

## **Nachhaltigkeit im Kontext europäischer sozio-ökonomischer Vielfalt und ihre Gestaltung auf verschiedenen politischen Ebenen**

Ruggero Schleicher-Tappeser, EURES-Institut Freiburg

*Erscheint Ende 2000 in:*

*Biesecker, Adelheid; Wolfram Elsner; Klaus Grenzdörffer: Vielfalt und Interaktion sozioökonomischer Kulturen. Modernität oder Zukunftsfähigkeit. Pfaffenweiler: Centaurus*

1	Nachhaltige Entwicklung – politisches Ziel und neues Paradigma .....	3
2	Konkretisierung – defensiver und konstruktiver Ansatz .....	5
3	Vielfalt und Veränderung – Herausforderungen im Umgang mit verschiedenen europäischen Kulturen .....	6
4	Flexibilität im Raum – Subsidiarität .....	7
5	Flexibilität in der Zeit – Management .....	13
6	Neues Selbstverständnis der Politik – neue Methoden und Werkzeuge.....	14
7	SQM – Beispiel für ein integriertes Instrument für das Management nachhaltiger Entwicklung .....	16
8	Literatur .....	16

## Zusammenfassung

Sustainable Development oder Nachhaltigkeit ist in der europäischen Politik zu einem wichtigen Begriff geworden. Die Verwaltungen suchen weitgehend hilflos nach Rezepten, wie diese allgemeine Zielvorgabe konkretisiert und umgesetzt werden kann, ohne bestehende Strukturen und Abläufe allzusehr in Frage zu stellen. Dabei haben sich alle Hoffnungen, das Thema mit handhabbaren Checklisten abhaken zu können, als problematisch erwiesen. Viel stärker als in den jeweiligen nationalen Diskussionen wird im europäischen Zusammenhang deutlich, daß standardisierte Antworten auf die Herausforderung der Nachhaltigkeit kaum möglich sind. Nachhaltige Entwicklung kann als „regulative Idee“ im Sinne Kants, wie etwa „Freiheit“ oder „Gesundheit“ verstanden werden, die in jeder konkreten Situation neu interpretiert werden muss.

Dialogprojekte zwischen Verwaltungen verschiedener europäischer Regionen sowie europäische Forschungsprojekte, die versucht haben, gemeinsame Ansätze für eine nachhaltige Regionalentwicklung zu erarbeiten, haben deutlich gezeigt, daß die Vielfalt der Ausgangssituationen und der Kulturen in den europäischen Regionen einerseits eine Schwierigkeit für eine europäische Politik darstellen, andererseits aber auch unübersehbar auf das eigentlich Neue am Konzept der Nachhaltigkeit hinweisen. Eine kürzlich erarbeitete Review der Forschungsprojekte der EU-Kommission zum Thema Nachhaltige Regionalentwicklung lässt erkennen, daß man sich von recht unterschiedlichen Ausgangspunkten auf einen gemeinsames Verständnis nachhaltiger Entwicklung zubewegt. Gerade die Konfrontation verschiedener Kulturen in diesen europäischen Projekten war ein ganz wesentlicher Anstoß für neue Erkenntnisse und das Entstehen neuer Sichtweisen.

Die Idee der Nachhaltigkeit steht für eine neue Herausforderung an die Politik, die weit über die Umweltfrage hinausgeht. Die Diskussion um nachhaltige regionale Entwicklung hat gezeigt, daß in zwei Richtungen eine neue Flexibilität notwendig wird. Einerseits muss es in räumlicher Hinsicht möglich sein, sehr unterschiedliche Ausgangssituationen und verschiedene kulturelle Hintergründe zu berücksichtigen. Andererseits bringt es die zunehmende Selbst-Reflexivität gesellschaftlicher Prozesse mit sich, dass Prognosen und darauf aufgebaute starre Planungen immer problematischer werden, was flexibleren Umgang mit Veränderungen notwendig macht. Auf diese doppelte Herausforderung scheint es zwei wesentliche Antworten zu geben. Erstens das Konzept der Subsidiarität, das das immer wieder austarierte Zusammenspiel mehrerer Ebenen in einem komplexen Verhandlungssystem in den Vordergrund stellt gegenüber jedweder Verabsolutierung einer einzigen „souveränen“ Ebene – sei es nun der Nationalstaat, die EU oder die Region. Zweitens flexibles Management, das an Eigenverantwortung appelliert, anstatt klassischer „command and control“ –Ansätze. Eine so verstandene Nachhaltigkeit stellt klassische Vorstellungen von Politik in Frage, die im wesentlichen von der hohheitlichen Durchsetzung demokratisch zustande gekommener Beschlüsse ausgehen. Schon heute sind politische Akteure eher besonders legitimierte Verhandlungspartner in komplexen Mehrebenensystemen. Es fällt auf, wie unterschiedlich verschiedene europäische Kulturen mit ihrer unterschiedlich ausgeprägten Dialog- und Verhandlungsfähigkeit auf diese Herausforderung reagieren.

Ein verändertes Politikverständnis erfordert neue praktische Methoden und Werkzeuge. Neue Komplexität erfordert neue Anstrengungen zur Herstellung von Transparenz. Hier ist in den letzten Jahren einiges Neue entstanden. Das EU-Forschungsprojekt INSURED (Instruments for Sustainable Regional Development) hat einen Begriffsrahmen erarbeitet, der es erlaubt, unterschiedliche Positionen, Erfahrungen und Kommunikationsstrukturen vergleichend zu beschreiben. Er hat sich als gemeinsame Sprache zur Diskussion dieser Thematik auf europäischer Ebene bewährt. Darauf aufbauend wird gegenwärtig ein softwaregestütztes aber qualitativ orientiertes Managementinstrument „SQM: Sustainable Quality Management“ für regionale Entwicklungsprozesse entwickelt.

# 1 Nachhaltige Entwicklung – politisches Ziel und neues Paradigma

Seit der Rio-Konferenz 1992 ist Sustainable Development bzw. Nachhaltige Entwicklung auf vielen Politikebenen zu einem wichtigen Thema geworden. Während auf der globalen Ebene die Verhandlungen nur schleppend vorankommen, hat in den letzten Jahren die Diskussion auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene beachtliche Fortschritte gemacht. Dabei ist einerseits deutlicher geworden, was das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung bedeuten kann, andererseits fand die Forderung nach „Sustainable Development“ auf allen Ebenen und in vielen Themenfeldern Eingang in die politische Programmatik. Von beachtlicher Tragweite wird ist die Amsterdamer Vertrag von 1997 festgehaltene generelle Forderung, dass alle Politiken und Programme der Europäischen Union die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen müssen. Konkretisiert wurde dies in der „Agenda 2000“ und in den darauf aufbauenden Reglements für die Strukturfonds 2000-2006. In allen Regionen Europas stehen diejenigen, die für die Programmierung der Europäischen Fonds zuständig sind, nun vor der Aufgabe, eine „nachhaltige Entwicklung“ zu gewährleisten. Doch was das heißt und wie das nun geschehen soll, ist weitgehend offen.

Die Verwaltungen auf allen Ebenen suchen nach Möglichkeiten, wie diese allgemeine Zielvorgabe konkretisiert und umgesetzt werden kann, ohne bestehende Strukturen und Abläufe allzu sehr in Frage zu stellen. Die Diskussionen und Initiativen der letzten Jahre haben jedoch immer deutlicher gezeigt, dass das Konzept der Nachhaltigkeit nicht mit standardisierten Rezepten umzusetzen und mit einfachen Checklisten abzuhaken ist. Seit Rio hat sich gezeigt, dass die regionale Ebene für die Umsetzung dieses Konzepts eine weit wichtigere Rolle spielen wird, als in der internationalen Diskussion zunächst angenommen. Die Interpretation und die konkreten Anforderungen an Nachhaltigkeit variieren jedoch beträchtlich, wenn man verschiedene Regionen Europas vergleicht. Zudem sind unüberwindliche Schwierigkeiten beim Versuch aufgetreten, Nachhaltigkeit als Zustand zu definieren, der endgültig erreicht werden kann, Nachhaltigkeit kann offenbar nur als nachhaltige Entwicklung, als dynamischer Prozess erklärt werden .

