltigkeit bezieht sich auf die Dauerhaftigkeit kollektiver menschlicher Handlungen. Künftige Generationen sollen die gleichen Entfaltungsmöglichkeiten besitzen wie wir, gleichgültig ob sie diese nutzen wollen oder nicht. Sie müssen aber als Angebote für sie erhalten bleiben.“ (Renn et al. 2007: 9).

Dieses Prinzip – nämlich Verantwortung für zukünftige Generationen zu übernehmen – wird auch als „intergenerationale Gerechtigkeit“ bezeichnet. Demgegenüber steht die „intragenerationale Gerechtigkeit“, also die gerechte Verteilung von Ressourcen und Chancen unter den heute lebenden Menschen. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 27 ff.; Renn et al. 2007: 9 f.).

Laut Lafferty/Laghelle (1999) hat soziale Gleichheit – bezogen auf nachhaltige Entwicklung – zwei Dimensionen, eine zeitliche und eine räumliche.

		Space Dimension	
		National	Global
Time Dimension	Within the same generation	National equity within the same generation	Global equity within the same generation
	Between generations	National equity between generations	Global equity between generations

Abb. 4: *The temporal and spatial dimensions of sustainable development.*

(Quelle: eigene Darstellung, nach Lafferty/Laghelle 1999: 7).

Nachhaltige Entwicklung kann in diesem Sinne als normativ begründet gesehen werden (vgl. auch Amelung et al. 2008: 7):

„Das Postulat der Nachhaltigkeit stellt letztlich eine Verteilungsnorm innerhalb und zwischen den Generationen dar. Es beschreibt also keinen wissenschaftlich beobachtbaren Sachverhalt, es leitet sich auch nicht unmittelbar aus dem Wissensschatz der Ökologie oder anderen Naturwissenschaften ab. Nachhaltige Entwicklung ist vielmehr ein normatives Prinzip.“ (Renn et al. 2007: 10)

Auch Grunwald und Kopfmüller teilen diese Ansicht: „Nachhaltige Entwicklung ist kein ausschließlich wissenschaftlich bestimmbarer Begriff, sondern ein

gesellschaftlich-politisches und damit *normatives* Leitbild.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 7, Hervorh. i. Orig.).

Nina Amelung et al. (2008) machen vier Grundsätze nachhaltiger Entwicklung aus: das Gerechtigkeitskonzept, die Langfristigkeit, die Globalität und die integrative Perspektive (vgl. Amelung et al. 2008: 8-9).

Nachhaltigkeit ist ein ebenso weiter Begriff wie Governance. Das birgt die Gefahr der Verwässerung in sich:

„Die offenbar nahezu grenzenlose Aufnahmefähigkeit des Konzepts für neue Fragestellungen führt dazu, daß auch möglichst alles und alle dabei sein müssen. Nachhaltigkeit verkommt so zu einer Art ‚Dachmarke‘. [...] Unter Verweis auf das Konzept Nachhaltigkeit reklamiert inzwischen ein Kunterbunt aus Themen und Akteuren von der Braunkohle bis zur Kultur ihre wichtige Rolle für eine nachhaltige Entwicklung.“ (Matthes 2002: 94)

James Meadowcroft hält dazu fest: „[...] [S]ustainable Development has such a broad scope, and there is always a risk that it ‘becomes an ‘empty box‘ into which all existing economic, social and environmental policies are dropped and simply re-labelled, while changing very little‘ (EC, 2004, p. 5).“ (Meadowcroft 2007: 156).

Lafferty/Langhelle (1999) orten bei nachhaltiger Entwicklung sogar einen Trend: „Just as every country and ideology after World War II wished to profile itself as ‘democratic‘, we find the same trend today with respect to ‘sustainable development‘.“ (Lafferty/Langhelle 1999: 1).

3.2. Entwicklungslinien

Die Idee der nachhaltigen Entwicklung ist nicht neu. „Nicht erst der *Brundtland-Bericht* von 1987 hat das Prinzip der Nachhaltigkeit erfunden, sondern es zieht sich durch menschliches Verhalten seit frühesten, ‚primitiven‘ Zeiten.“ (Sebaldt 2003: 75, Hervorh. i. Orig.). Denn „[i]m Einklang mit der

Natur zu leben und sie zu nutzen, aber nicht auszubeuten, gehört seit Jahrtausenden zum Traditionsbestand ‚primitiver‘ Naturvölker und animistischer Religionen [...]“ (Sebaldt 2003: 59).

Eine erste Verwendung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ findet sich in Bezug auf den Wald wieder. „Der Begriff der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft und bedeutet, dass nur soviel Holz geerntet werden darf, wie in dem jeweiligen Anbaugebiet nachwächst.“ (Renn et al. 2007: 9). Maßstäbe setzte hier das vom sächsischen Adeligen Hannß Carl von Carlowitz im Jahr 1713 verfasste forstwissenschaftliche Werk „Sylvicultura Oeconomica“ (vgl. Sebaldt 2003: 60).

Später fand diese Idee Eingang in die Wirtschaftswissenschaften (etwa bei John Stuart Mills, Robert Malthus, John Hicks) sowie in die Fischereiwirtschaft. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 14 ff.). „Mehr als 200 Jahre lang war damit das Nachhaltigkeitsprinzip im Wesentlichen auf die Forst- und Fischereiwirtschaft sowie den steuerlichen Abschreibungsmechanismus begrenzt.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 16).

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzten eine Reihe von Aktivitäten Akzente – etwa der Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ des „Club of Rome“ und die Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen („United Nations Environment Programme“, UNEP) und ihre erste Umweltkonferenz 1972 in Stockholm; die Tagung von UNEP und „United Nations Conference on Trade and Development“ (UNCTAD) in Cocoyok, Mexiko, 1974; der „Dag-Hammarskjöld-Bericht“ 1974; der Brandt-Report von 1980; der Palme-Report von 1983; die Bildung der „World Commission on Environment and Development“ (WCED) der Vereinten Nationen 1983. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 17 ff.; Sebaldt 2003: 60 ff.).

3.2.1.Brundtland-Bericht

Der Brundtland-Bericht ist nach der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland benannt. Sie stand an der Spitze eines 22-köpfigen Komitees, das im Rahmen der von den Vereinten Nationen 1983 ins Leben gerufenen „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ den Abschlussbericht erarbeitete. Dieser wurde 1987 unter dem Titel „Our Common Future“ präsentiert und wurde auch als „Brundtland-Bericht“ bekannt. (Vgl. Sebaldt 2003: 63-64).

Im Bericht wird definiert, was unter nachhaltiger Entwicklung verstanden wird: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ (United Nations 1987: 54).

Vier zentrale Problembereiche werden angeführt:

- Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen
- wachsende Ungleichheit in den Einkommens- und Vermögensverteilungen
- zunehmende Anzahl in absoluter Armut lebender Menschen
- Bedrohung von Frieden und Sicherheit.

Drei normative Prinzipien sollen daher als Leitbild für nachhaltige Entwicklung fungieren:

- Bewahrung der Umwelt
- Herstellung sozialer Gerechtigkeit
- politische Partizipation.

(Vgl. Griebler/Littig 2004: 15; Grunwald/Kopfmüller 2006: 21, zit. n. Hauff 1987: 32ff.).

Der „Brundtland-Bericht“ ist aus mehreren Gründen für die Debatte um nachhaltige Entwicklung wichtig.

Zum einen wurde nachhaltige Entwicklung als Leitbild international einer größeren Öffentlichkeit bekannt (vgl. Griebler/Littig 2004: 16; Grunwald/

Kopfmüller 2006: 20). Lafferty/Langhelle (1999) schreiben, seit dem Brundtland-Bericht komme keiner mehr an nachhaltiger Entwicklung vorbei:

„It is, however, only since the publication of Our Common Future (WCED, 1987) that sustainability, coupled to the notion of ‘development’, has become a rhetorical talisman for our common present. Pity the politician, the party programme, the long-term plan or the international agreement which does not pay respect to the idea. The prospect of a ‘nonsustainable society’ is on par with that of a nondemocratic society. It’s simply not on.“ (Lafferty/Laghelle 1999: 1, Hervorh. i. Orig.)

Zum zweiten rückte er nicht die einzelnen Mosaiksteine, sondern das Gesamtbild in den Mittelpunkt: „Der Bericht nahm eine globale und integrative Perspektive der bis dahin polarisierten und auf einzelne Aspekte beschränkte Entwicklungsdebatte ein.“ (Grießler/Littig 2004: 15). Felix Christian Matthes schreibt dazu auch:

„An die Stelle der bis dahin meist entkoppelten Diskussion von Umwelt- und Entwicklungsfragen sowie von – eher beschreibender als Perspektiven bietender – Wachstums- und Kapitalismuskritik setzte der Brundtland-Bericht mit dem Nachhaltigkeitsgebot eine allgemeine Norm für verantwortbares politisches und wirtschaftliches Handeln im globalen Maßstab: Nachhaltigkeit als Notwendigkeit.“ (Matthes 2002: 91)

Zum dritten hielt der Bericht nicht nur die Probleme in der Entwicklungspolitik fest, sondern auch die Lösungsvorschläge dafür. „Insoweit nimmt der *Brundtland-Bericht*, wie er im folgenden regelmäßig titulierte wurde, schon viel von dem vorweg, was erst mit der *Agenda 21* des *Erdgipfels* von *Rio* 1992 zur offiziellen Richtschnur moderner Nachhaltigkeitsstrategien wurde.“ (Sebaldt 2003: 64, Hervorh. i. Orig.).

Zum vierten wurde im Brundtland-Bericht der Vorschlag gemacht, eine zweite Weltumweltkonferenz nach Stockholm 1972 abzuhalten, der schließlich in den Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro mündete (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 22; Sebaldt 2003: 65). „Nicht nur inhaltlich hat die Arbeit der WCED mit alledem die Nachhaltigkeitsdebatte der folgenden neunziger Jahre geprägt, sondern

auch prozessual.“ (Sebaldt 2003: 65). Und Griebler/Littig schreiben dazu: „Der Brundtlandbericht und die nachfolgende Debatte der Operationalisierung des Nachhaltigkeitsleitbilds sowie eine Reihe von Vorbereitungskonferenzen waren wichtige Bausteine für den ‚Weltgipfel‘ (UNCED), der 1992 in Rio de Janeiro stattfand.“ (Griebler/Littig 2004: 16).

Trotz aller Verdienste wurde am Brundtland-Bericht auch Kritik laut. Zum einen wurden die schwammigen, unverbindlichen Formulierungen bemängelt, die auf die Einigung verschiedener Positionen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zurückzuführen sind (vgl. Griebler/Littig 2004: 16; Grunwald/Kopfmüller 2006: 22): „Die sehr allgemeine Definition nachhaltiger Entwicklung machte das Konzept zwar politisch konsensfähig, ließ aber weite Interpretationsspielräume offen.“ (Griebler/Littig 2004: 16).

Zum anderen wurden die optimistischen Annahmen über wirtschaftliches Wachstum und technischen Fortschritt beanstandet, die aber Grundlage für die Lösung der formulierten Probleme waren (vgl. Griebler/Littig 2004: 16; Grunwald/Kopfmüller 2006: 22).

3.2.2. Rio de Janeiro

178 Staaten nahmen an der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro im Jahr 1992 teil. Die Einladung zur Teilnahme erging auch an Nichtregierungsorganisationen (NGOs). (Vgl. Sebaldt 2003: 66).

Auf diesem einen Gipfel wurden fünf verschiedene Erklärungen verabschiedet:

- Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung
- Agenda 21
- Klimarahmenkonvention
- Konvention zur biologischen Vielfalt
- Grundsatzerklärung zum Schutz der Wälder

„Dabei bildeten die fünf Dokumente einen engen inhaltlichen Verbund und manifestierten zusammengenommen das moderne Credo der Nachhaltigkeit [...].“ (Sebaldt 2003: 66).

Warum der Gipfel von Rio so bedeutsam für nachhaltige Entwicklung ist, erklären Ortwin Renn et al. so: „Bei der internationalen Umweltkonferenz in Rio 1992 ist das Konzept der Nachhaltigkeit global zu einem Leitbild für zukünftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung geworden.“ (Renn et al. 2007: 9). Doch damit das Konzept so erfolgreich werden konnte, musste es auch auf fruchtbaren Boden fallen. Hier spielt die Weltpolitik mit hinein: „Damals war die Welt geprägt von der Erleichterung über das Ende des kalten Kriegs, der Hoffnung auf das Überwinden lähmender Blockkonflikte und der Erwartung einer reichen Friedensdividende. Sicherlich war auch dies ein Grund für die globale Akzeptanz der Nachhaltigkeitsidee.“ (Matthes 2002: 93).

Grunwald/Kopfmüller (2006) begründen den Erfolg von Rio so:

„Dass die Konferenz erfolgreich endete und im Nachhinein als zentrales Ereignis der Geschichte der Bemühungen um nachhaltige Entwicklung gilt, beruhte auf der außergewöhnlichen Verhandlungsatmosphäre (Geist von Rio), dem besonderen Engagement einzelner Staaten und Staatengruppen sowie auf der umfangreichen Medienberichterstattung in Nord und Süd, die den politischen Druck auf die Entscheidungsträger erhöhte.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 22-23)

Eine Herausforderung beim Gipfel von Rio war es, die unterschiedlichen Erwartungen der einzelnen Ländern unter einen Hut zu bringen. Während die Industriestaaten des Westens den Fokus auf Ökologie legten, setzten die Staaten der Dritten Welt auf Entwicklung.

Das über 350 Seiten starke zentrale Dokument von Rio, die Agenda 21, sollte diese unterschiedlichen Ansprüche vereinen: „Dieses Aktionsprogramm stand unter der Maßgabe, Umwelt- und Entwicklungsaspekte, also die Ziele von Industrie- und Entwicklungsländern zusammenzuführen.“ (von Hauff/Kleine 2009: 8). Auch Sebastian Sebaldt (2003) streicht die Bedeutung der Agenda 21 – und insbesondere ihrer Präambel – hervor: „Die Präambel der *Agenda 21*, die

auf der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in *Rio de Janeiro* im Jahre 1992 verabschiedet wurde, kann mit Fug und Recht als modernes Evangelium nachhaltiger Entwicklung interpretiert werden.“ (Sebaldt 2003: 59, Hervorhebung im Original).

„Gemäß dem Slogan ‚Think globally act locally‘ enthält die Agenda 21 explizit die Aufforderung zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene.“ (Grießler/Littig 2004: 24). Europäische Städte und Gemeinden haben in der „Aalborg-Charta“ (benannt nach dem dänischen Aalborg, wo 1994 eine Konferenz für nachhaltige Städte und Gemeinden stattfand) ihren Willen deklariert, lokale Agenda 21-Prozesse zu initiieren und durchzuführen und sich darin auch auf gemeinsame Grundsätze und eine gemeinsame Sichtweise von lokaler Agenda 21 geeinigt. (Vgl. Grießler/Littig 2004: 18)⁶.

Bei der Deklaration der Agenda 21 wurde auch Bedeutung des Brundtland-Berichtes als Initialzündung für nachhaltige Entwicklung deutlich, weil sie sich stark auf ihn bezieht.

„Die unbestreitbar wichtigste Deklaration der Konferenz stellte jedoch die Agenda 21 dar, insoweit sie es nicht nur bei der Formulierung allgemeiner Nachhaltigkeitsprinzipien beließ, sondern in nicht weniger als 40 Einzelabschnitten mit mehreren hundert Druckseiten einen detaillierten Aktionsplan nachhaltiger Politik für das 21. Jahrhundert entwarf [...]. Gerade hier sind auffallende inhaltliche Parallelen zum Brundtland-Bericht zu finden, die dessen Thematisierungs- und Mobilisierungsfunktion einmal mehr unterstreichen.“ (Sebaldt 2003: 68, Hervorh. i. Orig.)

Kritik am Gipfel von Rio betrifft vor allem die Unverbindlichkeit der dort beschlussgefassten Dokumente – auch wenn die Rolle der Konferenz als wichtiger Impulsgeber für nachhaltige Entwicklung unbestritten bleibt.

„Jedoch enthält keines der in Rio verabschiedeten Dokumente überprüfbare Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Selbst die völkerrechtlich verbindlichen

⁶ Grießler/Littig sprechen von „Aalborg Charta“ bzw. von „Aarlborg Charta“.

Konventionen zum Schutz des Erdklimas und zum Erhalt der Biodiversität stellen lediglich Rahmenvereinbarungen dar, die ergänzender Vereinbarungen (etwa in Form von Protokollen mit konkreten Verpflichtungen) bedürfen, um konkrete Auswirkungen zu haben. Gänzlich ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit sind die Rio-Deklaration, die Walderklärung und auch die Agenda 21. Aufgrund nicht ausräumbarer Meinungsverschiedenheiten treffen insbesondere diese Dokumente oftmals unklare oder gar widersprüchliche Aussagen (so zu Bevölkerungswachstum, Schuldenproblematik, Umweltfolgen von Wirtschaftswachstum und Handelsfragen). Trotz dieser Unzulänglichkeiten ging von der Rio-Konferenz ein großer und bis heute anhaltender Impuls aus.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 24)

Felix Christian Matthes (2002) schreibt dazu: „Auch wenn immer wieder beklagt wird, die sperrige Bezeichnung ‚nachhaltige Entwicklung‘ werde von breiten gesellschaftlichen Mehrheiten nicht aufgenommen, läßt die enorme Menge des Materials sowie die Vielfalt beteiligter Initiativen und Institutionen einen der erfolgreichsten politischen Impulse vermuten.“ (Matthes 2002: 91).

Rio war nur der Startschuss für eine Reihe von Konferenzen, die folgen sollten – teils auch den unverbindlichen Formulierungen der Dokumente geschuldet.

Die Konferenz Rio +5 1997 in New York sah vor, die Staaten müssen bis 2002 eigene Nachhaltigkeitsstrategien vorlegen. Dies führte dazu, dass einerseits mehr Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt wurden und andererseits UNO und OECD ihre Richtlinien für Nachhaltigkeitsstrategien konkretisierten und sechs zusätzliche Schlüsselprinzipien formulierten. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2003: 271 f.).

Bereits 1992 beschlossen wurde der zehn Jahre darauf abzuhaltende zweite Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (vgl. von Hauff/Kleine 2009: 8). Im Jahr 1997 (Konferenz „Rio +5“ in New York) wurde postuliert, alle Länder sollten bis 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorweisen können (vgl. von Hauff/Kleine 2009: 8).