Nachhaltigkeit ist deshalb wohl am ehesten als „regulative Idee“ im Sinne Kants zu verstehen, wie etwa „Freiheit“, oder „Gesundheit“ (Homann 1996). Als allgemeine Idee, die in jeder konkreten Situation neu interpretiert werden muss. Das Rechtssystem oder die Medizin bieten Verfahren an, um den Einzelfall im Hinblick auf die regulativen Ideen Freiheit, Gerechtigkeit oder Gesundheit zu beurteilen. Die Geschichte der Herausbildung verschiedener Rechtssysteme in Europa oder verschiedener medizinischer Lehren mit unterschiedlichen Diagnosemethoden zeigt einerseits daß die Konkretisierung der Idee der Sustainability eine langfristige Aufgabe ist und andererseits, dass es durchaus nicht nur einen einzigen Weg, sondern verschiedene Interpretationen der gleichen Idee geben wird.

Die Idee der Nachhaltigkeit wird sich also kaum auf eine Handvoll eindeutiger Handlungsanweisungen reduzieren lassen. Doch rufen viele derjenigen, die nun die politische Forderung nach nachhaltiger Entwicklung praktisch umsetzen sollen, nach konkreten Kriterien und Definitionen, die im Verwaltungsalltag im Rahmen herkömmlicher Prozeduren handhabbar sind. Das stellt die drängende Frage: wie weit lässt sich die Idee der Sustainability heute in Europa für die praktische Umsetzung konkretisieren?

Während sich in Nordeuropa die Diskussion stark auf die Umweltaspekte der Nachhaltigkeit konzentriert („dauerhaft umweltgerechte Entwicklung“), wird das Konzept anderswo wesentlich breiter gefasst. So wurden in Südeuropa von Anfang an die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte als gleichrangig angesehen. Die in Rio beschlossene Agenda21 umfasst ein breites, jedoch unsystematisches und schwer handhabbares Spektrum von Zielsetzungen. Im europäi-

schen Forschungsprojekt INSURED<sup>1</sup> wurde versucht, als Basis für weitere Konkretisierungen ein europaweit akzeptables System von Aspekten des „Sustainable Development“ zu entwickeln, das die wesentlichen Elemente verschiedener Diskussionen aufgreift und die ganze Breite der Agenda21 abdeckt (Schleicher-Tappeser et al. 1997). Es umfasst neben den inzwischen allgemein akzeptierten drei Entwicklungsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Sozio-kulturelles auch drei Dimensionen der Chancengleichheit (equity) sowie vier systemische Prinzipien (siehe Kasten). Einerseits hat sich dieses Begriffssystem in verschiedenen Diskussionszusammenhängen als brauchbare Basis für einen europäischen Dialog bewährt. Verschiedene Standpunkte und Ansätze lassen sich in diesem Rahmen verorten und vergleichen. Andererseits zeigten alle Diskussionen, dass die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigkeit nicht neutral beschreibend formuliert werden können, sie sind alle auch irgendwie normativ, beinhalten eine Wertvorstellung. Die so formulierten zehn Aspekte der Sustainability sind wie eine neue Brille, durch die die Wirklichkeit betrachtet werden kann (Schleicher-Tappeser et al. 1998).

<b>INSURED: die 10 Komponenten von Sustainable Development</b>		
Entwicklungsdimensionen	Dimensionen der Chancengleichheit	Systemische Prinzipien
1. Umwelt	4. zwischen Individuen (soziale Lage, Geschlecht)	7. Diversität
2. Wirtschaft	5. zwischen Regionen	8. Subsidiarität
3. Sozio-Kultur	6. zwischen Generationen	9. Netzwerke / Partnerschaft
		10. Partizipation

Sustainable Development ist damit nicht nur ein Sammelbegriff für neue politische Schwerpunktsetzungen. Nicht nur in der theoretischen Debatte, sondern gerade auch in der Diskussion zwischen und mit Praktikern in verschiedenen Verwaltungen zeigt sich, dass Sustainable Development auch für eine neue Sicht der Dinge steht, für ein neues Paradigma, das gewohnte Verfahrensweisen und Strukturen grundlegend in Frage stellt. Dies verdeutlichen insbesondere die vier systemischen Prinzipien des INSURED-Begriffsrahmens, die übrigens sehr weitgehend mit Grundsätzen der Europäischen Politik übereinstimmen: Diversität, Subsidiarität, Kooperation in Netzwerken/ Partnerschaft sowie Partizipation. Während einerseits schnell weitgehende Einigkeit herzustellen ist, dass die Bemühung um diese Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung wichtig wäre, stößt ihre Anwendung auf die Modalitäten der Umsetzung nicht selten auf erhebliche Schwierigkeiten und Widerstände.

Wenn Sustainable Development in der konkreten politischen Umsetzung – z.B. in der Ausgestaltung der Europäischen Strukturpolitik oder der europäischen Agrarpolitik – nicht nur eine abprüfbar Liste von Bedingungen darstellt, sondern – möglicherweise grundlegend – neue Sichtweisen und Vorgehensweisen erfordert, dann ist die Umorientierung in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung sehr ein langwieriger Prozess, der zudem erheblich von den Rahmenbedingungen vor Ort abhängig ist. Konkrete Hilfsmittel für die Umsetzung der allgemeinen Forderung nach einer nachhaltigeren Entwicklung können demnach nicht nur aus allgemeinverständlichen Indikatorensystemen und Checklisten bestehen, sondern müssen auch Trainings-

---

<sup>1</sup> INSURED, „Instruments for Sustainable Regional Development“, im Programm „Human Dimensions of Environmental Change“ der Europäischen Kommission. Partner: EURES-Institut, Freiburg (Koordination); ÖAR, Wien ; SIASR , St. Gallen; SICA, Dublin; SRS, Florenz.  
[www.eures.de/insured/welcome.htm](http://www.eures.de/insured/welcome.htm)

programme und Diskussionsmethoden umfassen, die es erlauben, eine neue Sichtweise zu erlernen und neue gemeinsame Interpretationen der Wirklichkeit zu entwickeln.

## 2 Konkretisierung – defensiver und konstruktiver Ansatz

Aus der Vielfalt verschiedener Definitionen, Interpretationen und Schwerpunktsetzungen schälen sich in der europäischen Diskussion um Nachhaltigkeit allmählich zwei übergreifende Herausforderungen heraus:

- Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen
  - negative wechselseitige Auswirkungen vermeiden
  - win-win Lösungen suchen
- Zukunftsoffenheit gewährleisten
  - Potentiale und Ressourcen erhalten
  - Lernfähigkeit verbessern, Innovationen anregen

Beide Herausforderungen können sowohl defensiv als auch konstruktiv interpretiert werden.

Bereits die Diskussion um die Integration der Umweltdimension in andere Politiken hat gezeigt, dass verschiedene Integrationsansätze möglich sind, die vom nachgeordneten defensiven Abprüfen möglicher negativer Auswirkungen bis zur frühzeitigen positiven Integration umweltpolitischer Zielsetzungen in die Zielformulierung anderer Politikbereiche reicht (siehe z.B. Hey 1998, EURES-Institute et al. 1996). Dazu findet sich eine Entsprechung in der Unterscheidung verschiedener Entwicklungsstufen in der Umweltpolitik, die vom nachsorgenden über den integrierten bis zum strukturellen Umweltschutz reichen (Prittwitz 1993). Defensive Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen beschränkt sich auf das Vermeiden wechselseitiger negativer Auswirkungen, konstruktive Integration dagegen bemüht sich darum, win-win-Lösungen zu finden, z.B. Politiken und Projekte die gleichzeitig positive Effekte in ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bringen. Weil das defensive Abprüfen auf negative Effekte herkömmlichen Verwaltungsverfahren entspricht, ist es leicht zu erklären und durchzuführen. Doch bringt es kaum sichtbare Vorteile für den Nutzer und wird als zusätzliche, lästige Auflage empfunden. Die konstruktive Integration hingegen erfordert ein Zusammendenken der Zielsetzungen in einem frühen Stadium der Politikformulierung, erfordert engere Kooperation und Kreativität.

Auch Zukunftsoffenheit hat zwei Seiten. Einerseits erfordert sie zunächst ein defensives Erhalten der Ressourcen und Potentiale, alle Schutzbewegungen betonen diesen Aspekt. Andererseits erfordert sie aber auch eine Bereitschaft zum Lernen und die kreative Fähigkeit zur Innovation.