3.2.3. Rio +10: Johannesburg

Der Gipfel von Johannesburg fand 2002 – zehn Jahre nach Rio – statt. Kernthemen waren neue Ziele und ein Aktionsplan für Umweltschutz und Armutsbekämpfung (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 25; von Hauff/Kleine 2009: 8)

Nur wenige Länder hatten bis zu diesem Zeitpunkt wirklich eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, daher wurde beim Gipfel von Johannesburg noch einmal ein dementsprechender Aufruf gestartet (vgl. von Hauff/Kleine 2009: 8). Kennzeichnend war, dass dem Optimismus von Rio Ernüchterung folgte (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 26; von Hauff/Kleine 2009: 8).

„Insgesamt zeichnete sich die Johannesburg-Konferenz durch eine Vielzahl von Kompromissen aus, die für die Erreichung eines Konsenses zwischen den beteiligten Ländern wichtig war. Daraus erklärt sich, dass die Aufbruchstimmung (,the Spirit of Rio‘), die noch auf der UNCED 1992 vorherrschte, einer gewissen Ernüchterung gewichen war.“ (von Hauff/Kleine 2009: 8)

Dieses Jahr (2012) jährt sich der Gipfel von Rio zum 20. Mal. Daher findet heuer vom 4. bis zum 6. Juni die Nachfolgekonferenz „Rio +20“ ebenfalls wieder in der brasilianischen Stadt Rio de Janeiro statt. Entwicklung einer „grüneren“ Wirtschaft, Kampf gegen Armut und institutioneller Rahmen der nachhaltigen Entwicklung sollen bei diesem Ereignis im Mittelpunkt stehen. Außerdem soll Bilanz über die seit 20 Jahren bestehende Agenda 21 gezogen werden.⁷

Einen Ausblick auf das, was danach kommt, geben Grunwald/Kopfmüller (2006):

„Die nächsten ‚großen‘ Meilensteine der Nachhaltigkeitsbewegung auf globaler Ebene sind das Jahr 2015, in dem die Millenniumsziele erreicht sein sollen, und das Jahr 2017, für das – 25 Jahre nach Rio – eine weltweite Bestandsaufnahme und Evaluierung der bis dahin erreichten und nicht erreichten Ziele vorgesehen sind.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 26)

⁷ Vgl. hierzu auch http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/weltgipfel_rio_20_rio_de_janeiro_2012_1419.htm (abgerufen am 8. Dezember 2011)

3.3. Konzepte

Die Konzepte nachhaltiger Entwicklung lassen sich im Wesentlichen auf zwei konkurrierende Ansätze reduzieren: themenspezifische Dimensionen und integrative Ansätze (vgl. Amelung et al. 2008: 10).

Etliche Konzeptionen behandeln nur Ausschnitte. Ausgehend vom Startpunkt Ökologie, wurde aber nach und nach der Radius vergrößert. „Viele Konzepte, insbesondere aus frühen Debatten zur Nachhaltigkeit, basieren vorrangig auf einer Auswahl spezifischer *Bereiche der menschlichen Lebenswelt*, auf die sich Nachhaltigkeit bzw. nachhaltiges Handeln beziehen.“ (Renn et al. 2007: 27, Hervorh. i. Orig.).

Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ist jene in starke und schwache Nachhaltigkeit. Natürliches und künstliches Kapital werden als Summe gesehen. Wird natürliches Kapital vermindert, kann dies durch vermehrtes künstliches Kapital ersetzt werden. Dann spricht man von schwacher Nachhaltigkeit. Starke Nachhaltigkeit hingegen betrachtet natürliches und künstliches Kapital als nicht austauschbar und beide Anteile als erhaltenswert. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 37-38).

Der Umstand, dass nachhaltige Entwicklung ein weiter Begriff ist, stellt auch an ein Konzept besondere Anforderungen: „Dieses Charakteristikum der Nachhaltigen Entwicklung als weitgefasstes Leitbild macht die Notwendigkeit geeigneter Konzepte deutlich, die dem Anspruch der Nachhaltigen Entwicklung gerecht werden, ohne aber sich in der Vielfalt der Ansprüche zu verlieren.“ (von Hauff/Kleine 2009: 114).

Steve Connelly (2007) schlägt daher vor, nachhaltige Entwicklung als *contested concept* zu betrachten: „That is, like other political terms such as ‘democracy’, it has a widely accepted but vague core meaning within which there are differing ‘conceptions of the concept’ – legitimate, yet incompatible and contested, interpretations of how the concept should be put into practice.“ (Connelly 2007: 262).

An die Stelle des Konzepts dreier überlappender Kreise (Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft) und der Achse zwischen „schwacher“ und „starker“ nachhaltiger Entwicklung setzt er eine Karte mit „[...] sustainable development located as a blurred and contested region around its centre.“ (Connelly 2007: 260). Auch Lafferty/Langhelle (1999) gehen mit dieser Ansicht konform, betonen aber die moralische Komponente: „Though an ‘essentially contested concept’, it retains a widespread moral appeal.“ (Lafferty/Langhelle 1999: 1).

3.3.1.Einsäulenmodell

Fokus wird hier auf die ökologische Dimension gelegt. „Zu Beginn der Diskussion um Nachhaltige Entwicklung stand die Betrachtung der ökologischen Bereiche im Vordergrund, genauer gesagt die Entwicklung und Bewahrung der natürlichen Umwelt unter der Perspektive ökologischer Systemsteuerung.“ (Renn et al. 2007: 27).

Eine Ursache für die Betonung der ökologischen Dimension sehen von Hauff/Kleine (2009) in deren essentieller Bedeutung für die Menschen:

„Das Primat der Ökologie erklärt sich daraus, dass die Umwelt die Lebensgrundlage der Menschheit ist und ökologische Überlastungen - die primär durch menschliches Handeln verursacht werden - im Gegensatz zu vielen ökonomischen und sozialen Fehlentwicklungen oft nicht mehr reparabel sind.“ (von Hauff/Kleine 2009: 9)

Ökonomie und Soziales werden vor dem Hintergrund von Ökologie betrachtet: „Ökonomische und soziale Fragen spielen dabei als Ursachen und Folgen von Umweltproblemen eine Rolle sowie durch die Anforderung, Umweltschutzmaßnahmen so ‚ökonomie- und sozialverträglich‘ wie möglich umzusetzen.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 41).

Beispiele für ein derartiges Modell sind das Konzept des „ökologischen Fußabdrucks“ von Mathias Wackernagel und William E. Rees (1995) und des „Umweltraums“ des deutschen Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt und Energie (Friends of the Earth 1995) sowie der Nationale Umweltplan

Österreichs (NUP) der österreichischen Bundesregierung von 1994. (Vgl. Griebler/Littig 2004: 25-26).

3.3.2. Mehrsäulenmodelle

Ökologie, Ökonomie und Soziales stehen gleichberechtigt nebeneinander: Dieses Konzept wird auch als „Magisches Dreieck“ der Nachhaltigkeit bezeichnet (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 47). Wird das „Magische Dreieck“ um weitere Dimensionen, wie die kulturelle oder institutionelle, ergänzt, spricht man von „Mehrsäulenmodellen“.

Das dreidimensionale Modell ist weit verbreitet und hat oft Eingang in Definitionen zur nachhaltigen Entwicklung gefunden (vgl. von Hauff/Kleine 2009: 9). Obwohl dieses Modell beim Gipfel von Rio nicht explizit deklariert wurde, wohnen alle drei Dimensionen der Agenda 21 inne (vgl. von Hauff/Kleine 2009: 114).

Am Dreisäulenmodell wird immer wieder Kritik laut. So bemängelt etwa Felix Christian Matthes (Matthes 2002: 93f.) die damit einhergehende gleiche Gewichtung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung. Denn dabei werden weder Zeit noch Raum berücksichtigt und kaum Prioritäten gesetzt: „Klimaschutzpolitik wird explizit oder implizit gleichgesetzt mit der Haushaltssanierung eines der reichsten Industriestaaten.“ (Matthes 2002: 93). Seine Schlussfolgerung lautet daher: „Das Dreisäulenmodell bedeutet für das Nachhaltigkeitskonzept analytischen Rückschritt und in letzter Konsequenz intellektuellen Stillstand.“ (Matthes 2002: 94).

Ein weiterer Schwachpunkt des Dreisäulenmodells ist seine isolierende Wirkung: „Die Modelle, die nachhaltige Entwicklung in Dimensionen aufgliedern, werden dahingehend kritisiert, dass sie suggerieren, Gesellschaft ließe sich in Teilbereiche untergliedern, die isoliert nebeneinander existieren.“ (Amelung et al. 2008: 10).

Die Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten, um die Defizite des Dreisäulenmodells zu beheben oder auszugleichen, war der Nährboden für die

Entstehung integrativer Konzepte nachhaltiger Entwicklung (vgl. Amelung et al. 2008: 11).

3.3.3. Integrative Konzepte

Hintergrund für die Entstehung integrativer Konzepte ist folgender: Nachhaltige Entwicklung lässt sich nicht auf einen der einzelnen Teilbereiche Ökologie, Ökonomie und Soziales beschränkt umsetzen. Das wiederum bedingt das Schließen von Kompromissen oder das Setzen von Prioritäten. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 53).

Die einzelnen Dimensionen lassen sich nicht losgelöst voneinander sehen, so die Argumentation integrativer Konzepte: „Wegen der vielfältigen Verflechtungen zwischen den Dimensionen lassen sich Nachhaltigkeitserwägungen nicht getrennt in den Dimensionen vornehmen.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 53). Im Lichte übergeordneter Ziele sollen die Dimensionen in der Zusammenschau betrachtet werden (vgl. Amelung et al. 2008: 11).

Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung liegt zum Beispiel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zugrunde, die an den vier Zielen Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung ausgerichtet ist (vgl. Amelung et al. 2008: 11).

3.4. Indikatoren

Indikatoren dienen dem Messen nachhaltiger Entwicklung, sollen sie nachvollziehbar machen und ihren Entwicklungsfortschritt bzw. -rückschritt sichtbar machen.

„Wörtlich genommen sind Indikatoren ‚Anzeiger‘; sie sollen einen Sachverhalt abbilden oder anzeigen, der nicht evident ist. Indikatoren stehen für etwas, in der Regel für ein übergeordnetes Ziel, sind aber allenfalls nur ein Teil

dessen, wofür sie stehen. Mit Hilfe von Indikatoren lassen sich Entwicklungen, Tendenzen, Fortschritte oder Rückschritte des indizierten Gegenstands der Betrachtung feststellen.“ (Grießler/Littig 2004: 79)

Oder, wie es Renn et al. auf den Punkt bringen: „Ein Indikatorensystem stellt gewissermaßen den Kompass dar, um sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele auch erreicht werden.“ (Renn et al. 2007: 193).

Kapitel 40 der Agenda 21 enthielt einen Appell an Regierungen und NGOs, Indikatoren zu entwickeln, die ein wesentlicher Bestandteil für Nachhaltigkeitsanalysen sind (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 59).

Indikatoren müssen gewisse Anforderungen erfüllen, um nachhaltige Entwicklung auch sinnvoll abbilden zu können. „Nachhaltigkeitsindikatoren sollen die angemessene Abbildung komplexer Phänomene und Zusammenhänge ermöglichen, gleichzeitig jedoch aus Gründen der analytischen Handhabbarkeit und der gesellschaftlichen Kommunizierbarkeit in ihrer Zahl begrenzt bleiben.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 64).

Kriterien für die Auswahl „guter Indikatoren“ sind leichte Verfügbarkeit, leichte Verständlichkeit, Messbarkeit, Signifikanz, schnelle Verfügbarkeit, Muster der Verbreitung und Vergleichbarkeit (vgl. Grießler/Littig 2004: 79, zit. n. Anderson 1991: 49-51).

3.4.1. Das Indikatorensystem der Vereinten Nationen

Es gibt viele verschiedene Indikatoren-Systeme, zum Beispiel der Weltbank oder der Europäischen Zentralbank. „Als bedeutsames Beispiel auf der internationalen Ebene ist vor allem das nach den vier Nachhaltigkeitsdimensionen gegliederte und an den 40 Kapiteln der Agenda 21 orientierte System der UN Commission on Sustainable Development (UN-CSD) zu nennen.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 63).

Zwischen den Jahren 1995 und 2000 wurde das Indikatoren-Set der Vereinten Nationen unter Beteiligung von rund 100 internationalen Experten erstellt,

anschließend in 22 Ländern erprobt und weiterentwickelt. (Vgl. Griebler/Littig 2004: 33). Zwei Sets, veröffentlicht in den Jahren 1996 und 2001, wurden mittlerweile von einer 2007 erschienenen Version abgelöst. Diese umfasst das insgesamt 96 Indikatoren, davon 50 Kernindikatoren. Sie sind in 14 Themenfeldern organisiert, die an die Stelle der früheren 134 bzw. dann 58 Kernindikatoren mit der Unterscheidung in die Bereiche „sozial“, „Umwelt“, „Wirtschaft“ und „institutionell“ traten. „This change emphasizes the multi-dimensional nature of sustainable development and reflects the importance of integrating its pillars.“ (United Nations 2007: 10).

Diese 14 Themenfelder („indicator themes“) gliedern sich jeweils in „sub-themes“ und sind folgende (vgl. United Nations 2007: 9-14):

- Poverty
 - Income poverty
 - Income inequality
 - Sanitation
 - Drinking water
 - Access to energy
 - Living Conditions
- Governance
 - Corruption
 - Crime
- Health
 - Mortality
 - Health care delivery
 - Nutritional status
 - Health status and risks
- Education
 - Education level
 - Literacy
- Demographics
 - Population

- Tourism
- Natural hazards
 - Vulnerability to natural hazards
 - Disaster preparedness and response
- Atmosphere
 - Climate Change
 - Ozone layer depletion
 - Air quality
- Land
 - Land use and status
 - Desertification
 - Agriculture
 - Forests
- Oceans, seas and coasts
 - Coastal zone
 - Fisheries
 - Marine environment
- Freshwater
 - Water quantity
 - Water quality
- Biodiversity
 - Ecosystem
 - Species
- Economic development
 - Macroeconomic performance
 - Sustainable public finance
 - Employment
 - Information and communication technologies
 - Research and development
 - Tourism
- Global economic partnership
 - Trade

- External financing
- Consumption and production patterns
 - Material consumption
 - Energy use
 - Waste generation and management
 - Transportation

Das Indikatorensystem der Vereinten Nationen sollte den Ländern als Grundlage für die Entwicklung eigener Sets dienen: „Countries are encouraged to adopt and use this set as a starting point for their national indicator programmes.“ (United Nations 2001: 25).

3.4.2. Das Indikatorensystem der Europäischen Union

Das Indikatorensystem der Europäischen Union umfasst elf Leitindikatoren zu zehn Themen.⁸

- Sozio-ökonomische Entwicklung
 - Reales BIP pro Kopf, Wachstumsrate und insgesamt
- Nachhaltige Produktions- und Konsumstrukturen
 - Ressourcenproduktivität
- Soziale Eingliederung
 - Von Armut oder Ausgrenzung gefährdete Bevölkerung
- Demografische Veränderungen
 - Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer
- Öffentliche Gesundheit
 - Gesunde Lebensjahre und Lebenserwartung bei der Geburt, nach Geschlecht
- Klimawandel und Energie
 - Treibhausgasemissionen

⁸ Vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators> (26. Dezember 2011)

- Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch
- Nachhaltiger Verkehr
 - Gesamtenergieverbrauch vom Verkehr im Verhältnis zum BIP
- Natürliche Ressourcen
 - Index weit verbreiteter Vogelarten
 - Fischfang aus Beständen, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden: Status der Fischbestände unter EU-Aufsicht im Nordostatlantik
- Globale Partnerschaft
 - Öffentliche Entwicklungshilfe als Anteil des Bruttoinlandseinkommens
- Gute Staatsführung (kein Leitindikator)

Das Indikatoren-Set dient zur Überprüfung der Fortschritte der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Dieser Fortschritt wird alle zwei Jahre evaluiert und in einem Monitoring veröffentlicht. Bis jetzt sind vier solche Berichte erschienen: in den Jahren 2005, 2007, 2009 und 2011.

Im aktuellsten vorliegenden Monitoring vom November 2011 wird der Fortschritt nachhaltiger Entwicklung seit 2000, basierend auf den Leitindikatoren, präsentiert (siehe Abb. 2). Die Bilanz ist durchwachsen. (Vgl. European Commission 2011: 14-16).

Deutlich positive Veränderungen wurden in den Bereichen „soziale Eingliederung“ (Leitindikator „Von Armut oder Ausgrenzung gefährdete Bevölkerung“) und „Klimawandel und Energie“ (Leitindikatoren „Treibhausgasemissionen“ und „Anteil der erneuerbarer Energien“) erzielt.

Leicht positive Veränderungen gibt es in den Bereichen „sozio-ökonomische Entwicklung“ (Leitindikator „reales BIP pro Kopf“), „öffentliche Gesundheit“ (Leitindikator „Gesunde Lebensjahre und Lebenserwartung bei der Geburt“) sowie bei einem der beiden Leitindikatoren („Index weit verbreiteter Vogelarten“) im Bereich „Natürliche Ressourcen“.

Leicht ungünstige Veränderungen sind im Bereich „Natürliche Ressourcen“ beim anderen Leitindikator „Bewahrung der Fischbestände“, im Bereich

„Nachhaltige Produktions- und Konsumstrukturen“ (Leitindikator „Ressourcenproduktivität“), im Bereich „Demografische Veränderungen“ (Leitindikator „Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer“) sowie in den Bereichen „Nachhaltiger Verkehr“ (Leitindikator „Gesamtenergieverbrauch vom Verkehr im Verhältnis zum BIP“) und „Globale Partnerschaft“ (Leitindikator „Öffentliche Entwicklungshilfe“) zu verzeichnen.

SDI theme	Headline indicator	EU-27 evaluation of change
Socioeconomic development	Real GDP per capita	
Sustainable consumption and production	Resource productivity	
Social inclusion	Risk of poverty or social exclusion (*)	
Demographic changes	Employment rate of older workers	
Public health	Life expectancy and healthy life years (**)	
Climate change and energy	Greenhouse gas emissions	
	Consumption of renewables (***)	
Sustainable transport	Energy consumption of transport relative to GDP	
Natural resources	Abundance of common birds (****)	
	Conservation of fish stocks	
Global partnership	Official Development Assistance	
Good governance	[No headline indicator]	:

(*) From 2005.