Besonders diejenigen, die nach verlässlichen Verfahren und Vorschriften suchen, betonen die Notwendigkeit eines defensiven Ansatzes. Defensive Nachhaltigkeit ist sicher eine Voraussetzung für einen konstruktiven Ansatz. Doch die Forderung nach defensiver Nachhaltigkeit ist nicht neu: z.B. die ganze Umwelt- und Sozialgesetzgebung dient diesem Zweck. Eine Politik der Nachhaltigkeit kann sich offensichtlich nicht darauf beschränken, die hier vorhandenen und sich immer wieder neu auftuenden Lücken zu schließen: Die Idee der Nachhaltigkeit ist gerade aus der zunehmenden Unzulänglichkeit dieses Ansatzes entstanden, eine zukunftsfähige Entwicklung zu gewährleisten. Aktive Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen und die Suche nach innovativen Lösungen sind somit wesentliche Elemente einer Politik der Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass sich Nachhaltigkeit grundsätzlich nicht mit einfachen Prüfverfahren gewährleisten lässt. Herkömmliche Verwaltungen, die auf solchen Verfahren beruhen, tun sich

deshalb mit dem innovativen Ansatz der Nachhaltigkeit schwer (Schleicher-Tappeser & Elsässer 1999). Das zeigt insbesondere auch ein interkultureller Vergleich.

### **3 Vielfalt und Veränderung – Herausforderungen im Umgang mit verschiedenen europäischen Kulturen**

Die Dynamik der Diskussion um nachhaltige Entwicklung hat sich in den letzten Jahren von der globalen auf die regionale Ebene verlagert. Zunehmend wird in Politik und Wissenschaft betont, daß eine Politik der Nachhaltigkeit sich ganz wesentlich auf eine nachhaltige Regionalentwicklung (Sustainable Regional Development, SRD) stützen muss. Das korrespondiert mit einer Gewichtsverlagerung zwischen den politischen Ebenen. Während internationale Abkommen und die nationale Handlungsebene zunehmend skeptischer beurteilt werden oder an Handlungsspielräumen eingebüßt haben, ist die Bedeutung der Politik auf europäischer und regionaler Ebene gewachsen. Dabei ist die Rolle der Europäischen Union im Wandel begriffen: wurde sie noch vor einer Dekade als eine Art Super-Zentralstaat bekämpft oder herbeigesehnt, sind inzwischen in vielen zunächst zentralistisch angelegten europäischen Politikfeldern (Agrarpolitik, Umweltpolitik, Technologiepolitik) die Grenzen eines zentralistischen, alles harmonisierenden Ansatzes deutlich geworden. In vielen Fragen ist die Europäische Union zum Partner der Regionen geworden, auch wenn manche Nationalstaaten sich heftig gegen eine solche Entwicklung wehren.

Wenn Nachhaltigkeit nicht als eindeutige statische Anforderung verstanden werden kann, sondern als „regulative Idee“, die für ihre Konkretisierung die Berücksichtigung der jeweiligen Bedingungen sowie einen dynamischen Lernprozess erfordert, dann stellen sich vor diesem Hintergrund für eine europäische Politik der Nachhaltigkeit zwei grundlegende Herausforderungen:

- die Berücksichtigung der Vielfalt der Kulturen und Regionen in Europa
- die Berücksichtigung des sich beschleunigenden Wandels der Wirklichkeit sowie ihrer Wahrnehmung und Bewertung.

Diese beiden Themen rücken zunehmend ins Zentrum der interdisziplinären europäischen Forschung zur nachhaltigen Entwicklung und auch des praktischen Interesses derer die sich in der EU-Regionalpolitik mit Nachhaltigkeit beschäftigen.

Eine Review der wichtigsten Forschungsprojekte der Europäischen Kommission zum Thema Sustainable Regional Development im Auftrag der Generaldirektion Forschung (XII) hat gezeigt, dass in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte im Hinblick auf einen gemeinsamen Verständnis des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung und seiner Bedeutung gemacht wurden (Schleicher-Tappeser & Strati 1999b). Insbesondere setzt sich die Vorstellung durch, dass Nachhaltige Entwicklung eine allgemeine Idee ist, die mit geeigneten Prozeduren im jeweils spezifischen Kontext konkretisiert werden muss. Dazu hat nicht unwesentlich die enge Zusammenarbeit und Konfrontation von Forschergruppen aus verschiedenen Kulturen und die Beschäftigung mit einer Vielzahl von Fallstudien in ganz Europa beigetragen. Ganz ähnliche Erfahrungen werden gegenwärtig in einem Netzwerk von zwölf Pilotprojekten der GD Regionalpolitik in verschiedenen Regionen Europas gemacht, die Methoden zur verstärkten Ausrichtung von Strukturfondsprogrammen in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung erproben. Dabei sind die jeweiligen Positionen zur nachhaltigen Entwicklung, die Einschätzungen und Zielvorstellungen nicht statisch, sondern um so schnellerem Wandel unterworfen, je intensiver die Diskussion hierüber geführt wird. Auch der interkulturelle Austausch macht nicht nur auf unterschiedliche sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Ausgangspunkte aufmerksam sondern führt selber zu einer Veränderung von etablierten Wahrnehmungen und Werturteilen. Dies konnte sehr anschaulich in einem Dialogprojekt zwischen Vertretern der Umweltverwaltung von sieben

europäischen Regionen beobachtet werden, für die das EURES-Institut den INSURED-Begriffsrahmen als gemeinsame Sprache verwendete (ARPE 1997).

Im folgenden sollen die Konsequenzen dieser beiden Herausforderungen ein wenig näher untersucht werden.

## **4 Flexibilität im Raum – Subsidiarität**

### **Vielfalt – Herausforderung für die Europäische Politik**

Von Anfang an stand die Europäische Gemeinschaft vor der Aufgabe, Politiken zu formulieren, die verschiedenen Traditionen, Rahmenbedingungen und Kulturen gerecht werden. Die in der Hochzeit des Industrialismus gegründete Europäische Gemeinschaft setzte zunächst vor allem auf Standardisierung, Angleichung und zentrale Steuerung, womit sie sich insbesondere in der Agrar- und Umweltpolitik kaum überwindbare Schwierigkeiten einhandelte (Schleicher-Tappeser 1991) und eine Flut von Vorschriften erzeugte, die auf zunehmenden Widerstand stießen und sich in manchen Kulturen, insbesondere in weniger industrialisierten Regionen nur schwer durchsetzen ließen. Seit einigen Jahren versucht die europäische Politik in mehreren Bereichen den bisher bevorzugten „command and control“ - Ansatz durch flexiblere Politiken zu ersetzen, die nicht kohärent sind, sich aber manchmal ergänzen: in manchen Bereichen sind Ansätze zu einer regionalen Differenzierung zu erkennen (Agrarpolitik, Regionalpolitik), in anderen verlagert sich das Gewicht von materiellen Normen auf institutionelle Verfahren (Umweltpolitik), vorwiegend ist aber eine Tendenz zur Schaffung großräumiger Märkte, unter Rahmenbedingungen die große und großräumige Strukturen favorisieren (Industriepolitik, Technologiepolitik, Verkehrspolitik). Je mächtiger der Einfluss europäischer Politik wird und je weiter die europäische Integration in den verschiedensten Bereichen fortschreitet, desto größer wird andererseits die Notwendigkeit, auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen.