(**) From 2002.

(***) From 2006.

(****) EU aggregate based on 19 Member States.

Abb. 5: Evaluation of changes in the headline indicators (EU-27, from 2000).⁹

(Quelle: European Commission 2011: 14).

Deutlich ungünstige Veränderungen sind bei keinem der Leitindikatoren auszumachen. Der Bereich „Good Governance“ hat keinen Leitindikator: „The ‘good governance’ theme contains no headline indicator as no indicator is considered to be sufficiently robust and policy relevant to provide a

⁹ Das Symbol „Sonne“ bedeutet *clearly favourable changes*, „Sonne und Wolken“ steht für *moderately favourable changes*, Wolken heißt *moderately unfavourable changes* und „Wolken mit Blitz“ ist mit *clearly unfavourable changes* gleichzusetzen.

comprehensive overview of the good governance concept.“ (European Commission 2011: 16).

3.5. Nachhaltigkeitsstrategien

Wenn Nachhaltigkeit das Ziel und nachhaltige Entwicklung der Weg ist, dann können in diesem Sinn Nachhaltigkeitsstrategien als Wegweiser oder Landkarte gesehen werden. Während Indikatoren nachhaltige Entwicklung bewerten, dienen Nachhaltigkeitsstrategien dazu, diese umzusetzen.

„Wenn man wirklich an der Nachhaltigkeit als globales Ziel der menschlichen Entwicklung festhalten will – und dafür sprechen eigentlich alle Erkenntnisse aus dem Orientierungs- und Systemwissen –, dann kann der Übergang nur gelingen, wenn Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft an einem Strang ziehen und gemeinsam Strategien entwickeln, um die Ziele der Nachhaltigkeit umzusetzen, d.h. diese effektiv in Maßnahmenpakete zu übersetzen und die Wirksamkeit dieser Pakete durch geeignete Indikatoren zu überprüfen.“ (Renn et al. 2007: 189)

Nachhaltigkeitsstrategien sind eine von vielen Formen, die die Rezeption nachhaltiger Entwicklung hervorgebracht hat: „Die Resonanz, die das Konzept der Nachhaltigkeit weltweit erfahren hat, drückt sich in unzähligen Regierungserklärungen, Nachhaltigkeitsprogrammen, Nachhaltigkeitsräten, kollektiven Selbstverpflichtungen, internationalen Abkommen, Absichtserklärungen und Strategiepapieren aus.“ (Renn et al. 2007: 10).

3.5.1. Entwicklung

Die Erarbeitung nationaler Strategien für nachhaltige Entwicklung geht auf den Rio-Gipfel 1992 und die dort verabschiedete „Agenda 21“ zurück, die vorsah, dass alle Staaten eine nationale Strategie entwickeln sollten (vgl. Meadowcroft

2007: 152, Sebaldt 2003). Bei den UN-Versammlungen 1997 und 2002 wurde dieser Vorschlag bekräftigt (vgl. Meadowcroft 2007: 152).

In Kapitel 8 der Agenda 21 sind einige Richtlinien für Nachhaltigkeitsstrategien zusammengefasst:

„(i) Existing economic, sectoral and environmental policies, strategies and plans should be reviewed in order to derive country-specific priorities with a long-term policy integration perspective.

(ii) National institutional structures, capabilities, capacities and political procedures should be modified and strengthened in such a way that they support the integration of social, economic and environmental issues in decision-making.

(iii) The systematic use of social, economic, developmental and environmental data and information should be improved at all stages of planning and management.

(iv) Comprehensive analytical procedures for prior and simultaneous assessment of the impacts of decisions regarding sustainable development should be adopted.

(v) Transparency of, and accountability for, the environmental implications of economic and sectoral policies should be ensured.

(vi) NSSDs ‘should be developed through the widest possible participation’ (Chapter 8.7).

(vii) The process should be monitored and evaluated systematically on a regular basis in order to assess sustainable development achievements by the various parts of government.

(viii) The integrative planning approaches should be flexible in order to allow adjustments to changing needs.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 271, zit. n. UNCED 1992, Chapter 8 A)

Für Martinuzzi und Steurer (2003) war die Agenda 21 für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien sehr bedeutsam: „The next milestone on the way to NSSDs was Agenda 21. This action program, which was ratified by 178 countries, was the outcome of the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio in 1992.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 270). Dabei fanden Nachhaltigkeitsstrategien ihren Niederschlag bis hinunter auf die kommunale Ebene: „Nicht zuletzt auf kommunaler Ebene wurde in Form *lokaler Agenda 21*-Prozesse eine Konkretisierung und Implementation

nachhaltiger Strategien in Angriff genommen, so wie es die globale *Agenda 21* der UNCED *expressis verbis* eingefordert hatte.“ (Sebaldt 2003: 72, Hervorh. i. Orig.)

Als Vorläufer von Nachhaltigkeitsstrategien können Nationale Umweltpläne gesehen werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden:

„However, since NEAPs stick to the old pattern of more or less top-down environmental policy planning, they do not satisfy what Agenda 21 calls for, namely ‘a coordinated, participatory, iterative and cyclical process of thoughts and actions to achieve economic, environmental and social objectives in a balanced and integrated manner‘ (United Nations Department for Economic and Social Affairs, 2001b, paragraph 4).“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 271)

Europäische Länder haben die Nase vorne, wenn es um ausgereifte Nachhaltigkeitsstrategien geht. Außerhalb Europas können einige entwickelte Länder Nachhaltigkeitsstrategien vorweisen, wie Australien, Neuseeland oder Kanada. In Entwicklungsländern hat der Appell, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln, bisher wenig Widerhall gefunden. (Vgl. Meadowcroft 2007: 153). Warum Europa in dieser Hinsicht an der Spitze liegt, erklärt James Meadowcroft so:

„A number of factors account for this situation, including the presence of countries with strong environmental policy traditions, developed networks for cross-national exchange and the synergistic effects of super-national initiatives (such as the EU Sustainable Development Strategy and the Nordic Strategy for Sustainable Development).“ (Meadowcroft 2007: 153)

3.5.2. Kennzeichen

James Meadowcroft macht einige gemeinsame Merkmale von Nachhaltigkeitsstrategien aus:

„Typically they

- *attempt to link consideration of environment and development issues*
- *adopt a fairly comprehensive approach, drawing together the policy response to a significant subset of national problems*
- *incorporate a medium to long term perspective, considering a three to five year working time-frame, but often exploring scenarios 15 or more years into the future*
- *approach national issues in the context of international problems and processes*
- *incorporate the idea of sustainable development as a central conceptual anchor, and (increasingly) make reference to the UN call for all countries to prepare national SD strategies.*“ (Meadowcroft 2007: 154-155, zit. n. Lafferty and Meadowcroft 2000)

Ein besonderes Charakteristikum von Nachhaltigkeitsstrategien ist deren ständige Weiterentwicklung: „Nachhaltigkeitsstrategien zeichnen sich durch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess aus, wodurch politische Abläufe managementorientiert ausgestaltet werden [...].“ (Von Hauff/Kleine 2009: 171). Eine Nachhaltigkeitsstrategie ist zum einen kein Ergebnis, sondern ein Prozess. Und dieser Prozess ist zum anderen nicht linear, sondern zyklisch: „The perspective is of repeated cycles of analysis/decision/planning/implementation/review, rather than a one-off exercise. Reference is also made to *continuous learning*, as the outcomes of early initiatives are monitored and evaluated, and policy orientations are subsequently adjusted.“ (Meadowcroft 2007: 154, Hervorh. i. Orig.), urteilt James Meadowcroft in Bezug auf die Definitionen von Nachhaltigkeitsstrategien von OECD und UNCSO.

Ein weiteres Kennzeichen von Nachhaltigkeitsstrategien sind gemeinsame Zielfindungsprozesse, die jedoch rechtlich nicht bindend sind, sondern den Charakter von Leitlinien haben:

„Nachhaltigkeitsstrategien sollen Nachhaltige Entwicklung mittels Zielen, Indikatoren und Handlungsvorgaben umsetzen. Kennzeichnend für eine Nachhaltigkeitsstrategie ist der ‚weiche Ansatz‘ über gemeinsame Zielfindungsprozesse, die als Richtlinie des Handelns in Politik und Gesellschaft dienen sollen, jedoch ohne die Verbindlichkeit üblicher Bestimmungen wie Gesetzen oder Vorschriften.“ (Von Hauff/Kleine 2009: 130)

3.5.3. Probleme

Nachhaltigkeitsstrategien können nur dann etwas zu nachhaltiger Entwicklung beitragen, wenn sie mit Leben erfüllt werden und nicht nur bloße Lippenbekenntnisse sind. James Meadowcroft (2007) unterscheidet „ideale Strategien“ von „kosmetischen Strategien“.

„When examining such assessments it is hard not to be struck by two dramatically contrasting visions of SD strategies. On the one hand, there is what might be described as the ‘ideal strategy’, the features of which have been elaborated at length in the international ‘how to’ literature. [...] On the other hand, there is what might be termed a ‘cosmetic strategy’ – one that is almost entirely devoid of political and administrative relevance.“ (Meadowcroft 2007: 156).

Die „ideale Strategie“ charakterisiert James Meadowcroft folgendermaßen: „It is a strategy that really matters.“ (Meadowcroft 2007: 156). Im Gegensatz dazu trifft die „kosmetische Strategie“ ein anderes Los: Sie sei gar keine richtige Strategie, „[...] because nobody who matters pays it any attention whatsoever.“ (Meadowcroft 2007: 156).

Die Gefahr, zu einer „kosmetischen Strategie“ zu verkommen, ist dann groß, wenn aufgrund unterschiedlicher, unter einen Hut zu bringenden Interessen zu große Kompromisse eingegangen werden müssen. Die Nachhaltigkeitsstrategie bleibt dann vage und wenig aussagekräftig. „Oft werden zwar Nachhaltigkeitsstrategien formal von neuen Institutionen entwickelt, bleiben aber inhaltlich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sofern institutionell angestammte Interessen oder Ziele sich berühren.“ (Matthes 2002: 94).

Nachhaltigkeitsstrategien sollten aber Lösungen aufzeigen. „Das im Brundtland-Bericht und 1992 in Rio de Janeiro formulierte Nachhaltigkeitsgebot wird dem Schicksal politischer Bedeutungslosigkeit nur entgehen können, wenn es gelingt, ihm den Charakter eines *politisch*

praktikablen Konzepts zur Lösung brisanter Probleme zu geben.“ (Matthes 2002: 95, Hervorh. i. Orig.).

Doch eine Strategie zu haben, genügt allein nicht. Zum einen müssen alle politischen Ebenen miteinbezogen werden, damit nachhaltige Entwicklung auch die Bürger erreicht:

„Immerhin aber zeigte sich die Richtigkeit der Einschätzung der Rio-Konferenz, dass es zur erfolgreichen Verwirklichung nachhaltiger Politik nicht genügen würde, zunächst nur auf die Konzipierung nationaler Strategien zu warten, sondern dass eine simultane Inangriffnahme des Projekts auf allen politischen Ebenen am erfolgversprechendsten war, um sowohl ein Maximum an politischen Entscheidungsträgern als auch möglichst viele ‚normale Bürger‘ in den Dialog mit einzubeziehen, gleichsam also ‚die Herzen‘ für die Nachhaltigkeitsidee zu gewinnen.“ (Sebaldt 2003: 72, Hervorh. i. Orig.)

Und obwohl Nachhaltigkeitsstrategien „von oben herab“ (*Top-Down*) zwar unverzichtbar sind, können sie aber die Initiative jedes Einzelnen (*Bottom-Up*) nicht ersetzen:

„Sobald das Wissen vorliegt, ist es eine politische Aufgabe, die zum Handeln notwendigen Ressourcen zu beschaffen: Diese sind Geld, administrative Kapazität, politische Unterstützung, soziale Akzeptanz und institutionelles Monitoring. Es muss aber jedem klar sein, dass sich eine nachhaltige Entwicklung nicht allein auf Grundlage administrativen Handelns einstellen wird. Die so zu schaffenden Rahmenbedingungen sind zwar wichtig, aber ebenso bedeutend sind die nachhaltigkeitskonformen Handlungsentscheidungen eines jeden Einzelnen.“ (Renn et al. 2007: 11)

3.5.4. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union

Seit 1972 existierende Umweltaktionsprogramme und der 1998 eingeleitete Cardiff-Prozess der Europäischen Union sahen nachhaltige Entwicklung vor allem in Zusammenhang mit der Umwelt. Ende der 1990er Jahre setzte global

gesehen allmählich ein Umdenken ein, dass nachhaltige Entwicklung auch andere Bereiche umfasst. (Vgl. Pallemarts/Herodes/Adelle 2007: 8).

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union wurde als Vorbereitung für den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg entwickelt. „Anlässlich der ‚Rio+5-Konferenz‘ in New York 1997 verpflichtete sich die EU zur Ausarbeitung einer solchen Strategie.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 135). Sie wurde von der Europäischen Kommission beim Gipfel des Europäischen Rates in Göteborg 2001 präsentiert.

Dieser Vorschlag der Kommission benennt sechs Bereiche mit Handlungsbedarf (vgl. Kommission 2001a: 4):

- Klimawandel
- Öffentliche Gesundheit
- Armut und soziale Ausgrenzung
- Überalterung der Bevölkerung
- Natürliche Ressourcen
- Verkehr

Als Antwort auf diese Herausforderungen werden Maßnahmen und Ziele definiert. In den Bereichen „Armut und soziale Ausgrenzung“ sowie „Überalterung der Bevölkerung“ wird auf die Lissabon-Strategie verwiesen. (Vgl. Kommission 2001a: 6, 19-20; Pallemarts/Herodes/Adelle 2007: 10).

In der im Jahr 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie setzte es sich der Europäische Rat zum Ziel, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Es wurde weiters beschlossen, „[...] dass die Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung die Lissabonner Strategie um den Aspekt der Umwelt ergänzen und sich auf diese Strategie stützen soll. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass das Wirtschaftswachstum, der soziale Zusammenhalt und der Umweltschutz auf lange Sicht Hand in Hand gehen müssen.“ (Kommission 2001a: 2). Lissabon-

Strategie und EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung sind also komplementär zueinander und nicht als gegensätzlich zu sehen. Wie sich die Wachstumsstrategie „Europa 2020“¹⁰, die Nachfolgerin der Lissabon-Strategie, auf die Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Die Europäische Union sieht sich laut dem Vorschlag der Kommission für den Göteborg-Gipfel bei nachhaltiger Entwicklung in einer Schlüsselrolle: „Nachhaltige Entwicklung ist ein globales Ziel. Die Europäische Union spielt bei der Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselrolle, und zwar nicht nur in Europa, sondern auch auf globaler Ebene, wo umfassende internationale Maßnahmen erforderlich sind.“ (Kommission 2001a: 2).

Der Europäische Rat nahm die von der Kommission erarbeitete Strategie nicht eins zu eins an: „The Göteborg European Council did not in fact adopt the Commission’s proposed strategy as such; it merely agreed upon ‘a’ strategy which is outlined only in the most general terms in a section of its Presidency Conclusions.“ (Pallemaerts/Herodes/Adelle 2007: 10).

Grunwald/Kopfmüller (2006) merken hinsichtlich der noch nicht überarbeiteten ersten Version der EU-Nachhaltigkeitsstrategie an: „Kritisch bewertet werden des Weiteren eine mangelnde Verknüpfung mit den nationalen Institutionen und Strategien der Mitgliedsstaaten, die häufig fehlenden längerfristigen Zielperspektiven, die unzureichende Einbeziehung anderer EU-Institutionen oder die mangelnden Evaluierungs- und Monitoring-Mechanismen.“ (Grunwald/Kopfmüller 2006: 137).

2006 wurde eine revidierte Version der EU-Nachhaltigkeitsstrategie präsentiert, in der sechs Schlüsselthemen definiert werden (vgl. Kommission 2005: 6-13):

- Klimawandel und saubere Energien
- Gesundheit

¹⁰ Vgl. http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm, abgerufen am 25. Jänner 2012.

- Soziale Ausgrenzung, Demografie und Migration
- Management der natürlichen Ressourcen
- Nachhaltiger Verkehr
- Globale Herausforderungen in Bezug auf Armut und Entwicklung.

Jedem Schlüsselthema werden Leitaktionen zugeordnet, die zu nachhaltiger Entwicklung in diesen Bereichen beitragen sollen.

Die neue Strategie ist ein gut gegliedertes, zusammenhängendes Dokument, das nicht nur die Zielsetzungen ausweist, sondern auch die dafür notwendigen Maßnahmen:

„The 2006 version of the SDS (EU Council 2006) is formulated as a single, coherent document, elaborating on the 2001 SDS. Though largely a compilation of previously agreed policies, it is clearly structured around a set of overall objectives, which lead on to operational targets and specific actions. [...] The renewed strategy also contains more detailed arrangements for implementation, monitoring and follow-up and specifies what is expected not only of other EU institutions, but also of member states.“ (Pallemaerts/Herodes/Adelle 2007: 11)

Kritik wurde an der Kompatibilität von EU-Nachhaltigkeitsstrategie, Lissabon-Strategie und Cardiff-Prozess laut. Während die Lissabon-Strategie den ökonomischen Aspekt betont, räumen EU-Nachhaltigkeitsstrategie und Cardiff-Prozess der Ökologie den Vorrang ein. (Vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006: 137).

„So galt die erste europäische Nachhaltigkeitsstrategie (Europäischer Rat 2001) noch als ökologisches Korrektiv der ökonomisch-sozial ausgerichteten ‚Lissabon-Strategie‘, wonach Europa zum ‚wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt‘ werden sollte. Die fortgeschrieben europäische Nachhaltigkeitsstrategie sieht dagegen die ‚Förderung einer integrierten Betrachtung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Belange, so dass sie miteinander im Einklang stehen und sich gegenseitig verstärken...“ (Rat der Europäischen Union 2006b, Tz. 6) vor.“ (von Hauff/Kleine 2009: 116, Hervorh. i. Orig.)

Weitere Kritik betrifft die Umsetzung der Strategie:

„Die Probleme bei der Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie liegen – wie bei den meisten Strategien – in der nach wie vor ungenügenden Verzahnung zwischen den einzelnen Fachpolitiken. Gerade bei der europäischen Strategie, die vor allem eine übergreifenden Zielsetzungs- und Koordinationsfunktion für die Mitgliedsstaaten erfüllt, ist die institutionelle Basis (Arbeitsstrukturen, Gesetzesfolgenabschätzung, verbindliche Vorgaben) immer noch verbesserungsfähig.“ (von Hauff/Kleine 2009: 175)

4. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie

In diesem Kapitel wird zuerst auf die Inhalte der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie eingegangen. Danach wird die Entstehung der Strategie mit den daran beteiligten Akteuren und ihrer politischen Abstimmung erläutert. Im Anschluss steht deren Umsetzung durch Akteure sowie Monitoring und Evaluation im Mittelpunkt. Entstehung, Akteure und Umsetzung sind auch die Inhalte des Abschnitts über die gemeinsame Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern, der ÖSTRAT.

4.1. Inhalte

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes ist in die drei Bereiche „Herausforderung und Grundlagen“, „Die Handlungsfelder“ und „Die Umsetzung“ unterteilt. Im Anhang des 182 Seiten starken Dokuments wird auf „Erste Schritte“ und „Innovative Beispiele“ verwiesen. (Vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft¹¹ 2002: 5-6).

Neben „Tendenzen, die einer nachhaltigen Entwicklung entgegen laufen“ – wie Klimawandel, Verlust an Biodiversität, zunehmende Zersiedelung oder Zivilisationskrankheiten – werden auch „Grundprinzipien für heute und morgen“ definiert. Sie sollen als Leitlinien für gesellschaftliche Akteure dienen. Beispiele dafür sind das Umsetzen des Vorsorgeprinzips oder die Förderung von Regionalität und Subsidiarität sowie das Unterstützen von Partizipation und Vernetzung. Ausdrücklich erwähnt wird auch die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrine Österreichs, die als komplementär zur Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zu sehen ist. (Vgl. BMLFUW 2002: 8-12).

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie lehnt sich an jenen des Brundtland-Berichts an. (Vgl.

¹¹ Wird im Folgenden bei den Literaturverweisen als BMLFUW abgekürzt.

BMLFUW 2002: 2). Darüber hinaus wird zur nachhaltigen Entwicklung festgehalten:

„Sie ist ein neues, an Langfristigkeit orientiertes Leitbild der Umwelt-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, das weit über Regierungsperioden und Landesgrenzen hinausweist. Intakte Umwelt, wirtschaftliche Prosperität und sozialer Zusammenhalt sollen gemeinsame Ziele der globalen, nationalen und lokalen Politik sein, damit die Lebensqualität für alle Menschen langfristig gesichert ist.“ (BMLFUW 2002: 2)

Mit dem Verweis auf Umwelt, Wirtschaft und Soziales klingt das „Magische Dreieck“ nachhaltiger Entwicklung durch. „Die Österreichische Strategie für Nachhaltige Entwicklung beruft sich nicht explizit auf die drei Säulen von Nachhaltigkeit, sondern verwendet sie ebenso wie die EU Nachhaltigkeitsstrategie implizit durch die Wahl ihrer thematischen Felder.“ (Grießler/Littig 2004: 54).

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie kann aber auch in Richtung eines integrativen Konzepts nachhaltiger Entwicklung hin interpretiert werden. Als eines ihrer Grundprinzipien wird „Integrative Lösungen anstreben“ genannt, wo es heißt: „Ökologische, ökonomische und soziale Herausforderungen müssen bei jeder Entscheidung gemeinsam betrachtet werden. Dazu sind ganzheitliches Denken, Inter- und Transdisziplinarität erforderlich.“ (BMLFUW 2002: 11).

Nachhaltige Entwicklung wird nicht als Ziel, sondern als Prozess betrachtet. (Vgl. BMLFUW 2002: 12). Um eine nachhaltige Gesellschaft zu erreichen, wird in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie Kommunikation als zentral erachtet: „Verständnis, Akzeptanz und Zustimmung für die mit diesem Leitbild verbundenen Herausforderungen, Ziele und Chancen, aber auch Anknüpfungspunkte für Problemlösungen im Alltag sind Voraussetzungen für das Anliegen, aus Betroffenen Beteiligte und aus Zielgruppen Partner zu machen.“ (BMLFUW 2002: 3).

Es ist laut Experte B keine Intention der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, einen finalen Zustand auf der Zielebene zu beschreiben und auf der Maßnahmenebene zu realisieren. Auch sei, dass man

Österreich sonst vorwerfen könne, es habe keine Strategie in diesem Bereich, kein Motiv für die Erstellung gewesen. Vielmehr geschah diese aus drei Motiven: erstens, auf dem Nationalen Umweltplan aus den 1990er Jahren aufzubauen, der eine Ökologisierung der großen ökonomischen Sektoren vorsah, und diesen um die soziale Dimension zu ergänzen. Zweitens, den mit der Strategie verbundenen Zielentwicklungs- und Maßnahmenumsetzungsprozess nicht sektorpolitisch, sondern sektorenübergreifend und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern anzulegen. Und drittens, dem 1992 in der Agenda 21 in Rio de Janeiro beschlossenen Auftrag nachzukommen, demnach Nationalstaaten nationale Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln sollen. (Experte B, Frage 1).

In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie werden vier Handlungsfelder, die jeweils fünf Leitziele umfassen, definiert. Darüber hinaus werden den Handlungsfeldern auch Indikatoren zugeordnet. „The Austrian Strategy for Sustainable Development specifies 52 indicators in four action fields – quality of life in Austria, Austria as a dynamic business location, Austria as a living space, and Austria’s global responsibility – and includes 20 key objectives with quantified time-bound goals.“ (OECD 2006: 28).

Grießler/Littig merken hierzu an: „Die Autoren der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie begründen die einzelnen Leitziele sehr häufig normativ.“ (Grießler/Littig 2004: 56). Die Sprache ist eher allgemein gehalten: „Like most policy planning documents of this kind, large parts of this major section of the ASSD are written in a general language.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 273).

Bewertet man die Handlungsfelder und Leitziele nach den Richtlinien für Nachhaltigkeitsstrategien von OECD und UN¹², ergibt sich folgendes Bild: „The application of this content-related quality criteria in regard to the ASSD shows

¹² „In short, according to UN and OECD documents, NSSD processes should consider or obey (i) an integrative long-term perspective, (ii) aspects of institutionalization, (iii) scientific objectives and standards, (iv) impact assessment, (v) transparency and accountability, (vi) participation, (vii) monitoring, controlling, and evaluation of processes as well as effects, (viii) flexibility, (ix) anthropocentrism, (x) priorities and specific targets, (xi) financial resources, (xii) trust and respect, (xiii) persistency beyond election periods and, last but not least, (xiv) high-level political commitment.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 272).

that about one-third of the ASSD's key objectives state no directly policy-relevant targets. On the other hand, 12 key objectives do contain one such target, and one key objective even more than one (i.e., five)." (Martinuzzi/Steurer 2003: 273). *Policy-relevant* bedeutet, die Leitziele sind spezifisch und haben einen Zeitplan. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2003: 273).

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie ist auch im Zusammenhang mit der seit 2001 existierenden und 2006 weiterentwickelten EU-Nachhaltigkeitsstrategie zu sehen. Diese sei, so Experte B, formal betrachtet Primärrechtsbestand der Europäischen Union. Weitere Review- und Weiterentwicklungsprozesse seien aufgeschoben worden. Das Verhältnis zur Strategie „Europa 2020“ sei unklar, ebenso, ob die Europäische Union im Zusammenhang mit dem diesjährigen Rio+20-Gipfel in Rio de Janeiro hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitsstrategie noch einmal einen neuen Akzent setze. (Experte B, Frage 3).

Als Grundlage für nachhaltige Entwicklung werden in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie solide öffentliche Finanzen gesehen. Als zentral erachtet werden dabei ein gesunder Staatshaushalt, keine neuen Schulden sowie Rückführung der Steuer- und Abgabenlast. (Vgl. BMLFUW 2002: 15-19).

Grießler/Littig sprechen vom „Primat der Budgetkonsolidierung“ (vgl. Grießler/Littig 2004: 57):

„Dies widerspricht der üblichen Forderung nach Gleichrangigkeit der drei Säulen nachhaltiger Entwicklung. Gleichzeitig gibt es in der Nachhaltigkeitsstrategie der österreichischen Bundesregierung keine Angaben über die notwendigen finanziellen Mittel und deren budgetäre Zuordnung in die entsprechenden Bundes- und Länderfinanzpläne.“ (Grießler/Littig 2004: 57)

Die nachstehende Abbildung gibt eine Übersicht über Handlungsfelder und Leitziele der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie.

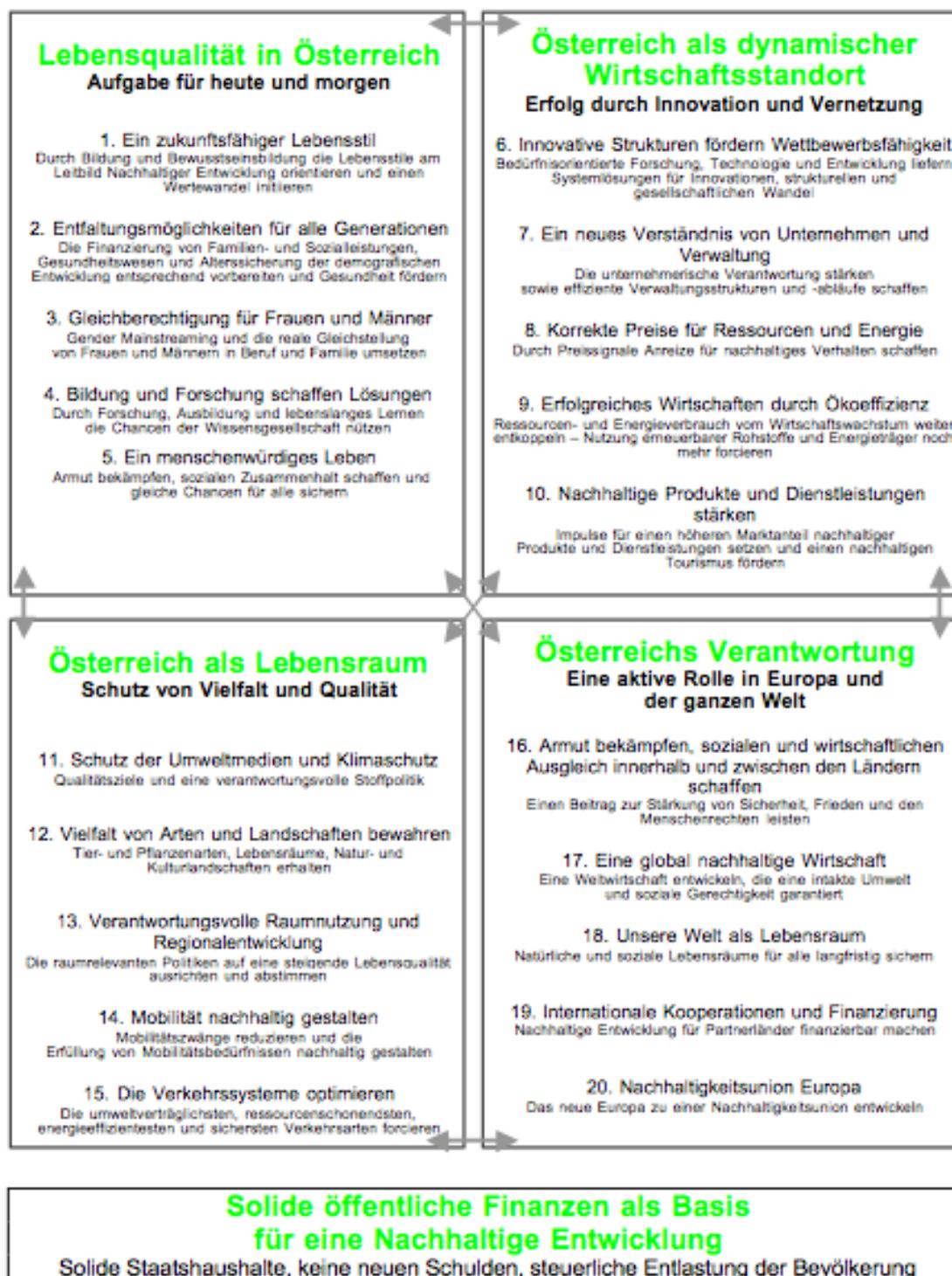


Abb. 6: Handlungsfelder der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie.
(Quelle: BMLFUW 2002: 20).

4.2. Entstehung

Die „Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ (NSTRAT), eine Initiative der Bundesregierung, wurde vom Ministerrat im April 2002 beschlossen und baut auf dem 2001 erstellten Grünbuch „Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten“ auf. „In the Green Paper, various ideas and objectives were bundled in three major fields of action, which were taken over as a raw structure in the strategy.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 275). Im Unterschied zum Grünbuch ist die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie durch eine deutlichere Akzentuierung der Ziele, des Umsetzungsprozesses und der Schlüsselthemen gekennzeichnet. (Vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2002: 3; 5).

Das Parlament in den Erstellungsprozess miteinzubinden, ist laut Experten B nicht zwingend erforderlich. Die Regierung sei ein demokratisch legitimes Organ, daher sei auch der Prozess legitimiert. Die Landtage in eine Bundesstrategie miteinzubinden, sei nicht gebräuchlich. Ins Boot geholt wurden die Länder bei der Entwicklung der inhaltlichen Positionen, da Personen der gemeinsamen Expertenkonferenz des NachhaltigkeitskoordinatorInnen des Bundes und der Länder daran mitgewirkt haben. Dies wurde bei der gesamtösterreichischen Strategie des Bundes und der Länder geändert, da hier die Länder auch an der politischen Beschlussfassung beteiligt waren. (Experte B, Frage 2).

Von September 2001 bis Februar 2002 wurde die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie erstellt und zwischen Februar und April 2002 politisch abgestimmt und fertiggestellt. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 3). Das Projekt stand damit also unter Zeitdruck, der einerseits zwar für eine dementsprechende Motivation sorgte, andererseits aber auch als Problem empfunden wurde. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 6).

Der Erstellungsprozess der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurde in einem Process-Review dokumentiert (vgl. Martinuzzi/Kopp 2002). „Dazu fanden mehrere persönliche Gespräche, Review-Runden und eine schriftliche

Befragung aller an der Erstellung der Strategie Beteiligten statt.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 3).

Den vage gehaltenen Auftrag zur Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erteilten der damalige Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und Umweltminister Wilhelm Molterer, beide von der Österreichischen Volkspartei. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2003: 275). „[...] [I]t was up to leading public servants to define the entire creation process [...].“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 275).

Nachhaltigkeit ist laut Experten B eine Querschnittsmaterie, die im Kompetenzkatalog nach der österreichischen Verfassung nicht vorkommt. Auf der Basis eines Ministerratsbeschlusses wanderte daher die Vorsitzführung ans Umweltministerium, das den Erstellungsprozess konzipierte – teils nach eigenen Vorstellungen, teils nach den Erfahrungen anderer Länder. Der Erfahrungsaustausch erfolgte im Rahmen des 2000 gegründeten europäischen Netzwerks der NachhaltigkeitskoordinatorInnen. (Experte B, Frage 5).

Während die Zuständigkeit in Österreich beim Umweltminister und das Koordinationsmandat beim Umweltministerium lag, waren es in Deutschland bei der Erstellung dessen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt. Laut Experten B gab es dort auch einen parlamentarischen Beirat, was in Österreich nicht der Fall war, und der Beirat „Rat nachhaltige Entwicklung“ setzte mehr Aktivitäten und war mit mehr Ressourcen ausgestattet als in Österreich. Allerdings sei Deutschland beim Versuch, die Bundesstrategie zu einer nationalen Strategie mit den Ländern weiterzuentwickeln, gescheitert, was aber in Österreich mit einer gesamtösterreichischen Strategie gelungen sei. In der Schweiz wiederum sei Nachhaltigkeitspolitik als politische Zielsetzung in der Verfassung vereinbart, was weder in Deutschland noch in Österreich der Fall sei. (Experte B, Frage 4).

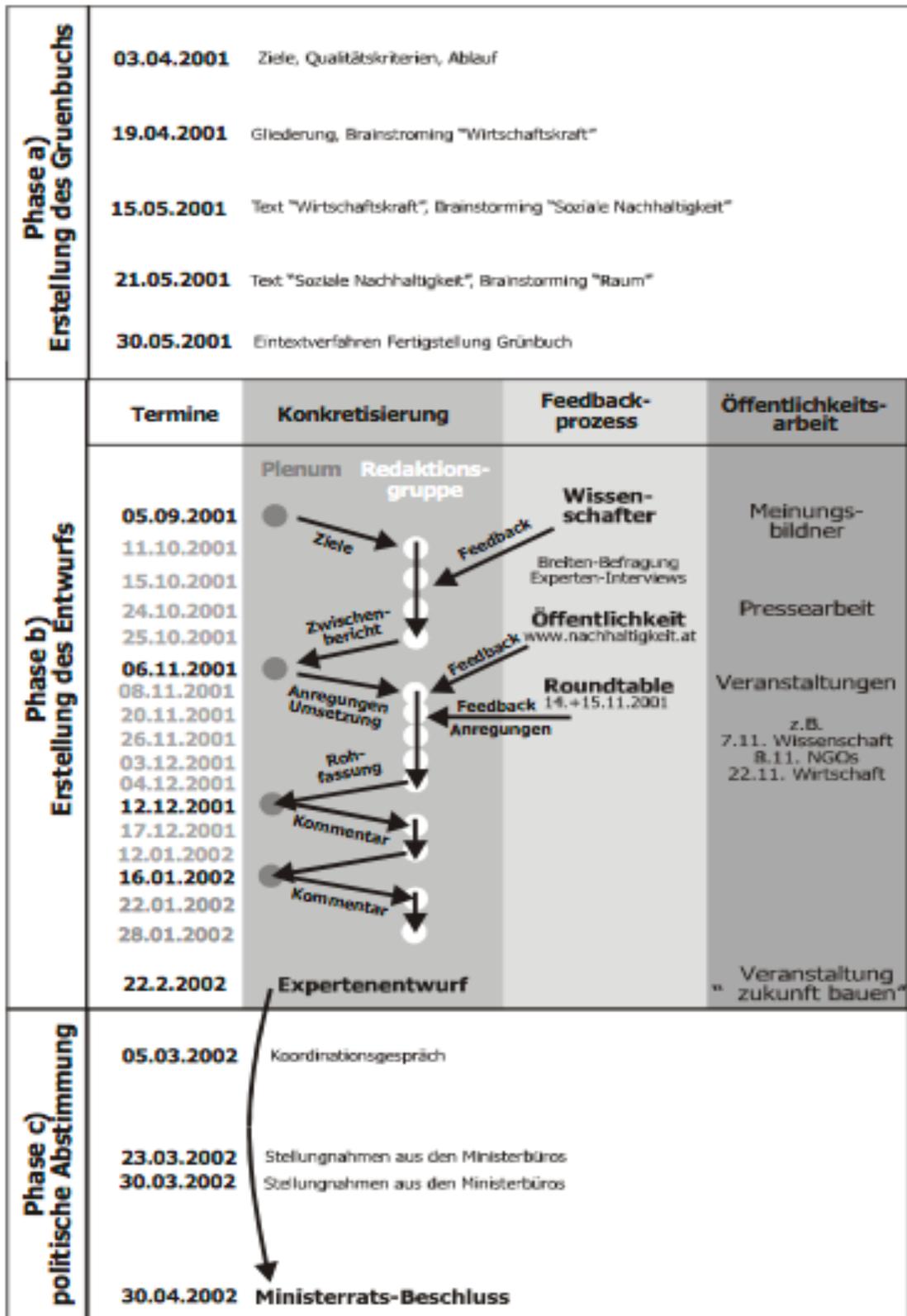


Abb. 7: Zeitplan und einzelne Arbeitsschritte zur Erstellung des Grünbuchs und der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie.
(Quelle: Martinuzzi/Kopp 2002: 5).