Die internationale Debatte über nachhaltige Entwicklung war eine Antwort auf die Internationalisierung der Wirtschaft und die Dringlichkeit globaler Umweltprobleme. Weitgehend dominierten in dieser Debatte zunächst technokratische Tendenzen. Zunehmend hilflos wurde die Frage gestellt, ob es unterhalb der globalen Ebene überhaupt nennenswerte Handlungsspielräume gibt. Die umfangreichen Versuche, detaillierte Indikatorenlisten für eine nachhaltige Entwicklung aufzustellen, die überall brauchbar sind, waren im technisch-naturwissenschaftlich geprägten Umweltbereich relativ erfolgreich, in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Kultur sind sie aber auf bisher kaum überwundene Schwierigkeiten gestoßen. Das hat seine Gründe

Ein Begriff von Nachhaltigkeit, der nicht defensiv in einer technokratischen Grundhaltung gefangen bleibt, der auch soziale und kulturelle Entwicklungsdimensionen einbezieht, der Vielfalt und damit auch die Vielfalt regionaler Kontexte ernsthaft als Entwicklungspotential betrachtet, eröffnet demgegenüber ganz neue Handlungsspielräume. Um diese Möglichkeiten zu entdecken, sind allerdings geeignete Werkzeuge erforderlich. Auf die bange Frage der Bundestags-Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, ob angesichts der Globalisierung noch Handlungsspielräume für eine nationale Politik der Nachhaltigkeit bestehen, haben wir in einer essayistischen Studie geantwortet, daß die Fixierung auf die nationale Ebene und makroökonomische Theorien den Blick für neue Antworten verstellt. Eine andere Interpretation der Daten zeigt, daß es sich erstens bei der Globalisierung vor allem um eine Kontinentalisierung handelt, also einen Bedeutungsgewinn der europäischen Ebene, für die wir vierzig Jahren neue handlungsfähige Institutionen entwickeln, und daß parallel dazu regionale Zusammenhänge auch in der Wirtschaft an Bedeutung gewinnen. Makroökonomische Theorien von links bis rechts kommen zum Schluss, daß die Globalisierung unweigerlich zu einem Verlust lokaler, regionaler und nationaler Handlungsspielräume führt. Je stärker jedoch mikroökonomische,

soziologische, politische und ökologische Betrachtungsweisen mit einbezogen werden, desto größer erscheinen die Spielräume für eigenständige Entscheidungen und Entwicklungen auf lokaler und regionaler Ebene. (Hey & Schleicher-Tappeser 1998; Schleicher-Tappeser & Hey 1997).

### **Vielfalt der Sichtweisen stimuliert neue Antworten**

Wie lässt sich diese vieldimensionale Vielfalt nun konkret fassen und für einen praktischen europäischen Politikansatz nutzbar machen? Bei allen deutlich zunehmenden europäischen Gemeinsamkeiten stößt man auf die Schwierigkeit, dass nicht nur die geographischen, ökologischen, politisch-administrativen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sich offensichtlich unterscheiden, sondern auch die kulturellen Traditionen und damit die Beschreibungen und Bewertungen der jeweiligen Situation. Die europäische Vielfalt besteht nicht nur in eindeutig beschreibbaren objektiven Bedingungen, sondern auch in unterschiedlichen subjektiven Wahrnehmungen und Zielsetzungen. Das gilt nicht nur für kulturelle, politische und soziale Themen, oder die Gewichtung verschiedener Entwicklungsdimensionen, auch im Umweltbereich selbst stößt man auf Fragen, die kulturell bedingt unterschiedlich beurteilt werden, wie etwa die Lärm-belästigung (man denke an Kopenhagen und Neapel) oder die Beurteilung von Kulturlandschaften.

Wie schwer es uns fällt, mit dieser doppelten Vielfalt produktiv umzugehen, zeigt sich nicht nur in der Politik, sondern z.B. in besonderer Weise auch in partnerschaftlichen europäischen Forschungsprojekten. Im Gegensatz zu vielen internationalen Vergleichsstudien, die unter der Leitung eines Wissenschaftlers mit einem kohärenten durchgängigen Ansatz durchgeführt werden, haben viele von der Europäischen Kommission geförderten Projekte die Besonderheit, dass mehrere Forschergruppen aus verschiedenen Ländern fast gleichberechtigt daran beteiligt sind. Insbesondere dann, wenn diese dann gemeinsam Fallstudien in den Ländern untersuchen, in denen sie selber involviert sind, treffen unterschiedliche Interpretationen und Traditionen aufeinander, die in allgemein theoretischen Diskussionen gerne übertüncht werden. Die oben erwähnte Review von Projekten zur nachhaltigen Regionalentwicklung hat gezeigt, dass diese Schwierigkeiten in den schriftlichen Schlussberichten kaum explizit genannt werden, dass sie aber im Projektverlauf eine außerordentlich wichtige Rolle spielten und auch immer wieder unterschätzte Ressourcen erforderten. Im Gespräch ergab sich, dass fast alle Forschungsteams der Ansicht waren, daß die Infragestellung bisher unhinterfragter Annahmen und Bewertungen, das Aushandeln von Begriffen, das Unterscheiden verschiedener Standpunkte und die Schwierigkeiten des Zurückvermittels der gemeinsamen Ergebnisse in die politische und wissenschaftliche Landschaft im eigenen Land ganz wesentlich zu neuen Erkenntnissen beigetragen haben.

Nach wie vor fällt es schwer über derartige Lernprozesse zu sprechen. Das zeigt zum Beispiel auch die Evaluierung von grenzüberschreitenden Projekten im Rahmen des INTERREG-Programms (Schleicher-Tappeser, Denny & Thierstein 1999; EURES-Institute, POPLAR & Prof. Leuenberger 1996). Sowohl der Aufwand für die gegenseitige Verständigung als auch der kurzfristige und langfristige Gewinn werden im allgemeinen unterschätzt. Die beteiligten Fachleute haben vor allem die Sachprobleme im Auge, geeignete Hilfestellungen und Methoden für die interkulturelle Zusammenarbeit fehlen weitgehend. Die Beurteilungsmaßstäbe und die Darstellung müssten erweitert werden: fachlich zunächst enttäuschende Projekte bilden mitunter eine unentbehrliche Grundlage für eine spätere ungewöhnlich fruchtbare Zusammenarbeit.



## **Die Bedeutung des Kontexts**

Im INSURED-Projekt zeigte sich, dass ein direkter Vergleich beispielhafter Politiken und Projekte für eine nachhaltige Entwicklung kaum möglich ist. Immer drängender stellte sich das Problem, wie der komplexe Kontext ohne dessen Kenntnis viele wesentliche Erfahrungen unverstündlich blieben, so beschrieben werden kann, dass andere daraus lernen können. Dabei erwies sich, dass auch eine herkömmliche Analyse der sozio-ökonomischen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen nicht ausreichend war. Als wichtigste Rahmenbedingung wurden schließlich die Interaktionsmuster der lokalen und regionalen Akteure herausgearbeitet. Nur mit ihrer Hilfe schien es möglich, die Entstehungsbedingungen erfolgreicher Projekte nachvollziehbar darzustellen. Während in der Toscana uralte Kommunikationsmuster und Verhandlungstraditionen, die bis auf die Republiken der Renaissance zurückgehen und den jungen Zentralstaat und die Phase der Industrialisierung überdauert haben, wesentlich für die erfolgreichsten Projekte waren, spielte in Irland die Wiederbelebung und Stärkung lokaler Gemeinschaften eine Rolle, die unter der jahrhundertelangen englischen Herrschaft keine eigenen Institutionen bilden durften. In Hessen scheinen erfolgreiche integrierte Projekte vor allem dann möglich gewesen zu sein, wenn sich neben der ausdifferenzierten, spezialisierten und vielfach erstarrten Verwaltung neue, flexiblere Institutionen mit anderen Steuerungsmechanismen etablieren konnten, in der Nordost-Schweiz hingegen mit ihren flexibleren, demokratischeren Strukturen war der Aufbau von Parallelinstitutionen offenbar weniger wichtig (Schleicher-Tappeser et al. 1998). In der gesamten Forschung zur nachhaltigen regionalen Entwicklung ist ein zunehmendes Interesse an derartigen Interaktionsmustern festzustellen. Horizontale Kooperation und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen politischen Ebenen waren (nicht immer von Anfang an) ein zentrales Thema in fast allen untersuchten Forschungsprojekten (Schleicher-Tappeser & Strati 1999b).

Auch in der Praxis der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen europäischen Regionen zeigt sich die Notwendigkeit, den jeweiligen Kontext genauer zu beschreiben. Im bereits erwähnten Dialogprojekt zwischen den Umweltverwaltungen sieben europäischer Regionen (ARPE 1997) versuchten die Teilnehmer sich anhand von ausgewählten Beispielprojekten aus jeder der Regionen über Kriterien und Erfolgsbedingungen nachhaltiger regionaler Entwicklung zu einigen. Anfängliche heftige Meinungsunterschiede und gegenseitiges Unverständnis führten dazu, dass man externe Hilfe suchte, um die Diskussion zu strukturieren. Erst nach der Einführung einer gemeinsamen Sprache (INSURED-Begriffsraster) in der verschiedene Positionen beschrieben werden konnten und der strukturierten Beschreibung der beteiligten Regionen war eine fruchtbare Verständigung möglich, die zu interessanten und beachteten Schlussfolgerungen führte.