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie habe in ihren Prozessen gewisse Prinzipien, Abläufe und Steuerungsmechanismen aus dem New Public Management abzubilden versucht, meint Experte B, und sich hier ministerienübergreifend als ein Tool in diesem Bereich positioniert. Der Entstehungsprozess der Strategie könne wiederum im Sinne von Good Governance gesehen werden: zwar unter der Steuerung des Lebensministeriums, aber nicht *Top-Down*, sondern transparent und unter breiter Einbindung der Sozialpartner und der NGOs. Und die Strategie verfüge über Erfolgsindikatoren für ihre Zielsetzungen, werde evaluiert und weiterentwickelt. (Experte B, Frage 8).

4.2.1. Akteure

Das Besondere an der Entstehung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist, dass sie in einem Team – bestehend aus Repräsentanten von Ministerien, Sozialpartnern und NGOs – erstellt wurde und „[...] nicht von einem ‚Ghostwriter verfasst und dann abgeseget‘ [...]“ wurde (Martinuzzi/Kopp 2002: 3).

„Diese kollektive Leistung bringt auf der einen Seite eine deutlich höhere Motivation aller Beteiligten und eine dauerhaftere Identifikation mit den Ergebnissen. Auf der anderen Seite sind ein deutlich höherer Zeitbedarf erforderlich, eine aktive Beteiligung aller Personen an der Erarbeitung, ein höheres Abstraktionsniveau (da die Textentwürfe erst aufgrund von Inputs erstellt werden) und die Bereitschaft, sich auf einen partizipativen Prozess einzulassen. Die Tatsache, dass von Beginn weg kein Textvorschlag verhandelt wurde, sondern die essentiellen Inputs erst von den nominierten Personen erbracht werden mußten, war für einige der Beteiligten neu, ungewohnt und/oder verunsichernd. Der Sinn eines derartigen Bottom-Up-Prozesses sowie das Vertrauen in seine Qualität muss daher von Anfang an vermittelt werden, um die Motivation der Beteiligten zu garantieren.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 17-18, Hervorhebung der Verfasserin)

Die an der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie Beteiligten unterteilten sich in folgende Funktionen (vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 7-8):

- Steuergruppe
- Projektleitung
- Externer Moderator
- Wissenschaftliche Redaktion
- Plenum
- Redaktionsgruppe
- Wissenschaft und Öffentlichkeit

Für den Erstellungsprozess wurden Spielregeln und Grundsätze formuliert, an die sich die Gruppenmitglieder zu halten hatten. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 18-19). Die beiden wichtigsten: „First, only the editorial group was allowed to phrase the strategy. Second, the content of the strategy had to be accepted by all participants (including those in the plenary group) unanimously.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 280).

Steuergruppe

Die Steuergruppe formierte sich im März 2001. „Sie bestand aus fünf Personen aus dem BMLFUW, einem externen Moderator (Coverdale) und zwei Personen als wissenschaftliche Redaktion (WU-Wien). Die Steuergruppe war über den ganzen Erstellungsprozess (Grünbuch und Strategie) in dieser Zusammensetzung aktiv und für das gesamte Prozessmanagement zuständig.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 7).

Die Mitglieder der Steuergruppe identifizierten sich mit dem Vorhaben, bereiteten sich gründlich auf die Treffen vor und brachten durch ihre unterschiedlichen beruflichen Hintergründe auch verschiedene Sichtweisen ein. Die Personen aus dem BMLFUW gerieten aber in einen Rollenkonflikt:

„Eine Besonderheit der Steuergruppe bestand darin, dass die VertreterInnen des BMLFUW einerseits in der Steuergruppe für die Qualität und Zielorientierung des Erstellungsprozesses verantwortlich waren, andererseits in den Treffen von ‚Redaktionsgruppe‘ und ‚Plenum‘ die

Interessen ihres eigenen Hauses zu vertreten und darüber hinaus auch den Diskussionsprozess im BMLFUW zu koordinieren hatten.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 13)

Projektleitung

Für die Projektleitung war ein Abteilungsleiter des BMLFUW verantwortlich. Er war auch Teil der Steuergruppe. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 7).

Externer Moderator

Hauptaufgaben des externen Moderators waren die Moderation der Treffen und das Einbringen von Moderations- und Verhandlungstechniken. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 7).

Wissenschaftliche Redaktion

Die wissenschaftliche Redaktion nahm Vorschläge von Strategie- und Redaktionsgruppe sowie dem Plenum auf und brachte die Verhandlungsergebnisse zu Papier. Beim Formulieren des Textes wurde auf einen einheitlichen Stil sowie Konsensfähigkeit geachtet. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 7; 13). „Die Trennung in Moderation und Redaktion erwies sich als essentiell für die Entwicklung eines gemeinsamen Textes in der Gruppe, da eine Person nicht gleichzeitig auf der Sachebene sich der Entwicklung eines Textes und auf der Prozessebene der Gleichberechtigung aller Gruppenmitglieder und der Unterstützung der Entscheidungsfindung widmen kann.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 14).

Redaktionsgruppe

„Die Entwicklung der Texte (Grobstruktur, Leitziele, Umsetzung, Rohtext, Entwurf der Strategie) fand in einer ‚Redaktionsgruppe‘ aus rund 15 Personen unter professioneller Moderation und mit Unterstützung durch eine wissenschaftliche Redaktion statt.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 17). Insgesamt kam die Gruppe 13 Mal in zehn halbtägigen und drei ganztägigen Treffen zusammen, um den Entwurf der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zu erstellen. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 17; Martinuzzi/Steurer 2003: 275).

Eine Schwierigkeit war dabei, sich auf konsensfähige Formulierungen zu einigen: „Finding phrases that were unanimously accepted by all participants proved to be a very difficult and time-consuming task.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 275). Politische Intervention war jedoch kein Thema: „Although ministerial representatives played a dominating role in this process, the editorial group produced the draft without noteworthy political intervention.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 275).

Plenum

Alle Mitglieder der Redaktionsgruppe waren auch Teil des Plenums (vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 8). Das Plenum wiederum setzte sich zusammen aus von ihren jeweiligen Institutionen nominierten „[...] supplementary representatives of various ministries (eight), NGO representatives (six) and sustainability coordinators from provincial (Länder) governments (10).“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 275). An NGOs waren *Austrian Business Council for Sustainable Development*, Österreichischer Gemeindebund, Diakonie Österreich, Ökobüro und Umweltdachverband vertreten. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 21).

Dem Plenum kam bei der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie eine tragende Rolle zu:

„So wurden sowohl Textstruktur als auch alle Textaussagen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ohne externe Vorgaben in einem dialogischen Prozess zwischen Plenum und Redaktionsgruppe entwickelt. Textliche Inputs aus dem Plenum wurden von der wissenschaftlichen Redaktion zu einem in sich stimmigen Gesamttext zusammengefasst und wiederum zur Diskussion gestellt. Dabei war das Plenum das zentrale Diskussions- und Entscheidungsgremium für die Erstellung der Strategie [...].“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 15)

Wichtig war es auch, jede Institution gleichermaßen ernst zu nehmen, „[...] da in einem ergebnisoffenen Prozess jeder Stakeholder zu einem Keyplayer werden kann.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 16).

Wissenschaft und Öffentlichkeit

„In compliance with the Agenda 21 guidelines on participation, it was planned from the beginning to let the public as well as academic circles participate [...].“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 276). Diese Partizipation geschah wie folgt:

„Die Einbindung der Öffentlichkeit fand durch die Beteiligung institutioneller Repräsentanten (nominierte LändervertreterInnen, Sozialpartner, NGOs), eine öffentlich zugängliche WebSite mit Diskussionsforum (sic!) (www.nachhaltigkeit.at), eine strukturierte Befragung von 500 österreichischen WissenschaftlerInnen die sich mit Nachhaltiger Entwicklung beschäftigen sowie einige themenspezifische Veranstaltungen statt.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 6)

Weiters wurden 15 Experten telefonisch zu Qualitätskriterien von Nachhaltigkeitsstrategien befragt. Eine der themenspezifischen Veranstaltungen war der „Round Table Nachhaltiges Österreich“ am 14. und 15. November 2001 in Salzburg. Aus Gründen möglicher politischer Einflussnahme wurden Parteien nicht gesondert eingebunden. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 8).

Die Einbindung der Öffentlichkeit, sowohl bei den Wissenschaftlern als auch bei den Bürgern, war jedoch nicht sehr erfolgreich und blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Nur 20 der 500 schriftlich befragten Wissenschaftler antworteten: „Moreover, the interview results did not feed effectively into the process.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 276). Und auf der Website www.nachhaltigkeit.at kamen innerhalb eines halben Jahres nur 20 Diskussionsbeiträge zustande. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 10).

4.2.2. Politische Abstimmung

Im Falle der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie waren es Experten aus Verwaltung, Sozialpartnerschaft und NGOs, die über die Inhalte der Strategie verhandelten. Im Mittelpunkt stand die Machbarkeit und ein Ergebnis, das auch über eine Regierungsperiode hinaus seine Gültigkeit behält. Andere

Zugänge wären ein politisches Dokument (politische Interessen im Mittelpunkt) oder ein von Wissenschaftern erstelltes Expertendokument (Notwendigkeit und Wünschbarkeit im Mittelpunkt). Diese beiden Zugänge kommen in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zum Ausdruck, als dass dazu Wissenschaftler befragt wurden und über den fertigen Entwurf politisch abgestimmt wurde. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 11).

Diese politische Abstimmung erfolgte ab Ende Februar 2002 in den Ministerbüros. „In einem rund zwei Monate dauernden Prozess der politischen Abstimmung wurden Aussagen des Entwurfes modifiziert und den Interessen und Plänen der Österreichischen Bundesregierung angepasst.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 19). Von den Änderungen betroffen waren die sozialpolitischen Zielsetzungen, die Bereiche Wirtschaftspolitik und Lebensräume, die internationale Verantwortung (hinzu kam die Sicherheitspolitik) sowie ein eigener Bereich „Wahrung solider öffentlicher Finanzen als Basis Nachhaltiger Entwicklung“. (Vgl. Martinuzzi/Kopp 2002: 19-20).

Beim politischen Abstimmungsprozess kamen die für die Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie definierten Spielregeln nicht zum Tragen. „Dies wurde in der Rückschau von den meisten VertreterInnen der Redaktionsgruppe und des Plenums auch kritisiert. Sie sahen im Abstimmungsprozess einen Bruch der vereinbarten Spielregeln und eine Entwertung des Plenums.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 20). Die Schlussfolgerung daraus lautet daher: „The lesson learned is that not only the approach chosen but also the rules of the game should be defined in advance in accordance with those political actors who request a planning document or strategy.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 280).

Denn die gemeinsame Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie hatte viele positive Effekte, die sich auch auf deren Umsetzung auswirkt:

„Die entscheidenden Vorteile der gemeinsamen Erarbeitung liegen aber in dem quasi nebenher laufenden Prozessen des Aufbaus von Vertrauen, der Etablierung von

Arbeitsformen, die gemeinsame Identifikation mit der Aufgabenstellung, der ex-ante-Abstimmung von Handlungen und der gemeinsamen Suche nach Lösungen. Wird durch die Erstellung einer Strategie eine kooperative Kultur aufgebaut, so bietet dies eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung.“ (Martinuzzi/Kopp 2002: 18)

4.3. Umsetzung

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie ist der Ausgangspunkt einer Weiterentwicklung: „Die vorliegende Strategie ist der Beginn eines kontinuierlichen Prozesses. Sie ist kein theoretisches Konzept, sondern soll eine Vielzahl konkreter Schritte auslösen und koordinieren.“ (BMLFUW 2002: 98). Fünf Prinzipien kennzeichnen den Umsetzungsprozess:

- „Systematische und effiziente Umsetzung durch sektorale und regionale Strategien
- Koordination durch Kooperation, um Konsistenz und Kohärenz der Politiken zu sichern
- Transparenz durch regelmäßiges Monitoring auf Basis geeigneter Indikatoren
- Partizipationsangebote und breite Öffentlichkeitsarbeit
- Weiterentwicklung durch Evaluation und eine ‚Lernende Strategie‘“ (BMLFUW 2002: 99).

Große Bedeutung bei der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie haben die Arbeitsprogramme. Sie enthalten konkrete Maßnahmen, die beschlossen, geplant oder in Umsetzung sind. Das erste Arbeitsprogramm aus dem Jahr 2003 enthält 200 solcher Projekte, das zweite Arbeitsprogramm von 2004 80 Maßnahmen. Seit 2005 gilt ein zweijähriger Turnus. (Vgl. Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie 2003: 3; Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie 2004: 4; Martinuzzi/Steurer 2005: 5).

Die Arbeitsprogramme sind Teil der strategieeigenen Prozesslogik der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. „[...] [I]t is conceptualized as the

starting point of an implementation process which is already specified in the strategy itself. There, the supposedly more specific and at the same time highly flexible annual work programs are defined as key elements of a cyclical, open-ended implementation process.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 281).

Da die Arbeitsprogramme eben spezifischer und genauer formuliert sind, sollen sie ein Defizit der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ausgleichen (vgl. Martinuzzi/Steurer 2003: 278): „Like most documents of the kind in whatever country, large parts of the strategy are written in a general, non-committal language, providing many good intentions and wish-list-like objectives, but only rather few details about what is to be achieved and when.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 278).

Fortschrittsberichte ergänzen die Arbeitsprogramme. Sie sollen die Umsetzung auch anhand der in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie definierten Indikatoren dokumentieren und durch einen Vergleich zwischen Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten Aufschluss über Erfolge und Hemmnisse geben. (Vgl. BMLFUW 2002: 104). Im Gegensatz zu den Arbeitsprogrammen, die vom Ministerrat beschlossen wurden, wurden die Fortschrittsberichte vom Ministerrat zur Kenntnis genommen. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 21). Bis dato liegen zwei Fortschrittsberichte vor: aus den Jahren 2004 und 2006.

Der Umsetzungsprozess wurde 2005, wie bereits der Erstellungsprozess 2002, einem Review unterzogen. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005). Die bei der Erstellung aufgetretenen Mankos sollten bei der Umsetzung ausgeglichen werden. Dies betraf die Einbindung von Wissenschaftern und NGOs, dem mit der Etablierung des Forums Nachhaltiges Österreich begegnet wurde, sowie die politische Abstimmung, die durch einen gezielten Dialog mit den Ministerbüros erleichtert werden sollte. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 8).

Schwierigkeiten bei der Umsetzung zeigten sich in der begrenzten politischen Relevanz, in der Komplexität von „Nachhaltigkeit“ und in einer fehlenden „Theory of Action“. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 26). Letzteres bewerten

auch Griebler/Littig als Schwachstelle: „Mit dem Fehlen einer handlungsleitenden Theorie bleibt die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie eine Sammlung von Einzelmaßnahmen, die mehr oder weniger überzeugend in Zusammenhang mit Nachhaltigkeit gebracht werden können.“ (Griebler/Littig 2004: 57).

Einen Mehrwert hingegen bringt die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie in dreierlei Hinsicht: als Referenzdokument, zur Förderung einer breiten Maßnahmenentwicklung und durch die Entstehung institutioneller Kapazitäten, die eine neue Qualität der Zusammenarbeit ermöglichen. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 23-25).

Zur Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festgehalten werden: „Die Umsetzung wird vor allem von der Verwaltungsebene getragen. Seitens der politischen Ebene gibt es dazu kaum direkte Vorgaben.“ (Martinuzzi/Steurer 2005: 8). Kommt auch noch kaum Engagement von Seiten der Zivilgesellschaft dazu, verstärkt sich der Eindruck der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie als einer „Verwaltungsstrategie“¹³: „With weak societal participation at one end and a lack of political commitment at the other, NSSDs often remain in the hands of the committed but nevertheless politically limited public servants in between, waiting to be picked up by one end or the other.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 284).

4.3.1. Akteure

„Nachhaltige Entwicklung ist daher die Antwort auf die Herausforderung, gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Prozesse verantwortungsbewusst zu steuern.“ (BMLFUW 2002: 3). Im Falle der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie übernimmt diese Steuerung der Staat. Beim Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung liegt „[...] die

¹³ „Ihr Charakter einer Verwaltungsstrategie macht die Verwaltung selbst zur vorrangigen Zielgruppe. Erst in zweiter Linie werden gesellschaftliche Interessengruppen angesprochen und einbezogen.“ (Carius et al. 2005: 6).

Verantwortung des Staates in einer Moderation dieses Prozesses [...]“ (BMLFUW 2002: 98). Konkret ist es das Lebensministerium, das die Verantwortung für diesen Prozess trägt:

„Also important is where responsibility is placed for overseeing the co-ordinating mechanism and the different participating agencies. In most OECD countries, overall responsibility for strategy implementation is housed in the Ministry of Environment either directly or indirectly through a co-ordinating committee which it oversees. This is true for countries such as Austria, Denmark, Greece, Ireland, Luxembourg, the Netherlands and the United Kingdom.“ (OECD 2006: 21)

Dieser *Top-Down*-Ansatz wird jedoch um *Bottom-Up*-Initiativen, horizontale und vertikale Koordination sowie Subsidiarität ergänzt. Ministerien, Länder und Sozialpartner sollen stärker kooperieren. (Vgl. BMLFUW 2002: 100; 102).

„Dazu sind neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Entscheidungsträgern ebenso wie eigenverantwortliches und dezentrales Handeln und das Engagement aller gesellschaftlichen Gruppen erforderlich. Bei der Umsetzung sind daher alle Entscheidungsebenen und -akteure (Bund, Länder, Gemeinden – Bundesregierung, Landesregierungen, Parlament, Interessensvertretungen – Stakeholder, wie NGOs, gesellschaftspolitische Akteure usw.) einzubinden.“ (BMLFUW 2002: 100)

Die externe Evaluation der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2005 attestiert dieser eine besonders partizipative Komponente: „Eine deutliche Stärke ist der ausgeprägte partizipative Charakter der Nachhaltigkeitsstrategie, d.h. die umfassende Einbindung von Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft in den Umsetzungsprozess.“ (Carius et al. 2005: 1).

Nachfolgend werden die wichtigsten Akteure im Umsetzungsprozess der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie vorgestellt.

Prozesssteuergruppe im Lebensministerium

Die Prozesssteuergruppe besteht aus vier Personen aus dem Lebensministerium, zwei Personen der Wirtschaftsuniversität Wien und einer Moderation, wobei dieselben Personen vertreten sind wie in der Steuergruppe zur Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Sie kann als „Motor“ des Umsetzungsprozesses betrachtet werden, da sie ihn wesentlich mit gestaltet. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 17). Ausdrücklich erwähnt wird sie in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie nicht. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 6).

Komitee für ein nachhaltiges Österreich

Das Komitee für ein nachhaltiges Österreich, bestehend aus Vertretern des Bundeskanzleramts, der Bundesministerien und der Sozialpartner sowie den NachhaltigkeitskoordinatorInnen der Länder, erstellt die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte. Das Komitee bildet die Prinzipien horizontale Integration (Bundeskanzleramt, Bundesministerien), vertikale Integration (Ländervertreter) sowie Partizipation (Sozialpartner) ab. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 4; 11). Diese Kooperation zwischen den Ministerien verstärkt den inhaltlichen und persönlichen Austausch: „Für viele Komiteemitglieder ist die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie der einzige bekannte Prozess, bei dem ein derartig interministerieller Austausch gefördert wird.“ (Martinuzzi/Steurer 2005: 24). Drei Institutionen könnten sich aber stärker ins Komitee einbringen: das Bundesministerium für Soziales und Gesundheit, das zentrale Ressort Bundesministerium für Finanzen sowie das Bundeskanzleramt. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 12).

Auch hier kann man, wie bei der Prozesssteuergruppe, von persönlicher Kontinuität sprechen, da über die Hälfte der Personen im Komitee auch schon an der Erstellung der Strategie teilnahmen, was für die Zusammenarbeit förderlich war. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 11).

Forum Nachhaltiges Österreich

Im Forum Nachhaltiges Österreich sind Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingebunden. „The forum is a group of about 40 academics, scientists and other

experts appointed by the committee and NGOs. It reviews the committee's and other groups' implementation activities and gives feedback on drafts of the annual work program chapters, to which its members have full access [...].“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 277). In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wird das Forum Nachhaltiges Österreich noch „Expertenpanel“ genannt. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 4).

Das Forum stellt ein Element der Rückkopplung und Partizipation dar (vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 14): „Other countries include stakeholders alongside government bodies as part of their overall co-ordination structure for sustainable development. These include the Forum for a Sustainable Austria [...].“ (OECD 2006: 26).

Die Aufgaben des Forums sind, das Komitee zu unterstützen, zu beraten und ihm Feedback zu geben. Dennoch ist der politische Auftrag, welche Funktion das Forum genau erfüllen soll, nicht ganz klar. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 14). „Grundsätzlich wären drei Funktionen des Forums denkbar: (a) eine Feedback-Funktion für die Verwaltung, (b) eine politische Beratungsfunktion und (c) eine Initiativfunktion.“ (Martinuzzi/Steurer 2005: 16).

Zivilgesellschaft

Im Prinzip lädt die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie jeden ein, zu partizipieren: „Nachhaltige Entwicklung ist nur durch gemeinsames Engagement möglich. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wendet sich daher an alle BürgerInnen, Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen (z.B. Medien, Multiplikatoren, UnternehmerInnen) und will diese zur aktiven Teilnahme am Projekt ‚Nachhaltiges Österreich‘ bewegen.“ (BMLFUW 2002: 106).

Partizipation wird in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie so definiert:

„Partizipation bedeutet, das Wissen aller Beteiligten und Betroffenen für eine Nachhaltige Entwicklung zu nützen. Dazu ist die Existenz von Beteiligungs- und Selbstorganisationsprozessen erforderlich, die eine umfassende Integration aller gesellschaftlichen Gruppen und Schichten ermöglichen und fördern. Durch bessere

Information und aktive Einbindung kann das Interesse an einer Mitwirkung an politischen Gestaltungsprozessen gesteigert werden, können Planungs- und Entscheidungsprozesse transparenter gestaltet und neue Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden.“ (BMLFUW 2002: 106).

Die Zivilgesellschaft nimmt in zweierlei Hinsicht am Umsetzungsprozess teil: über das Forum Nachhaltiges Österreich sowie durch Stakeholder-Dialoge und andere Beteiligungsverfahren. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 5). So fanden bereits mehrere Veranstaltungen zum Thema „Governance für nachhaltige Entwicklung“ statt, darunter 2004 ein Workshop mit ausgewählten Teilnehmern. (Vgl. Martinuzzi/Steurer 2005: 5; 6).

Die Gründe dafür, die Zivilgesellschaft miteinzubeziehen, liegen bei der nachhaltigen Entwicklung selbst: „Das integrative Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist, wie bereits erwähnt, eng mit dem Grundsatz der Partizipation verbunden.“ (Trattnigg/Wutscher 2005: 55). Auch zwischen nachhaltiger Entwicklung und Good Governance gibt es Parallelen: „Erstmals wird die inhaltliche Verknüpfung zwischen den Erfordernissen zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und Good Governance im Rahmen der österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung hergestellt.“ (Trattnigg/Wutscher 2005: 54). Darüber hinaus kann sich Partizipation auf die Qualität von Entscheidungen auswirken: „Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei ein Instrument zur Unterstützung von Politik und Verwaltung, um die Legitimation und Qualität von Entscheidungen zu erhöhen, ganz besonders auch im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.“ (Arbter/Trattnigg 2011: 302).

Hier wird eine Parallele zum Konzept Participatory Governance sichtbar: „The core idea here is that the more relevant participants are incorporated within/ associated with a policy-making process, the greater the chance that the measures taken will be voluntarily accepted and effectively implemented, and hence, the greater the expectation that the policies agreed on will be sustainable.“ (Gbikpi/Grote 2002: 18).

Governance kann förmlich als Bedingung bzw. Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung gesehen werden, da diese nicht „von oben“ angeordnet werden kann, sondern von der Partizipation lebt:

„Es gibt keine übergeordnete Instanz, die die Legitimität und die Durchsetzungsfähigkeit besitzt, den zu verfolgenden Pfad zu bestimmen. Daher erlangt die Beteiligung an Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen von möglichst vielen Anspruchsgruppen eine hohe Bedeutung.“ (Amelung et al. 2008: 9)

4.3.2. Monitoring und Evaluation

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie ist von vornherein als „lernende Strategie“ angelegt, die auf die Elemente Vernetzung, Offenheit, Reflexivität, Fehlertoleranz, Weiterentwicklung, Internationalität und institutionelle Innovationen setzt. (Vgl. BMLFUW 2002: 109-110). „[...] Austria has committed to a ‘Learning Strategy’ which emphasises reporting and communication in order to widen participation in the development and implementation of the national sustainable development strategy.“ (OECD 2006: 29).

Was unter „lernender Strategie“ verstanden wird, ist folgendes:

„Als lernende Strategie erhebt die Nachhaltigkeitsstrategie den Anspruch, den Umsetzungsprozesses insgesamt zu optimieren und flexibel auf Veränderungen des Umfeldes zu reagieren. Die Strategie sieht Institutionen zur flexiblen Umsetzung vor, enthält eine Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung über die Umsetzung von Initiativen und Einzelprojekten und das Monitoring von nachhaltiger Entwicklung anhand von Indikatoren. Weiterhin ist eine externe wissenschaftliche Evaluierung des Umsetzungsprozesses durch ein unabhängiges Expertenteam Teil der Lernmechanismen.“ (Carius et al. 2005: 1)

Dieser Zyklus aus Berichten und Evaluation sorgt auch dafür, das Thema nachhaltige Entwicklung politisch aktuell zu halten: „Administration-driven NSSDs with some kind of cyclical implementation and evaluation scheme are at least a permanent foot in the door to a government agenda.“ (Martinuzzi/Steurer 2003: 284).

In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurden den einzelnen Leitzielen Indikatoren zugeordnet, um die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele sichtbar machen zu können. „Dabei wurde auch besonders auf internationale Vergleichbarkeit, Datenverfügbarkeit und Effizienz der Datenbeschaffung geachtet.“ (BMLFUW 2002: 21). Griebler/Littig orten hier – in Bezugnahme auf die Strategie 2002 – jedoch einen Mangel:

„Ein eindeutiges Defizit der Nachhaltigkeitsstrategie ist das Fehlen von inhaltlich überzeugenden und mit den Zielvorgaben in Verbindung stehenden Indikatoren. In der gegenwärtigen Fassung liest sich die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie als bestenfalls gut gemeinte, aber wenig verbindliche Absichtserklärung.“ (Griebler/Littig 2004: 57-58)

Indikatorenberichte liegen aus den Jahren 2004, 2006, 2007, 2009 und 2011 vor. Es gibt 26 Headline-Indikatoren und 56 weitere Indikatoren, die nach Themenfeldern geordnet sind. „Die Indikatoren [...] wurden 2006 nach einem breiten Dialogprozess unter Einbeziehung aller Zielgruppen für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich ausgewählt.“ (BMLFUW 2011: 5).

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2005 extern von unabhängigen Wissenschaftern evaluiert. Sie bescheinigen der Strategie, international gesehen, eine Vorreiterrolle unter anderen Nachhaltigkeitsstrategien. Entwicklungspotenziale liegen unter anderen bei der politischen Verankerung über die Verwaltungsebene hinaus, einer Schwerpunktsetzung bei den Maßnahmen, der Bekanntmachung einer breiteren

Öffentlichkeit sowie einer langfristigen Finanzierung. (Vgl. Carius et al. 2005: 2; 4; 6-7).

Auch der Rechnungshof legte zur Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie 2006 und 2010 jeweils einen Prüfbericht vor.

Während die Fortschrittsberichte laut Experte B darstellen, was sich angesichts der in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie als Handlungsauftrag übergeordneten Initiativen getan habe, werde über die Indikatoren versucht, die Veränderung in Richtung mehr Nachhaltigkeit zu evaluieren. Für einzelne Projekte gebe es zwar eine Projektdatenbank, die Evaluation erfolge bis jetzt aber nicht systematisch. Dabei spiele mit hinein, dass es in Österreich keine ausgeprägte Evaluationskultur gebe. Als Überprüfung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie auf der Meta-Ebene seien die Prüfberichte des Rechnungshofs zu sehen. (Experte B, Frage 9).

Die Weiterentwicklung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist aber nicht nur auf ihre Inhalte gerichtet:

„Die Weiterentwicklung ist bereits heute ein integraler Bestandteil der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Diese Weiterentwicklung soll sich aber nicht nur auf ihre Inhalte beziehen, sondern auch Lerneffekte im Umgang mit Strategien als Instrument politischen Handelns und Koordinierens (sog. Governance) berücksichtigen. Durch dieses ‚Meta-Lernen‘ soll eine Erhöhung der gesellschaftlichen Problemlösungsfähigkeit angestrebt werden.“ (BMLFUW 2002: 110)

Hier kann eine Verbindung zum Konzept Reflexive Governance gezogen werden: „A characteristic of reflexive governance is that it is concerned with itself. *It understands itself to be part of the dynamics which are governed.* This means that governance processes can become the object of shaping strategies.“ (Voss/Kemp 2005: 4, Hervorh. i. Orig.).

Insgesamt kann die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie laut Experte B eine Reihe von Erfolgen verbuchen. Zum einen lassen sich auf Indikatorebene gewisse, ins Positive gehende Trends beobachten. Zum anderen gebe es in

etliche Aktivitäten, die an die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie anknüpfen oder durch sie ausgelöst wurden, wie das Zusammenwirken von Ministerien in der Forschungspolitik, der Anstieg bei Agenda 21-Prozessen oder eine eigene Bildungsstrategie zur nachhaltigen Entwicklung. Mit Nachhaltigkeitsindikatoren zu arbeiten, sei darüber hinaus bereits gebräuchlich geworden. Die in der Strategie entwickelten Governance-Mechanismen haben andere sektorpolitische Strategien beeinflusst, wie den Walddialog oder die Raumordnungsstrategie. Eine ganze Reihe von in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Zielsetzungen seien durch eine Vielfalt von Initiativen abgearbeitet worden. Man könne zwar nicht sagen, Österreich sei nachhaltiger als noch vor zehn Jahren, aber bestimmte negative Trends seien durch die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie vielleicht verlangsamt worden. (Experte B, Frage 10).

4.4. Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und der Länder

Die Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) ist die gesamtösterreichische Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern. Sie geht auf Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenz vom 13. April 2007 und des Ministerrats vom 20. Juni 2007 zurück. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 4).

Der Ministerrat sei politisch legitimiert, die Landeshauptleutekonferenz nur indirekt, habe in der Praxis aber durchaus faktisch Politik- und Rechtsgestaltenden Charakter, meint Experte A. Denn was bei der Landeshauptleutekonferenz beschlossen werde, werde auch von den Landesregierungen und wenn nötig von den Landtagen bestätigt. Es sei die Aufgabe der Politik, Nachhaltigkeitspolitik zu betreiben, das werde von ihr erwartet und dafür sei sie gewählt worden. Aufgabe und Arbeitsinhalte müssen nicht demokratisch legitimiert werden. Die Aufgaben werden aber nicht durch Gesetze verbindlich gemacht, ein „Nachhaltigkeits-Gesetz“ gebe es nicht. (Experte A, Frage 2).

4.4.1. Entstehung

Die ÖSTRAT ersetzt nicht die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie, sondern ergänzt sie: „Die **Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung** positioniert sich ergänzend zu jenen Aktivitäten, die vom Bund in seiner Gesamtheit, von einzelnen Ressorts auf Grundlage ihrer sektoralen Zuständigkeiten oder einzelnen Bundesländern für sich alleine gesetzt werden [...].“ (ÖSTRAT 2009a: 3, Hervorh. i. Orig.).

Die externe Evaluation der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie 2005 ergab, dass die Kooperation mit den Bundesländern ausgedehnt werden soll: „Eine Ausweitung der Koordination der Aktivitäten mit und zwischen den Bundesländern erscheint wünschenswert um zusätzliche Synergieeffekte zu erschließen und die teilweise beachtlichen Aktivitäten auf der Ebene der Länder zu stabilisieren und auszuweiten.“ (Carius et al. 2005: 5).

Warum die Strategie des Bundes zu einer gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern weiterentwickelt wurde, erklärt Experte A so: Länder, Regionen und Gemeinden seien in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie und jener der EU zu wenig miteingebunden. Wegen der Kompetenzaufteilungen gemäß der Verfassung zwischen Bund und Ländern wäre es schwieriger gewesen, eine inhaltlich schwere Strategie mit dem Bund zu entwickeln. Auch sei eine Prozessstrategie als wichtiger erachtet worden. (Experte A, Frage 7).

Laut Experten B sollte durch eine gemeinsame Strategie von Bund und Ländern erstens der informelle Kooperationsmechanismus der NachhaltigkeitskoordinatorInnen der Länder und des Bundes institutionalisiert werden und zweitens den Befunden der externen Evaluation aus 2005 sowie der Rechnungshofprüfung Rechnung getragen werden, die eine solche Weiterentwicklung hinsichtlich vertikaler Integration empfohlen hatten. NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz und Komitee für ein nachhaltiges Österreich erarbeiteten ein entsprechendes Dokument, das 2009 von den Landeshauptleuten beschlossen wurde. Der Beschluss auf Bundesebene durch den Ministerrat erfolgte durch Polarisierung auf der politischen Ebene und Verhandlungen erst ein Jahr später. Dieser sah dann vor, sozial-, arbeitsmarkt- und gesundheitspolitische Fragestellungen in der Strategie weiterzuentwickeln

sowie Bundeskanzleramt und Lebensministerium künftig gemeinsam die Koordination des Prozesses zu übertragen. Unter deren gemeinsamer Federführung, so Experte B, sei man gerade dabei, die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes aus 2002 weiterzuentwickeln. Dieser Prozess laufe ähnlich wie damals ab: Es gebe das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich, das Forum Nachhaltiges Österreich sowie die Länder auf einer beobachtenden Ebene. Mit einem Regierungsbeschluss über die erneuerte Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes sei bis Juni 2012 zu rechnen. Grund dafür sei, dass die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie aus 2002 überholt sei und der Bund sich damit in den Bereichen, in denen nur er zuständig ist, neu positionieren wolle. Eine einzelne Nachhaltigkeitsstrategie für Österreich würde zwar für mehr Klarheit sorgen (immerhin haben einige Bundesländer darüber hinaus noch eigene Landesstrategien), sei aber derzeit nicht absehbar. (Experte B, Frage 7).

Laut Experte A gibt es deswegen keine einzelne Nachhaltigkeitsstrategie für Österreich, da der Bund gerne inhaltliche Vorgaben machen möchte, die Länder aber mit ihm nicht überall dasselbe Einverständnis haben. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie und die ÖSTRAT vereine der Nachhaltigkeits- und der Querschnittsthemenbezug. Aber während die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie den Bogen aller aktuell relevanten Aufgaben und Herausforderungen aufspanne, diene die ÖSTRAT nur als Arbeitsrahmen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Die ÖSTRAT sei die Basis des „Nachhaltigkeits-Hauses“ in Österreich, wobei die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie das inhaltliche Dach bilde. (Experte A, Frage 11).