## **Subsidiarität**

Die Notwendigkeit, nicht nur unterschiedliche objektive Bedingungen in den Regionen zu berücksichtigen, sondern auch unterschiedliche Wertvorstellungen und Zielsetzungen, steht einem europäischen technokratischen Zentralismus, wie er lange angestrebt bzw. bekämpft wurde entgegen. Lange wurde Europa als Super-Nationalstaat gedacht. Auch in der föderal gegliederten Bundesrepublik geht man noch stark von der Vorstellung eines hohheitlichen Zentralstaats aus, in dem nach demokratischer Willensbildung Entscheidungen gefällt werden, die anschließend mit einem command-and-control-Ansatz umgesetzt, implementiert werden. Seit den siebziger Jahren wird zunehmend die Forderung nach einer starken Kompetenzverlagerung auf die regionale Ebene erhoben. Während in den achtziger und neunziger Jahren eine beschleunigter Trend zur Europäisierung und Globalisierung wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen zu beobachten war, hat gleichzeitig – vor allem in Südeuropa – eine bemerkenswerte Dezentralisierung und Regionalisierung in den politisch-administrativen Strukturen, den kulturellen Identitäten und in der Strukturpolitik stattgefunden. Auf der nationalen Ebene, die an Bedeutung ver-

loren hat, wird jedoch nach wie vor an der Idee einer hohheitlichen nationalen Politik festgehalten. Eine angemessene Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen in Europa zu finden, ist zu einer zentralen Herausforderung für die Politik in Europa geworden. Die Idee der Nachhaltigkeit und die Osterweiterung machen die Frage noch brisanter.

Die Nachhaltigkeitsdebatte der letzten Jahre hat gezeigt, daß ein betont regionalistischer Ansatz, der die Region anstatt des Nationalstaats in den Mittelpunkt stellt, ebenfalls nicht weiterführt. Eher als der Begriff der Regionalisierung scheint der Begriff der Subsidiarität für eine weiterführende Diskussion geeignet. Er betont daß immer eine möglichst niedrige Ebene bzw. kleine Dimension gewählt werden soll, stellt aber dabei nicht eine Ebene in den Mittelpunkt, sondern betont das Zusammenspiel verschiedener Niveaus und Größenordnungen.

Ein europäisches Forschungsprojekt zum Umgang von Umweltschutzinitiativen und –Projekten (proaktiv und reaktiv, top-down und bottom-up) mit verschiedenen politischen Ebenen hat gezeigt, dass die Fähigkeit auf allen politischen Ebenen aktiv und präsent zu sein ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor war (Knoepfel & Larrue 1998). Initiativen, die nur von oben oder nur von unten agierten, waren weit weniger erfolgreich. Ähnlich argumentiert das Projekt LLASS (Buttimer 1995), das quer durch Europa die Entwicklung der räumlichen Reichweiten von ökonomischen Strukturen, ökologischen Auswirkungen, politischen Entscheidungen und sozialen Zusammenhängen untersucht hat, und weist auf das bedenkliche Auseinanderklaffen der verschiedenen Dimensionen hin.

Der Begriff der Subsidiarität wurde zunächst vor allem in der katholischen Soziallehre diskutiert. In den letzten Jahren hat er in der europapolitischen Diskussion eine wichtige Rolle gespielt. In der heute am meisten diskutierten Form besagt das Prinzip der Subsidiarität, daß Entscheidungskompetenzen auf einer möglichst niedrigen Ebene angesiedelt werden sollen und höhere Ebenen nur dann intervenieren sollten, wenn das unbedingt notwendig ist. Diese Einschränkung des Subsidiaritätsprinzips auf politisch-administrative Fragen greift aber zu kurz. Schon die Diskussion in der katholischen Soziallehre faßte den Begriff wesentlich weiter und bezog ihn insbesondere auch auf Fragen der sozialen Fürsorgepflicht. Das von Buttiner anschaulich illustrierte Auseinanderklaffen der Reichweiten verschiedener Bereiche weist darauf hin, daß der Begriff der Subsidiarität viel weiter gefaßt und auch auf Wirtschaftsstrukturen, Stoffströme und technische Strukturen angewandt werden sollte, damit die politisch-administrative Subsidiarität ihren Sinn nicht verliert. (Schleicher-Tappeser et al. 1998)

Z.B. für das Stoffstrommanagement könnte der Begriff der Subsidiarität einen hilfreichen begrifflichen Rahmen bieten. Hier stellt sich ein ähnliches Problem wie in der Politik: in keinem Bereich ist es sinnvoll, ausschließlich eine Ebene zu betrachten. Und doch ist es wichtig, mit flexiblen Mechanismen möglichst dezentrale Strukturen und kleinräumige Stoffkreisläufe zu stärken, die im Rahmen einer Selbstbestimmung („self-governance“) überschaubarer Einheiten gestaltet werden können. Sicher ist es sinnvoll, z.B. in der Ernährung und im Bereich der Baustoffe vorwiegend auf lokale und regionale Produkte zurückzugreifen. Und doch wollen wir auf Spezialitäten und Innovationen aus anderen Regionen und Ländern nicht verzichten. Mit starren Regeln läßt sich dieses Problem offensichtlich nicht lösen. Vielmehr scheint es notwendig zu sein, ein ausgeprägtere Wertschätzung für die Produkte, die Eigenheiten und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung der eigenen Region zu entwickeln, ohne deshalb Ergänzungen und Anregungen von anderswo auszuschließen. In den letzten Jahre hat sich gezeigt, daß auch internationale Unternehmen zunehmend darauf Rücksicht nehmen. Regionale Stoffkreisläufe sind unter Umständen durchaus mit internationalen Unternehmensstrukturen, die im wesentlichen dem Wissensmanagement dienen, vereinbar. „Glocalisation“ als Strategie der globalen Vernetzung lokaler Einheiten hat als Unternehmensstrategie an Attraktivität gewonnen. Denn die Ei-

genheiten regionaler Märkte bestimmen in vielen Branchen zunehmend die Investitionsstrategien der Unternehmen. (Schleicher-Tappeser, Hey & Steen 1998)

### **Verhandlungssysteme mit mehreren Ebenen**

Subsidiarität ist in diesem Sinne ein zentrales Element nachhaltiger Entwicklung. Auch Subsidiarität ist eher eine „regulative Idee“ als eine konkrete Handlungsanleitung. Denn z.B. im politisch-administrativen Bereich lässt sich nicht durch einfache Regeln entscheiden, wann die Intervention einer höheren Ebene tatsächlich sinnvoll ist. In der praktischen Anwendung ist es bereits hilfreich, wenn höhere Ebenen (wie zum Beispiel die EU) im einzelnen jeweils rechtfertigen müssen, warum ihre Intervention notwendig ist. Lange wurde versucht, einzelnen Ebenen bestimmte Zuständigkeiten eindeutig zuzuschreiben, und hierfür haben sich in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Lösungen herausgebildet. Zunehmend stößt jedoch die Vorstellung von eindeutigen Kompetenzen auf Schwierigkeiten: tatsächlich haben wir es in der Praxis immer mehr mit einer „multi-level-governance“, einem Mehrebenensystem zu tun, in dem verschiedene Ebenen bei der Lösung einer Frage eng in unterschiedlichen Rollen zusammenspielen. Hierarchische Strukturen, die auf der Grundlage von command-and-control, von Vorschrift oder Weisung und Befolgung funktionieren, weichen zunehmend komplexen Verhandlungssystemen. Begriffe wie „shared responsibility“ drücken in der europäischen Politik ein neues Verständnis von Subsidiarität aus, das für viele erschreckend unscharf und verwirrend erscheint.

Europäische Politik stand von Anfang an vor der Aufgabe, verschiedene Rechts- und Verwaltungssysteme und verschiedene Politikstile integrieren zu müssen. Sowohl beim Festlegen der großen Linien als auch im Detail erforderte dies flexible Lösungen, Dialogfähigkeit und Kompromissbereitschaft, denn eine vollständige systematische Kohärenz mit den unterschiedlichen nationalen Systemen und Traditionen der Mitgliedsstaaten war nicht möglich. Mit dem Aushandeln von Kompromissen kamen nicht alle nationalen Kulturen gleich gut zurecht: während etwa Großbritannien sich mit seinem pragmatischen dialogorientierten Politikstil sehr schnell in Brüssel zurecht fand, ist für Deutschland mit seiner ausgeprägten Vorliebe für abgegrenzte Zuständigkeiten und systematisches Vorgehen die europäische Politik bis heute sehr fremd geblieben (Hey & Brendle 1994). Auch den mediterranen Kulturen ist ein verhandlungsorientierter Politikstil durchaus vertraut, auch wenn sie teilweise sehr formelle zentralstaatliche Strukturen entwickelt haben.