Die ÖSTRAT gliedert sich in einen Strategieteil und ein Arbeitsprogramm. Während sich die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie dezidiert an alle Menschen in Österreich wendet, ist es die Intention der ÖSTRAT, ein Arbeitsdokument für Politik und Verwaltung zu sein. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 2; BMLFUW 2002: 7).

Die ÖSTRAT basiert auf der Deklaration des Weltgipfels von Rio de Janeiro, den Beschlüssen der Rio+10-Konferenz in Johannesburg, der EU-

Nachhaltigkeitsstrategie und den Ergebnissen der EU-Konferenzen von Aalborg auf. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 3).

Die ÖSTRAT sieht sich als Mittel dazu, folgenden Herausforderungen zu begegnen:

- „Naturräumliche und ökologische Lebensgrundlagen bewahren
- Individuellen Wohlstand und die Attraktivität Österreichs als Wirtschaftsstandort sicherstellen
- Den demographischen Trends mit adäquaten Maßnahmen begegnen
- Ein hohes Niveau an Sicherheit und sozialen Zusammenhalt gewährleisten
- Die Globalisierung umwelt- und sozialverträglich gestalten
- Die Beschäftigungsziele erreichen.“ (ÖSTRAT 2009a: 5)

Ziele, Handlungsfelder und Optionen der ÖSTRAT folgen nicht nur jenen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie, sondern auch der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie:

*„Bund und Länder bekennen sich gemeinsam dazu, dass die **Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes aus 2002 (NSTRAT)** inhaltlich in hohem Maß weiterhin Gültigkeit besitzt und über die dort ausgewiesenen Prinzipien, Handlungsfelder und Leitziele einen wichtigen gemeinsamen [sic!] Orientierungsrahmen der ÖSTRAT bildet.“ (ÖSTRAT 2009a: 6, Hervorh. i. Orig.)*

4.4.2. Akteure

Seit 1999 besteht die „NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz“ der Länder und des Bundes. Ihre Aufgabe wird im Strategieteil der ÖSTRAT so beschrieben:

„Die NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz hat unter Ko-Vorsitzführung der Länder und des Bundes künftig die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte der Österreichischen Strategie Nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten und in einem partizipativen Prozess die

gesellschaftlichen Interessensgruppen einzubinden. Sie geht dabei konsensual zwischen Bund und Ländern vor und wird administrativ von der Verbindungsstelle der Bundesländer unterstützt.“ (ÖSTRAT 2009a: 8)

Während die Länder selbst bestimmen, wie das Arbeitsprogramm in ihren Verwaltungen umgesetzt wird, gibt es auf Bundesebene das „Komitee für ein Nachhaltiges Österreich“. Neben Vertretern der betroffenen Ministerien und der Sozialpartner gibt es eine Steuerungsgruppe des Lebensministeriums, das die Koordination übernimmt. Komitee und NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz tauschen sich im Anlassfall aus.

Interessensvertretungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft werden durch das „Forum für ein Nachhaltiges Österreich“ eingebunden. Es wirkt bei der Erstellung von Arbeitsprogrammen mit und informiert die Öffentlichkeit über nachhaltigkeitsrelevante Themen. Darüber hinaus begleitet das Forum die Umsetzung der ÖSTRAT. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 8).

Experte A meint, die Länder im Rahmen der NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz, das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft haben über Umfang, Zusammensetzung, Vorsitzführung und ähnliches der Strategie-Formulierer bestimmt. Die Steuerungsgruppe bestehe aus drei Länder- und drei Bundesvertretern, die einander auf gleicher Augenhöhe begegnen. (Experte A, Frage 5). Kernnetzwerke haben schon seit Jahren mit der NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz und dem Komitee für ein Nachhaltiges Österreich bestanden. Die Qualität der Beteiligung der Ministerien habe sich aber erhöht. Die Kultur der Konsensfindung zwischen Ländern, Ministerien und Bundeskanzleramt spiele sich langsam ein. (Experte A, Frage 6).

Die NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz und das Komitee nennt auch Experte B als Netzwerk. Viele Personen seien von Anfang an dabei, man kenne einander. Darüber hinaus gebe es das Akteursnetzwerk Nachhaltiges Österreich, eine Community von 200 bis 300 Personen, die sich regelmäßig zu nachhaltigkeitsrelevanten Themen treffen. Auch die Internetplattform

www.nachhaltigkeit.at, eine Informationsdrehscheibe im Bereich Nachhaltigkeit, sei in diesem Zusammenhang entstanden. Auf dieser langen Tradition der Zusammenarbeit könne man sehr gut aufbauen. (Experte B, Frage 6).

Damit nachhaltige Entwicklung gelingen kann, muss aber ein breiterer Personenkreis erreicht werden: „Bund und Länder bekennen sich dazu, dass **Beteiligungs-, Wissenstransfer- und Vernetzungsprozesse** wesentliche Elemente einer Nachhaltigen Entwicklung sind.“ (ÖSTRAT 2009a: 8, Hervorh. i. Orig.).

Angesprochen werden sollen zentrale Personen der Zivilgesellschaft, regionale und lokale Akteure, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie Medien, Wirtschaft, Kultur und (supra-)nationale Initiativen. Als wichtig wird auch das Sichtbarmachen der ÖSTRAT-Aktivitäten gegenüber der Öffentlichkeit erachtet, etwa über die Internet-Plattform www.nachhaltigkeit.at. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 9).

4.4.3. Umsetzung

Grundlage für die Umsetzung der ÖSTRAT bilden die Arbeitsprogramme. Bis dato sind zwei erschienen: jenes für 2009-2010 und jenes für 2011ff.

Das bisher Erreichte sowie ein Ausblick auf das nächste Arbeitsprogramm werden seit 2010 alle zwei Jahre in einem Bericht zusammengefasst. Ministerrat und Landeshauptleutekonferenz fassen dann darüber Beschluss. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 9).

Das Arbeitsprogramm 2011ff. weist neun Themenfelder auf (vgl. ÖSTRAT 2011a: 2-3):

- Globale Verantwortung
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Sozialkapital
- Nachhaltigkeit auf lokaler und regionaler Ebene

- Ökoeffizienz und Ressourcenmanagement durch nachhaltige Mobilität, Konsum- und Produktionsmuster
- Verantwortungsvolle Unternehmen (CSR) als Erfolgsfaktor für den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich
- Bildung, Kommunikation und Forschung für nachhaltige Entwicklung
- Good Governance – Qualitätsvolle Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft
- Öffentliche Gesundheit, Prävention und Altern
- Arbeit unter fairen Bedingungen für alle

Die Themenfelder „Öffentliche Gesundheit, Prävention und Altern“ sowie „Arbeit unter fairen Bedingungen für alle“ beziehen sich nur auf Bundesinitiativen. (Vgl. ÖSTRAT 2011a: 3).

Good Governance ist in der ÖSTRAT also ein eigenes Themenfeld gewidmet und wird wie folgt definiert: „Good Governance strebt eine qualitätsvolle Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse nach den Prinzipien Transparenz, Partizipation, Kohärenz, Integration, Verantwortlichkeit, Reflexivität und Langfristigkeit an.“ (ÖSTRAT 2011a: 47).

Notwendig ist dies aus folgendem Grund: „Hierarchische Strukturen weichen einem partnerschaftlichen Verhältnis auf gleicher Augenhöhe.“ (ÖSTRAT 2011a: 47). Diese „gleiche Augenhöhe“ betrifft daher in der ÖSTRAT auch die Ministerien und die Länder, was unüblich sei, wie Experte A meint. Aber ohne diese Spielregel würden sich die Ländern zurückziehen und die ÖSTRAT scheitern. In der ÖSTRAT werde nichts „finalisiert“ und kein angestrebter „Finalzustand“ eines nachhaltigen Österreichs festgeschrieben. Die Stärke der ÖSTRAT sei ihre Konzeption als Prozessstrategie, da sie Dinge ermögliche, die realpolitisch kaum durchgehen würden, wie zum Beispiel parteiübergreifende Abstimmungen zu heiklen und langfristigen Themen. (Experte A, Frage 1). Diese Prozessqualität der ÖSTRAT finde sich kaum auf EU-Ebene, aber ohne eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie gäbe es heute auch keine Österreichische

Nachhaltigkeitsstrategie und keine ÖSTRAT. (Experte A, Frage 3). Die ÖSTRAT baue auf der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie auf und diese auf der EU-Nachhaltigkeitsstrategie. Einen derartigen Mechanismus wie die ÖSTRAT habe kein Land der EU. Österreich stelle sein Know-how aber anderen Ländern zur Verfügung. (Experte A, Frage 4).

Beteiligung sowie flexible Institutionen sind wichtig für eine nachhaltige Entwicklung. (Vgl. ÖSTRAT 2011a: 47). Seit 2008 gibt es in Österreich „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“, die in einem Praxisleitfaden zusammengefasst sind. An der Entwicklung waren eine interministerielle Arbeitsgruppe, Interessensvertretungen, NGOs und Fachexperten beteiligt. Für die drei Phasen eines Beteiligungsprozesses – Vorbereitung, Durchführung sowie Monitoring und Evaluierung – werden darin Qualitätsstandards definiert, die zum Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen sollen. (Vgl. Arbter/Trattnigg 2011: 264-266).

Öffentlichkeitsbeteiligung wird darin so definiert: „Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet die Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.“ (Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2008: 23). Während bei der breiten Öffentlichkeit Personen ihre Einzelinteressen verfolgen, versteht man unter organisierter Öffentlichkeit Personengruppen, die sich entweder zu einem konkreten Projekt formieren oder eine klare organisatorische Struktur haben. (Vgl. Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2008: 23).

Herausforderungen und Ziele im Themenfeld Good Governance sind, eine Kultur der Kooperation zu etablieren, im politischen Mehrebenensystem zu kooperieren, Partizipation zu fördern, kritische Reflexion von Planung und Umsetzung der ÖSTRAT durch unabhängige Dritte sowie *Gender Mainstreaming*. (Vgl. ÖSTRAT 2011a: 48-49).

Die ÖSTRAT sieht sich selbst als Good Governance-Instrument, da „Beteiligung, Wissenstransfer und Gebietskörperschaften übergreifende Vernetzung [...]“ (ÖSTRAT 2011b: 9) durch folgende Akteure gewährleistet sind (vgl. ÖSTRAT 2011b: 9-10):

- Komitee für Nachhaltiges Österreich
- Forum Nachhaltiges Österreich
- NachhaltigkeitskoordinatorInnen-Konferenz (NHK-K): „Die NHK-K erarbeitet unter Ko-Vorsitzführung der Länder und des Bundes die Arbeitsprogramme und Fortschrittberichte der ÖSTRAT.“ (ÖSTRAT 2011b: 9).
- Bund-Länder-Subarbeitsgruppe „Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategie – Lokale Agenda 21“: Sie ist für die Koordination der Umsetzung von Nachhaltigkeitsprozessen auf lokaler und regionaler Ebene im Sinne der ÖSTRAT zuständig.
- Akteursnetzwerk Nachhaltiges Österreich: Akteure aus unterschiedlichen Handlungsebenen und Bereichen tauschen sich im Rahmen dieser Plattform von Bund und Ländern aus.

Während die ÖSTRAT als Good Governance-Strategie an einer neuen politischen Kultur im Sinne von Nachhaltigkeitspolitik arbeite, arbeite New Public Management an einer neuen Verwaltungskultur und -struktur im Sinne von Effektivität und Effizienz. (Experte A, Frage 8).

Bei der Umsetzung der ÖSTRAT kommt den so genannten „*Ownern*“ große Bedeutung zu, die zuständig sind für die einzelnen Initiativen.

„Sie müssen von einer zuständigen Stelle (OwnerIn) federführend verantwortet werden und von mindestens einem weiteren Bundesministerium und/oder einem weiteren Bundesland mitgetragen werden. Zusätzliche PartnerInnen aus dem Bereich zivilgesellschaftliche Organisationen, Interessensvertretungen bzw. Einrichtungen ohne kommerzielles Interesse sind sehr willkommen. OwnerInnen müssen dafür sorgen, dass die Initiative ausreichend Unterstützung erhält und mittel- bis

langfristig verfolgt bzw. umgesetzt wird. Sie dienen als AnsprechpartnerIn für Interessierte (z.B. aus Politik, Verwaltung, NGOs) und als Kontaktstellen für allfällige künftige PartnerInnen.“ (ÖSTRAT 2011a: 5)

Für das Monitoring werden bereits bekannte Indikatoren herangezogen: „Das Monitoring der ÖSTRAT baut auf dem vorliegenden Set von Indikatoren für eine gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich auf. Dieses wurde vom Bund gemeinsam mit LänderexpertInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft entwickelt, international abgestimmt und im Indikatoren-Bericht 2007 erstmals dargestellt.“ (ÖSTRAT 2009a: 9). Einige Indikatoren bilden auch auf Bundesländerebene regionsspezifische Besonderheiten ab.

Wirkungen, Rahmenbedingungen und Umsetzungsprozess der ÖSTRAT werden alle vier Jahre extern evaluiert. (Vgl. ÖSTRAT 2009a: 9).

Auch die Umsetzungsmaßnahmen „Initiativen“ sind Gegenstand von Evaluation, jedoch nur grob (nach den Kriterien begonnen oder umgesetzt und ob oder ob nicht die ÖSTRAT-Richtlinien erfüllt werden). (Experte A, Frage 9). Einige Initiativen, wie „Wachstum im Wandel“ und „Soziale Produktion“, laufen sehr gut. Insgesamt haben sich die Länderstrukturen zur Verankerung der ÖSTRAT, die politische Akzeptanz und die Einbindung der Ministerien verbessert. Die Arbeit zwischen Ländern und Ministerien gestaltet sich professioneller. Weiters profitieren Fachabteilungen, die eine *Owner*-Rolle übernehmen: Sie dürfen mit der ÖSTRAT Querschnittsmaterien koordinieren und das auch länderübergreifend, was ihnen auf Basis ihrer Geschäftseinteilungen gemäß Gesetz sonst verwehrt bliebe. Alles in allem wachse eine Kultur des Miteinanders. (Experte A, Frage 10).

5. Conclusio

Die Annahme dieser Diplomarbeit lautete: Good Governance kann sowohl als genetische als auch operative Dimension der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie gesehen werden. Als Schlussfolgerung aus der vorangegangenen Analyse kann dies bestätigt werden.

Die erste forschungsleitende Fragestellung war, welche Merkmale von Good Governance sich bei der Entstehung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festmachen lassen. Auffallend ist die Vielfalt der daran beteiligten Akteure. Die Kooperation erfolgte nicht nur nach dem Prinzip der horizontalen Integration (auf der Ebene der Ministerien), sondern auch nach dem der vertikalen Integration (zwischen Bund und Ländern). Darüber hinaus wurde sowohl die organisierte Öffentlichkeit (Interessensvertretungen, NGOs,...) als auch die breite Öffentlichkeit (zum Beispiel über das Diskussionsforum auf www.nachhaltigkeit.at) in den Erstellungsprozess miteinbezogen, auch wenn letzteres weniger von Erfolg gekrönt war. Das gesamte Strategiedokument wurde in einem gleichberechtigten Team in einem bis dato noch nicht da gewesenen, transparenten und partizipativen Prozess unter bestimmten Spielregeln erstellt. Der Staat blieb jedoch jene Instanz, die steuert und koordiniert – auch wenn sich das im Falle der Entstehung weniger auf die politische, sondern vielmehr auf die Verwaltungsebene unter externer Begleitung bezog. Dass beide Ebenen nicht gleicher Ansicht sein müssen, wurde bei der politischen Abstimmung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie deutlich, durch die im Dokument einiges verändert wurde. So wurde unter anderem auch ergänzt, die Basis für nachhaltige Entwicklung sollen solide öffentliche Finanzen sein. Jetzt, zehn Jahre später, wo erst unlängst ein Versuch gescheitert ist, eine Schuldenbremse in der Verfassung zu verankern, hat diese Forderung anscheinend nicht mehr so großen Bestand.

Die zweite forschungsleitende Fragestellung lautete, welche Merkmale von Good Governance bei der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festgestellt werden können. Auch hier sind viele

verschiedene Akteure beteiligt. Formen horizontaler und vertikaler Integration lassen sich ebenso finden wie verschiedene Partizipationsmöglichkeiten, um auch die Zivilgesellschaft miteinzubeziehen. Darüber hinaus ist durch das Bekenntnis zu einer „Lernenden Strategie“ eine ständige Weiterentwicklung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie durch Arbeitsprogramme, Fortschritts- und Indikatorenberichte sowie durch Evaluation vorgesehen. Dieser Lerneffekt bezieht sich aber nicht nur auf die inhaltliche Ebene, sondern auch auf die Governance-Prozesse selbst. Die im Umsetzungsprozess entwickelten Mechanismen von Steuerung, Koordination und Zusammenarbeit haben auch Eingang in andere Initiativen gefunden und sie beeinflusst.

Wenn man diese Erkenntnisse nun mit der dritten forschungsleitenden Fragestellung, welche Gemeinsamkeiten oder Unterschiede in dieser Hinsicht bei der Weiterentwicklung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zu einer gemeinsamen Bund-/Länder-Strategie bestehen, in Bezug setzt, zeigt sich folgendes: Es bestehen unterschiedliche Zugänge. Während die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie auf viele verschiedene Aspekte eingeht, unter anderem die Rolle Österreichs global gesehen, und abstrakter bleibt, wird die gemeinsame Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern (ÖSTRAT) konkreter. Ihre Zielgruppe sind Politik und Verwaltung und nicht, wie bei der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, jeder einzelne. Sie gibt den Rahmen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich vor, die sich hier – ansonsten eher unüblich – auf gleicher Augenhöhe begegnen können.

Möchte man die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie in einen größeren theoretischen Governance-Rahmen einordnen, so lassen sich darin Elemente von interaktiver Governance, reflexiver Governance, partizipativer Governance und Netzwerk-Governance ausmachen. Parallelen lassen sich auch zu den Governance-Konzepten von OECD (*accountability, transparency, efficiency and effectiveness, responsiveness*) und EU (Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität, Kohärenz) ziehen.