Die Übersichtlichkeit obrigkeitlicher Strukturen wird sich jedoch kaum wiederherstellen lassen. Nicht nur hat sich die Bedeutung und die Funktion der politisch-administrativen Ebenen verändert, auch das Verhältnis von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist anders geworden: Ein Landrat muß sich heute in einem ungleich komplexeren Beziehungsgeflecht zurechtfinden, als noch vor dreißig Jahren. Er muss mit Landesministerien, Kleinunternehmen und multinationalen Konzernen verhandeln können, europäische Förderprogramme kennen und Gelegenheitskontakte in Brüssel warmhalten, Verbindung zu Bundestagsabgeordneten pflegen, mit Bürgerinitiativen und den neuen Unternehmen im Gesundheitsbereich klarkommen und die Chancen einschätzen, die sich aus dem Kontakt mit der französischen Partnerregion ergeben. Das erfordert neue Fähigkeiten zum Dialog und im Verhandeln, einen ungleich weiteren Horizont, die Kompetenz, eigene Standpunkte und Visionen zu formulieren und das wohlverstandene Interesse des eigenen Territoriums nicht aus dem Auge zu verlieren.

Zwischen den politisch-administrativen Ebenen haben sich nicht nur die Gewichte verlagert, die Beziehungen sind auch komplexer geworden. Jede Ebene hat nicht mehr nur mit der unmittelbar darüber oder darunter liegenden zu tun, in vielen Bereichen gibt es inzwischen konkurrierende Förderprogramme oder Gesetzgebungen. So hat etwa die EU-Kommission mit verschiedenen Instrumenten zunehmend direkte Kontakte mit den Regionen geknüpft, was den Nationalstaaten nicht immer gefallen, aber in vielen Fällen zu einer Aufweichung erstarrter Strukturen

und einer positiven wirtschaftlichen und sozialen Dynamik geführt hat. Daß streng hierarchische Strukturen, in denen jede Instanz nur über eine Hierarchiestufe kommunizieren kann, zum Klientelismus verleiten, ist vielfältig belegt – die Verteilung von europäischen Fördermitteln liefert hierfür vielfältige Beispiele. Netzwerkartige Beziehungsmuster verringern Abhängigkeiten. Dafür erfordern sie auf der anderen Seite ein ungleich höheres Maß an Eigenverantwortung, wesentlich stärkere Fähigkeiten sich zu orientieren und Ziele zu setzen, sowie einen höheren Aufwand an Kommunikation.

### **Nachhaltigkeit erfordert Transparenz**

Zunehmend werden Befürchtungen laut, dass in einem solchen, sich verdichtenden Geflecht von Verhandlungen die Politik zum Markt verkommt, demokratische Willensbildung und Kontrolle verlorengehen schlagkräftige Einzelinteressen sich geschickt durchsetzen können und eine Politik der Nachhaltigkeit illusorisch wird. Subsidiarität kann als handlungsleitendes Prinzip in diesem weiten Zusammenhang allen Akteuren eine Orientierung geben. Die Idee der Subsidiarität bezieht sich zunächst einmal auf räumliche Größenordnungen. Die wichtigste Kategorie für die Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen war immer schon der Raum, als solche gewinnt sie mit der Diskussion um nachhaltige Entwicklung verstärkt Bedeutung. Dies zu einem Zeitpunkt, wo räumliche Distanzen scheinbar eine immer geringere Rolle spielen. Raumplanung und Regionalentwicklung, die sich explizit mit dem Raum befassen, haben sich während Jahrzehnten am intensivsten um das gekümmert, was wir heute nachhaltige Entwicklung nennen, doch ihr politisches Gewicht war gering. Eine Rückbesinnung auf die Kategorie des Raumes kann auch helfen zu klären, was die besondere Rolle der Politik in dem soeben beschriebenen zunehmend unübersichtlichen Verhandlungssystem ist. Seit unsere nomadischen Vorfahren sesshaft wurden, haben sich Gesellschaften zunehmend territorial organisiert. Politische Instanzen auf allen Ebenen repräsentieren im wesentlichen den politischen Willen der Bevölkerung eines Territoriums. Damit unterscheiden sie sich grundsätzlich von anderen Partnern wie etwa international agierenden Unternehmen oder NGOs, nicht nur durch ihre demokratische Legitimation, sondern auch durch ihre territoriale Verantwortung und Zuständigkeit.

Diese besondere Rolle der politischen Institutionen in einem ansonsten immer schwerer zu durchschauenden Verhandlungsgeflecht erfordert besondere Anstrengungen, um das Zusammenspiel zwischen verschiedenen politischen Ebenen transparent und demokratisch kontrollierbar zu machen. Subsidiarität erfordert nicht unbedingt scharf abgegrenzte Zuständigkeiten, dafür aber auf jeder Ebene klar formulierte und regelmäßig diskutierte Ziele, transparente Aushandlungsprozesse, Begründungen für die Intervention höherer Ebenen, systematische Evaluation in Bezug auf die gesetzten Ziele. Eine Reihe von Instrumenten ist in den letzten Jahren entwickelt worden, um dies zu unterstützen. Insbesondere die EU ist ein Motor bei der Entwicklung neuer Formen der transparenten öffentlichen Berichterstattung. Doch lassen sich Transparenz und eine gemeinsame Sprache, die Vergleiche zulässt, erst langsam gegen vielfältige Widerstände durchsetzen. Und nach wie vor fehlen in vielen in vielen Bereichen die Begriffe und Werkzeuge, um systematisch eine nachhaltige Entwicklung anzustreben. Und nach wie vor – und dies wiegt immer schwerer – fehlt eine Öffentlichkeit auf europäischer Ebene, die dem politischen Gewicht der europäischen Institutionen entspricht. Transparenz nützt nichts, wenn niemand sich dafür interessiert. Subsidiarität im politisch-administrativen Bereich ist damit nicht nur ein Problem der entsprechenden Institutionen, Subsidiarität erfordert auch eine Fähigkeit und Bereitschaft der Gesellschaft, der Bürger, sich gleichzeitig mit den verschiedenen Ebenen auseinanderzusetzen.

## 5 Flexibilität in der Zeit – Management

Die zweite große Herausforderung an eine Politik der Nachhaltigkeit ist es, gegenüber Veränderungen offen zu bleiben. Veränderungen lassen sich trotz aller Bemühungen offenbar immer schwerer voraussagen. Während im naturwissenschaftlichen Bereich immer raffiniertere Modelle, immer verlässlichere Vorhersagen selbst für so komplexe Phänomene wie das Wetter ermöglichen, sind gesellschaftliche Entwicklungen schwer zu prognostizieren. Giddens hat anschaulich beschrieben, wie die zunehmende Fähigkeit unserer Gesellschaften zu kommunizieren und die Folgen unseres eigenen Handelns zu reflektieren, zu einer nie dagewesenen Beschleunigung von Lernprozessen geführt hat. Er spricht von der ‚Selbst-Reflexivität‘ gesellschaftlicher Entwicklung. Aus diesem Grund stoßen die Versuche, Gesellschaften mit den gleichen Methoden zu modellieren – und letztendlich zu kontrollieren – wie abgegrenzte natürliche Systeme, auf nicht auszuräumende Schwierigkeiten. In der Ökosystemforschung ist oft die Entwicklung der menschlichen Einflüsse der am schwierigsten einzuschätzende Faktor, weswegen hier dringend neue Wege gesucht werden, Natur- und Sozialwissenschaften zu verknüpfen (Catizzone 1999; Schleicher-Tappeser & Strati 1999a).

Eine Politik der Nachhaltigkeit steht also vor der Schwierigkeit, einerseits vorausschauend für künftige Generationen Chancen zu bewahren und andererseits die Zukunft immer schwerer konkret „voraussagen“ zu können. Herkömmliche Planungen und Prognosen versagen hier, und damit auch langfristig gültige detaillierte Vorschriften und Regelsysteme. Mit zunehmendem Wissen und veränderter Dynamik ändern sich Problemschwerpunkte, Wahrnehmungen und Handlungsbedarf. Gerade die Umweltpolitik hat in einigen Bereichen – z.B. Chemikalien – die Erfahrungen machen müssen, daß in vielen Fällen die Detailvorschriften immer hoffnungsloser der realen Entwicklung hinterherhinken.

Wie komplex und schwer voraussagbar sich relevante Themen entwickeln, zeigt sich schon im Detail lokaler Auseinandersetzungen. Ausgehend von einem Aktionsnetzwerk-Ansatz, wie er für die Analyse der Technologiepolitik entwickelt wurde, hat eine Gruppe um Marc Mormont in verschiedenen europäischen Regionen die Dynamik der lokalen Entwicklungsprozesse im Zusammenhang mit dem Naturschutz untersucht. Es wurde sehr anschaulich gezeigt, wie die Themen um die es geht, kontinuierlich neu formuliert und neudefiniert werden in einer Interaktion zwischen verschiedenen Gruppen von Akteuren, deren Zusammensetzung und deren Interaktionsmuster ihrerseits stark von der Entwicklung der Fragen beeinflusst werden (Mormont et al. 1999).

Selbst in relativ kurzen Zeiträumen – deutlich kürzer als der Zeitraum von zwanzig bis fünfzig Jahren, mit dem sich die meisten Diskussionen um Nachhaltigkeit befassen – ändern sich nicht nur die eindeutig meßbaren Fakten, sondern auch die Wahrnehmung und die Ziele. Ein dauerhafter Rahmen für eine Politik der Nachhaltigkeit muss die Möglichkeit für eine regelmäßige Überprüfung der konkreten Ziele bieten. Viele der heute diskutierten Indikatoren- und Kriteriensysteme sind gegenüber dieser Anforderung zu starr und kurzfristig angelegt. Die Lösung dieses Problems kann nicht in immer verzweifelteren Anstrengungen liegen, zukünftige Entwicklungen möglichst genau vorherzusagen, langfristige Normen in Detail festzulegen und auf dieser Grundlage weitreichende Entscheidungen zu treffen. Vielmehr geht es wohl darum, wirklich zu akzeptieren, daß die Handelnden und Entscheidenden Teil eines sich verändernden Systems sind. Lernprozesse müssen deshalb von Anfang an in ein flexibles Management von Entwicklungsprozessen einbezogen werden. Flexibles Management, das sich an einigen wenigen langfristigen Zielen orientiert, ist nicht mit „Durchwursteln“ zu verwechseln. Vielmehr sind neue Werkzeuge notwendig, die helfen, in einer dynamischen Perspektive Entwicklungsziele laufend konsistent weiterzuentwickeln und Entscheidungen transparent zu machen.

In privaten Organisationen hat ein solches dynamisches Denken schon früher Einzug gehalten als im politisch-administrativen Bereich. Im betrieblichen Umweltmanagement z.B. hat mit der Einführung von Umweltmanagementsystemen ein grundsätzlicher Perspektivwechsel stattgefunden. Pate stand dabei die Philosophie des Qualitätsmanagements. Qualität wird dabei nicht abschließend definiert. Es werden lediglich Prozeduren festgelegt, wie Qualitätsziele entwickelt, weiterentwickelt und ihre Verfolgung laufend verbessert werden kann. Ein Qualitätsmanagementsystem ist ein Lernsystem, das zur permanenten Verbesserung und Überprüfung anregt. Die ‚regulative Idee‘ der Qualität wird damit in Abhängigkeit von sich ändernden Situationen konkretisiert und weiterentwickelt. Grenzwerte, Mindestanforderungen, Vorgaben werden damit nicht obsolet, doch werden sie in einer weiteren Perspektive als veränderbar, als verbesserungsfähig angesehen. Für das Management nachhaltiger Entwicklung wäre es sinnvoll, von einem ähnlichen Ansatz auszugehen und auch öffentlichen Einrichtungen geeignete Instrumente an die Hand zu geben. (Strati & Schleicher 1999)

Für das Management komplexer Systeme in dynamischen Umgebungen wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene Szenariotechniken entwickelt. Szenarien dienen dazu, verschiedene, in sich konsistente Zukünfte zu entwerfen und damit entweder vorstellbare Entwicklungen auszukundschaften (explorative Szenarien) oder wünschbare Entwicklungen als Zielvorstellung zu konkretisieren (normative Szenarien). Ein interessanter Ansatz ist das Backcasting-Verfahren: im Unterschied zur Prognose (forecasting) werden ausgehend von einem entworfenen wünschbaren Zustand in der Zukunft (normatives Szenario) rückwärts Pfade erarbeitet, die zu diesem Zustand führen können. Im POSSUM-Projekt (Policy Scenarios for Sustainable Mobility), das Szenarien und Strategien für eine nachhaltige europäische Verkehrspolitik bis 2020 entwickelt hat, wurde dieser Ansatz weiterentwickelt. Außer einem Begriffsrahmen für die Entwurf zukünftiger Zielzustände und die systematische Beschreibung möglicher Kontexte für verschiedene Pfade, wurde zur Formulierung von konkreten Politiken ein Verfahren des „policy-packaging“ entwickelt. Es erlaubt, im Rahmen der gewählten Pfade konsistente und für möglichst viele Interessengruppen vorteilhafte Politik-Pakete zu entwickeln, die im Laufe der Entwicklung kontinuierlich angepasst und weiterentwickelt werden. (University College London 1999)

Die explizite Formulierung von Zielen auf mehreren Konkretisierungsstufen (Zielhierarchien), Evaluationsverfahren zur Überwachung der Zielerreichung sowie Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Ziele sind wesentliche Instrumente, um Politik im Zeiten starker Veränderungen lernfähig, transparent und zielorientiert, und damit letztendlich demokratisch kontrollierbar zu gestalten. In vielen Bereichen fehlen uns hierfür noch die Instrumente.

## **6 Neues Selbstverständnis der Politik – neue Methoden und Werkzeuge**

Der Umgang mit der Vielfalt der Kulturen Europas und der Umgang mit der beschleunigten Veränderung unserer Gesellschaften stellt offenbar ähnliche Anforderungen an ein verändertes Politikverständnis. Diese Herausforderungen sind nicht grundsätzlich neu, doch haben sie sich bisher nicht in diesem Ausmaß gestellt, das eine „Weiterwursteln“ mit hergebrachten Konzepten gefährlich erscheinen lässt. Die gesellschaftliche und die technische Entwicklung haben in den letzten Jahrzehnten zu einer dramatischen Ausweitung der räumlichen und der zeitlichen Reichweite politischer, wirtschaftlicher und individueller Entscheidungen geführt. Gleichzeitig beschleunigt sich der Wandel unserer Werte und Ziele und nicht zuletzt sind die Anforderungen an Demokratie und Mitbestimmung deutlich größer geworden. Diese Phänomene hängen wohl miteinander zusammen, jedes für sich jedoch erfordert neue Lösungsansätze. Gegenüber dieser Zunahme an Komplexität hinken das dominierende Politikverständnis, die Methoden zur Zielformulierung, zur Strategieentwicklung, zur Beobachtung und Beurteilung von Entwicklun-

gen und vor allem zur transparenten Kommunikation gefährlich hinterher. Die Diskussion um nachhaltige Entwicklung ist ein Ausdruck davon.

Nachhaltige Entwicklung braucht sowohl ein neues Verständnis von Politik als auch neue Methoden und Instrumente. Denkmuster, die im wesentlichen von einer Ebene, einem Fachproblem und einem Zeitpunkt ausgehen, sind dieser Komplexität nicht gewachsen. Dies stellt uns vor beträchtliche Schwierigkeiten, da der Siegeszug der technisch-industriellen Zivilisation ganz wesentlich auf der Methode beruhte, Probleme in Teilprobleme zu zerlegen und diese einzeln zu lösen. Unsere Methoden zur Zusammenschau verschiedener Aspekte, Ebenen und ihrer Dynamik, zur Integration verschiedener Standpunkte sind demgegenüber wenig entwickelt. Die Fähigkeit, gleichzeitig mehrere Ebenen, Aspekte und Zeithorizonte in Betracht zu ziehen, Synergien entdecken zu können ohne alle Widersprüche ausräumen zu können, Vielfalt und Veränderung nicht als Bedrohung, sondern als Chance und Gelegenheit zum Lernen zu verstehen, scheint von grundlegender Wichtigkeit für eine nachhaltige Entwicklung zu sein. Das betrifft ganze Kulturen, einzelne Institutionen und Individuen. Den eigenen Standpunkt zu klären und davon ausgehend zusammen mit anderen im gegenseitigen Respekt gemeinsame Ziele aushandeln zu können, ist eine in diesem komplexen Geflecht immer wiederkehrende Aufgabe.