Derzeit wird die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 überarbeitet. Nach zehn Jahren ist einiges einfach überholt. Wie sich die Strategie dann weiterentwickeln wird, ist noch nicht abzusehen. Hier ist vielleicht auch abzuwarten, wie es mit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie weitergeht, deren Prozess ins Stocken geraten ist. Spannend ist die Aussicht, ob die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie und die gemeinsame Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern in absehbarer Zeit in ein gemeinsames Dokument zusammenfließen werden. Die Frage dabei wird sein, inwieweit sich Bund und Länder auf eine Strategie einigen können, die über einen Arbeitsrahmen hinausgeht, ohne ihre „gemeinsame Augenhöhe“ zu verlieren. Denn schließlich ist es diese spezielle Kultur der Zusammenarbeit, die die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie und die ÖSTRAT so besonders macht.

Literaturverzeichnis

Monographien

Flick, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*, Reinbek bei Hamburg.

Grießler, Erich/Littig, Beate (2004): *Soziale Nachhaltigkeit*. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte: Informationen zur Umweltpolitik 160, Wien.

Grunwald, Armin/Kopfmüller, Jürgen (2006): *Nachhaltigkeit*, Frankfurt/Main.

Heinelt, Hubert (2008): *Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance*, Baden-Baden.

Mayntz, Renate (2009): *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt/Main.

Patzelt, Werner J. (2001): *Einführung in die Politikwissenschaft: Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung*, Passau.

Renn, Ortwin et al. (2007): *Leitbild Nachhaltigkeit. Eine normativ-funktionale Konzeption und ihre Umsetzung*, Wiesbaden.

Schuppert, Gunnar Folke (2011): *Alles Governance, oder was?* Baden-Baden.

Von Hauff, Michael/Kleine, Alexandro (2009): *Nachhaltige Entwicklung. Grundlagen und Umsetzung*, München.

Sammelbände

Amelung, Nina et al. (Hg.) (2008): *Einstieg in Nachhaltige Entwicklung*, Frankfurt am Main.

Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hg.) (2005): *Public Governance. Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern*, Wien/Graz.

Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hg.) (2011): *Gutes Regieren. Konzepte - Realisierungen, Perspektiven*, Wien/Graz.

Benz, Arthur (Hg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden.

Dolzer, Rudolf/Herdegen, Matthias/Vogel, Bernhard (Hg.) (2007): *Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Freiburg im Breisgau.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1999): *The Transformation of Governance in the European Union*, London.

Geiss, Jan/Wortmann, David/Zuber, Fabian (Hg.) (2003): *Nachhaltige Entwicklung – Strategie für das 21. Jahrhundert? Eine interdisziplinäre Annäherung*, Opladen.

Gbikpi, Bernard/Grote, Jürgen R. (Hg.) (2002): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen.

König, Klaus et al. (2002): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin.

Lafferty, William M./Langhelle, Oluf (Hg.) (1999): *Towards Sustainable Development. On the Goals of Development – and the Conditions of Sustainability*, London/New York.

Prammer, Barbara/Rosenberg, Barbara/Duffek, Karl. A (Hg.) (2011): *Die Qualität der Demokratie. Kriterien, Befunde, Herausforderungen*, Wien.

Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2005): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2006): *The Europeanisation of Governance*, Baden-Baden.

Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.) (2008): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden.

Von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan (Hg.) (2006): *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Hamburg.

Beiträge in Sammelbänden

Amelung, Nina et al. (2008): *Einstieg in Nachhaltige Entwicklung*. In: Nina Amelung et al. (Hg.): *Einstieg in Nachhaltige Entwicklung*, Frankfurt am Main, 5-20.

Arbter, Kerstin/Trattnigg, Rita (2011): *Öffentlichkeitsbeteiligung – ein Motor für eine moderne Politik- und Verwaltungsführung*. In: Helfried Bauer/Peter Biwald/Elisabeth Dearing (Hg.): *Gutes Regieren. Konzepte - Realisierungen, Perspektiven*, Wien/Graz, 262-308.

Bauer, Helfried/Dearing, Elisabeth (2011): *Public Management und Governance: Globale Konzepte im nationalen Kontext*. In: Helfried Bauer/

Peter Biwald/Elisabeth Dearing (Hg.): *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen, Perspektiven*, Wien/Graz, 27-72.

Benz, Arthur (2004a): *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept*. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 12-28.

Benz, Arthur (2004b): *Multilevel Governance – Governance im Mehrebenensystem*. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 125-146.

Dearing, Elisabeth (2011): *Public Governance in der Bundesverwaltung – Erreichtes und aktuelle Handlungserfordernisse*. In: Helfried Bauer/Peter Biwald/Elisabeth Dearing (Hg.): *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen, Perspektiven*, Wien/Graz, 202-225.

Dolzer, Rudolf (2007): *Good Governance. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung*. In: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hg.): *Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Freiburg im Breisgau, 13-23.

Dose, Nicolai (2006): *Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren*. In: Julia von Blumenthal/Stephan Bröchler (Hg.): *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Hamburg, 23-56.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1999): *Introduction: Network Governance in the European Union*. In: Rainer Eising/ Beate Kohler-Koch (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 3-13.

Gbikpi, Bernard/Grote, Jürgen R. (2002): *From Democratic Government to Participatory Governance*. In: Bernard Gbikpi/ Jürgen R. Grote (Hg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, 17-34.

Hill, Hermann (2005): *Good Governance – Konzepte und Kontexte*. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 220-250.

Jann, Werner (2005): *Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder*. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 21-43.

Kohler-Koch, Beate (1999): *The Evolution and Transformation of European Governance*. In: Rainer Eising/ Beate Kohler-Koch (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 14-35.

Kooiman, Jan (2002): *Governance: A Social-Political Perspective*. In: Bernard Gbikpi/ Jürgen R. Grote (Hg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, 71-96.

Lafferty, William M./Langhelle, Oluf (1999): *Sustainable Development as Concept and Norm*. In: William M. Lafferty/Oluf Langhelle (Hg.): *Towards Sustainable Development. On the Goals of Development – and the Conditions of Sustainability*, London/New York, 1-29.

Mayntz, Renate (2004): *Governance im modernen Staat*. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 65-76.

Merkel, Wolfgang (2011): *Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. In: Barbara Prammer/Barbara Rosenberg/Karl. A Duffek (Hg.): *Die Qualität der Demokratie. Kriterien, Befunde, Herausforderungen*, Wien, 19-29.

Schmitter, Philippe C. (2002): *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve „Sustainable and Innovative Policies*

in a Multilevel Context“? In: Bernard Gbikpi/Jürgen R. Grote (Hg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, 51-69.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): *Governance - auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“*. In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, 13-42.

Sebaldt, Martin (2003): *Sustainable Development: Karriere und Entfaltung einer entwicklungspolitischen Strategie*. In: Jan Geiss/David Wortmann/Fabian Zuber (Hg.): *Nachhaltige Entwicklung – Strategie für das 21. Jahrhundert? Eine interdisziplinäre Annäherung*, Opladen, 59-79.

Theobald, Christian (2002): *Governance in der Perzeption der Weltbank*. In: Klaus König et al.: *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin, 55-127.

Trattnigg, Rita/Wutscher, Werner (2005): *Erfolgsfaktoren für Good Governance in der Verwaltung – eine Innensicht*. In: Helfried Bauer/Peter Biwald/Elisabeth Dearing (Hg.): *Public Governance. Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern*, Wien/Graz, 47-57.

Von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan (2006): *Von Government zu Governance. Analysen zu einem schwierigen Verhältnis*. In: Julia von Blumenthal/Stephan Bröchler (Hg.): *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Hamburg, 7-21.

Diskussions- und Forschungspapiere

Botzem, Sebastian (2002): *Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Institutionalisierung*. Discussion Paper FS 02-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Abgerufen auf <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2002/>

io2-106.pdf am 18. Oktober 2011.

Brunnengräber, Achim et al. (2004): *Interdisziplinarität in der Governance-Forschung*. Diskussionspapier des IÖW 64/04, Berlin. Abgerufen auf http://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/DP6404.pdf am 18. Oktober 2011.

Carius, Alexander et al. (2005): *Evaluation der Umsetzung der Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Zusammenfassung*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72098/1/25772/> am 19. Oktober 2011.

Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Paper No. 5430. Abgerufen auf <http://ssrn.com/abstract=1682130> am 4. Jänner 2012.

Kemp, René/Voss, Jan-Peter (2005): *Reflexive Governance for Sustainable Development – Incorporating Feedback in Social Problem Solving*. Paper for ESEE Conference June 14-17 2005 in Lisbon. Abgerufen auf <http://kemp.unu-merit.nl/pdf/Voss-Kemp%20Reflexive%20Governance%20for%20ESEE%202005.pdf> am 15. Oktober 2011.

Martinuzzi, André/Kopp, Ursula (2002): *Die Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Process-Review and Lessons Learned*. Diskussionspapier 02/2002 der Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement, Wirtschaftsuniversität Wien. Abgerufen auf <http://epub.wu.ac.at/642/1/document.pdf> am 16. Oktober 2011.

Martinuzzi, André/Steurer, Reinhard (2005): *Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Erfahrungen und Einsichten von Beteiligten*. Diskussionspapier 02/2005 der Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement,

Wirtschaftsuniversität Wien. Abgerufen auf http://www.wu.ac.at/press/fnl/fnl7/stratum_final.pdf am 16. Oktober 2011.

Nuscheler, Franz (2009): *Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?* Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, INEF-Report 96/2009, Duisburg. Abgerufen auf <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3471/pdf/report96.pdf> am 6. November 2011.

Pallemaerts, Marc/Herodes, Martina/Adelle, Camilla (2007): *Does the EU Sustainable Development Strategy Contribute to Environmental Policy Integration?* EPIGOV Paper No. 9, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin. Abgerufen auf http://www.3ea.eu/projekte/epigov/documents/EPIGOV_paper_9_pallemaerts_herodes_adelle.pdf am 14. Oktober 2011.

Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2005): *Modes of Governance. A Note towards Conceptual Clarification.* European Governance Papers (EUROGOV) No. N-05-02. Abgerufen auf <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> am 13. Oktober 2011.

Artikel in Fachzeitschriften

Connelly, Steve (2007): *Mapping Sustainable Development as a Contested Concept.* In: *Local Environment*, 12:3, 259-278.

Martinuzzi, André/Steurer, Reinhard (2003): *The Austrian Strategy for Sustainable Development: Process Review and Policy Analysis.* In: *European Environment* 13, 269-287.

Matthes, Felix Christian (2002): *Nachhaltigkeit als politisches Konzept. Kritische Standortbestimmung und Ausblick.* In: *GAIA* 11 no. 2, 91-95.

Meadowcroft, James (2007): *National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity*. In: *European Environment* 17, 152-163.

Rhodes, R. A. W. (1996): *The New Governance: Governing without Government*. In: *Political Studies*, XLIV, 652-667. Abgerufen auf <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf> am 29. Dezember 2011.

Nachschlagewerke

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.) (2005): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2 N-Z*, München.

Offizielle Dokumente und Berichte

Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) (Hg.) (2008): *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis*. Abgerufen auf http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/standards_der_oeffentlichkeitsbeteiligung_2008_druck.pdf am 28. Dezember 2011.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) (Hg.) (2002): *Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung*, Wien.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) (2011): *Indikatoren-Bericht MONE. Juni 2011*, Wien.

European Commission (2011): *Sustainable Development in the European Union. 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Eurostat Statistical Books. Abgerufen auf <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

cache/ITY_OFFPUB/KS-31-11-224/EN/KS-31-11-224-EN.PDF am 26. Dezember 2011.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): *Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung. Ein Aktionsprogramm*, Brüssel.

OECD (2006): *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*. Abgerufen auf <http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf> am 10. November 2011.

OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing. Abgerufen auf http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en am 6. Jänner 2012.

Österreichische Nachhaltigkeitstrategie (2003): *200 Maßnahmen für ein Nachhaltiges Österreich. Das Arbeitsprogramm 2003 zur Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72442/1/26482> am 17. Oktober 2011.

Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie (2004): *Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung: Arbeitsprogramm 2004*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72446/1/26482> am 18. Oktober 2011.

ÖSTRAT – Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (2007): *Beschluss der Landeshauptleute*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/72138/1/30572> am 17. Oktober 2011.

ÖSTRAT – Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (2009a): *ein Handlungsrahmen für Länder und Bund*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/78265/1/30572> am 17. Oktober 2011.

ÖSTRAT – Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (2009b): *Arbeitsprogramm 2009-2010 zur Umsetzung der ÖSTRAT. Gemeinsames Arbeitsprogramm des Bundes und der Länder*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/78265/1/30572> am 17. Oktober 2011.

ÖSTRAT – Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (2011a): *Arbeitsprogramm 2011ff des Bundes und der Länder*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/89484/1/30572> am 17. Oktober 2011.

ÖSTRAT – Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (2011b): *Fortschrittsbericht 2011*. Abgerufen auf <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/89484/1/30572> am 17. Oktober 2011.

United Nations (1987): *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. Abgerufen auf http://www.unric.org/html/german/entwicklung/rio5/brundtland/A_42_427.pdf am 6. November 2011.

United Nations (2001): *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. Abgerufen auf <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf> am 26. Dezember 2011.

United Nations (2007): *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies. Third Edition*. Abgerufen auf <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf> am 26. Dezember 2011.

Zitierte Internet-Seiten

http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm, abgerufen am 25. Jänner 2012.

http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#, abgerufen am 4. Jänner 2012.

http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/weltgipfel_rio_20_rio_de_janeiro_2012_1419.htm, abgerufen am 8. Dezember 2011

http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html, abgerufen am 4. Jänner 2012.

www.sigmaweb.org, abgerufen am 6. Jänner 2012.

Fragenkatalog

Frage 1: Kommt in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie so etwas wie die Finalität der nationalen gesellschaftspolitischen Entwicklung Österreichs zum Ausdruck? Oder ist sie eher als „semantisches Feigenblatt“ zu sehen, um dem hin und wieder geäußerten Verdacht, Österreich leide unter einem Strategiemangel, etwas entgegenzusetzen zu können?

Frage 2: Wie steht es um die demokratische Legitimierung dieser Finalität? Ist das Parlament eingebunden? Warum (nicht)? Und die Landtage?

Frage 3: Findet diese österreichische Finalität (so es eine ist) eine Rückendeckung im derzeitigen Wertekosmos der EU?

Frage 4: Gibt es Übereinstimmungen und/oder Differenzen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zur Strategie der Bundesrepublik Deutschlands bzw. Österreichs anderer Nachbarländer?

Frage 5: Wer hat über Umfang, Zusammensetzung, Vorsitzführung udgl. der Strategie-Formulierer bestimmt?

Frage 6: Ist dadurch ein Netzwerk (zumindest auf der oberen Steuerungsebene) entstanden und wenn ja, wie funktioniert dieses bisher?

Frage 7: Wieso wurde die Strategie des Bundes zu einer gemeinsamen Strategie von Bund und Ländern weiterentwickelt?

Frage 8: Wie ist das Verhältnis dieser Good Governance-Strategie im Verhältnis zum New Public Management zu sehen, das ja in einigen Ministerien und Bundesländern umgesetzt ist?

Frage 9: Wie werden die einzelnen Projekte evaluiert? Gibt es dabei Probleme?

II

Frage 10: In welchen Bereichen haben sich im Sinne der Strategie schon Erfolge eingestellt?

Zusatzfrage an Experten A (Frage 11): Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es zwischen NSTRAT und ÖSTRAT? Wo ergänzen bzw. ersetzen sich diese beiden Strategien?

Abstracts

Annahme der vorliegenden Arbeit ist, dass Good Governance sowohl als genetische als auch operative Dimension der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie gesehen werden kann. Zuerst wird versucht, einen Überblick über den Begriff Governance zu geben, ihn theoretisch einzuordnen und verschiedene Konzepte vorzustellen. Im Anschluss werden die Entwicklungslinien des Nachhaltigkeitsbegriffs nachgezeichnet, bevor auf verschiedene Konzepte, Indikatorensysteme und Nachhaltigkeitsstrategien eingegangen wird. Abschließend werden Inhalte, Entstehung und Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der gemeinsamen Nachhaltigkeitsstrategie von Bund und Ländern skizziert. Es zeigt sich, dass die eingangs angeführte Annahme bestätigt werden kann. Bei der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist vor allem das partizipative Element sehr ausgeprägt und kann als besonderes Merkmal für Good Governance gesehen werden. Dadurch ist eine neue Kultur der Zusammenarbeit entstanden. Für die vorliegende Arbeit wurde die Analyse von Literatur und Dokumenten durch zwei Expertenbefragungen ergänzt.

The thesis of this paper is that Good Governance can be seen as the genetic as well as the functional dimension of the Austrian Strategy for Sustainable Development. In a first step, an overview of the term governance is given, classifying it into a broader theoretical and conceptual context. In a second step, the term sustainable development is highlighted: development trajectories, different concepts, indicator systems and strategies for sustainable development. In a third step, the analysis focusses on the Austrian Strategy for Sustainable Development. The thesis of this paper can be approved. When it comes to the Austrian Strategy for Sustainable Development, the participatory element is very pronounced and can be seen as a special feature of good governance. Because of this, a new way of cooperation has developed. For this paper, research in literature and documents has been complemented by two expert interviews.

Lebenslauf

Zur Person

Name	Tanja Maria Wallner
Geburtsdatum	4. August 1982
Geburtsort	Lilienfeld
Staatsbürgerschaft	Österreich

Beruf und Ausbildung

Seit April 2007	Redakteurin bei den Bezirksblättern Niederösterreich, Leitung der Ausgabe Lilienfeld
Wintersemester 2006	Erasmus-Aufenthalt an der Masaryk-Universität in Brno, Tschechien
2002-2012	Studium der Politikwissenschaft, Universität Wien
2000-2002	Studium der Publizistik- und Kommunikations- wissenschaft mit Fächerkombination (erster Studienabschnitt), Universität Wien
1992-2000	BG/BRG Lilienfeld, Abschluss mit Matura
1988-1992	Volksschule Kleinzell

Praktika

2004, 2005, 2006	Pressedienst des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, St. Pölten
2001	Niederösterreichische Nachrichten, St. Pölten (Bereich Chronik)

Fremdsprachen

Kenntnisse	Englisch > Französisch > Spanisch > Tschechisch
------------	---