Politik auf allen Ebenen behält in diesem Verhandlungssystem eine besondere, öffentliche, verantwortliche Rolle, die sich daraus ergibt, dass sie nach demokratischen Regeln alle vertritt. Dafür muss sie Transparenz schaffen, sich der Diskussion stellen und darauf achten, daß niemand davon ausgeschlossen bleibt. Nur dadurch kann auf die Dauer ausgeschlossen werden, dass ein wichtiger Aspekt aus der Gesamtbetrachtung ausgeschlossen bleibt.

Die zunehmende Komplexität unserer Gesellschaften macht eine verbesserte Transparenz unerlässlich. Multi-level governance auf fünf Ebenen bei gleichzeitiger dynamischer Entwicklung erfordert ein hohes Maß an Kommunikation über Beurteilungsmaßstäbe, Zustände, Entwicklungsziele, Verantwortlichkeiten, Maßnahmen und Resultate. Die technischen Mittel hierzu sind mit den neuen Informations- und Kommunikationstechniken – die diese Komplexität überhaupt erst ermöglicht haben – weitgehend vorhanden. Doch brauchen wir geeignete Konzepte und Methoden, die weit über die alten Mittel hinausgehen.

In den letzten Jahren sind auch hier beträchtliche Fortschritte gemacht worden (Strati 1999). Es würde zu weit führen, hier eine Systematik der neuen Instrumente darzustellen. Von herausragender Bedeutung scheint jedoch auf europäischer Ebene die sich ändernde und wachsende Bedeutung von Evaluation: die alte Tradition der Finanzkontrolle überwindend entwickelt sich langsam eine neue Evaluationskultur, die Evaluation als Gelegenheit zum Lernen begreift, klar formulierte Ziele einfordert, eine laufende Diskussion um Zielerreichung anmahnt und auf Transparenz dringt. Gegen den erbitterten Widerstand vieler wurde in der neuen Verordnung für die Strukturfonds festgeschrieben, daß ein kleiner Prozentsatz der Mittel erst nach einer Zwischenevaluation an besonders zielführende Programme und Projekte vergeben wird.

Grundsätzlich bleibt die Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung in die konkrete europäische Politik eine schwierige Gratwanderung und eine langfristige Aufgabe. Nachhaltige Entwicklung ist und bleibt ein Lernprozess – wenn die daran Beteiligten überfordert werden, sind Rückschläge zu befürchten. Die Bereitschaft, hier zu lernen ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dialog, Integration, Verhandeln und das Akzeptieren laufender Veränderung sind in den verschiedenen europäischen Kulturen unterschiedlich akzeptiert. In diesem Sinne müssen auch neue Instrumente flexibel angewandt werden.

## 7 SQM – Beispiel für ein integriertes Instrument für das Management nachhaltiger Entwicklung

Abschließend soll hier anhand eines konkreten Beispiels gezeigt werden, daß sich diese allgemeinen Überlegungen in handhabbare Werkzeuge übersetzen lassen, die in den unterschiedlichsten Situationen flexibel eingesetzt werden können.

Das integrierte System *SQM – Sustainable Quality Management*® ist eine Weiterentwicklung der Resultate des INSURED-Projekts. Es besteht aus folgenden Komponenten:

- **Begriffsrahmen:** neben einigen grundlegenden Begriffen, die den Ansatz beschreiben, beinhaltet er als Kernstück einen aus 32 Elementen bestehenden Analyserahmen mit den Teilen „Orientierung“, „Regionales Soziales Potential“ und „Transformations-Dynamik“
- **Methoden:** basierend auf einer Kombination aus SQM-Analyserahmen, SWOT-Analyse, SyntheseprozEDUREN und partizipativen Verfahren stehen Methoden für die qualitative Analyse von Situationen, für die Entwicklung von Strategien und Programmen, für Begleitung und Evaluation, für den systematischen Austausch von Erfahrungen sowie für die Weiterbildung zur Verfügung.
- **Software-System:** zur Unterstützung der Beurteilung von Situationen, der Definition von Zielen, der Entwicklung von Strategien, der Formulierung von Programmen und der Projektevaluation stehen Softwaremodule in vier Sprachen zur Verfügung, die sich nahtlos integrieren lassen. für den systematischen Zugriff auf ‚best practices‘ sowie für Trainingszwecke gibt es basieren auf dem gleichen Analyseraster einfach zu handhabende Datenbanken.

Der Analyserahmen sowie viele Teile dieses Systems haben sich in einer von Projekten in verschiedenen europäischen Ländern bewährt, das Softwaresystem wird gegenwärtig in Pilotprojekten in Frankreich und Italien getestet. Dabei zeigt sich, daß das Grundraster in verschiedenen Kulturen gut vermittelbar ist und je nach Bedarf verfeinert werden kann. Die vorwiegend qualitativen Methoden mit Softwareunterstützung erlauben produktive Diskussionen auch unter schwierigen Rahmenbedingungen. In grösseren Projekten lassen sich derartige Methoden jedoch nur von Personen mit Moderationserfahrung einsetzen, die mit dem System gut vertraut sind.

## 8 Literatur

Dieser Artikel ist in weiten Teilen eine Synthese eigener Arbeiten. Deshalb wurde weitgehend auf das Zitieren ausführlicher Originalliteratur verzichtet, die in den angegebenen Arbeiten zu finden ist.

ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées (1997): Towards Sustainable Development. Experiences and Recommendations of seven European Regions. Toulouse: ARPE.

Buttimer, Anne (1995): Landscape and Life. Appropriate Scales for Sustainable Development (LLASS). Final Report on the Project. Dublin: University College.

Catizzone, M. (1999): From Ecosystem Research to Sustainable Development. Towards a New Paradigm for Ecosystem Research (=Ecosystems Research Report, No 26). Bruxelles: European Commission.



- EURES-Institute, for European Studies in/ POPLAR, S. A./ Prof.Leuenberger, Hochschule St. Gallen, (Ed.)(1996): Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues. (= EURES Report Rep-4. Freiburg i.Br.: EURES-Institute for Regional Studies in Europe.
- EURES-Institute, for Regional Studies in/ CE, Stichting Centrum voor energiebesparing en schone technologie/ SRS, Studio Recherche Sociali/ IEEP, Institute for European Environmental Policy/ INFRAS, Institute for Environmental Economics and Policies/ AKF, Institute of Local Government Studies, (1996): The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies. (= EURES-Report Rep-5). Freiburg i.Br.: EURES-Institute for Regional Studies in Europe.
- Hey, Christian (1998): Nachhaltige Mobilität in Europa. Akteure, Institutionen und politische Strategien. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hey, Christian/ Brendle, Uwe, (1994): Umweltverbände und EG. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hey, Christian/ Schleicher-Tappeser, Ruggero, (1998): Nachhaltigkeit trotz Globalisierung. Handlungsspielräume auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. (=Konzept Nachhaltigkeit Studienprogramm). Heidelberg / Berlin / New York: Springer Verlag.
- Homann, Karl, (1996): Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L. ü.: Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit p. 33-47. Baden-Baden: Nomos.
- Knoepfel, Peter/ Larrue, Corinne, (1998): Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies. Summary of the Final Report. Créteil Cedex: OEIL - Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales.
- Mormont, Marc/ Selman, Paul/ Deverre, Christian, (1999): Consensus Building for Sustainability in the Wider Countryside. Draft Final Report.
- Prittitz, Volker von (Ed.)(1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Opladen: Leske + Budrich.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero, (1991): Europa der Regionen. In: Politische Ökologie, Sonderheft 3 p. 43-48.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero, (1998): Nachhaltigkeit und Europäische Raumentwicklung. In: ARL, A. f. R. u. L.: Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Forschungs- und Sitzungsberichte; Wissenschaftliche Plenarsitzung 1997/203). p. 105-111. Hannover: Verlag der ARL.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Denny, Evelyne/ Thierstein, Alain, (1999): Zwischenevaluation INTERREG II am Oberrhein. In: Casteigts, M., Drewello, H., and Eisenberg, E.: Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen - Methoden - praktische Erfahrungen (=Schriften des EURO-Instituts Kehl/Strasbourg, Band 8, p. 53-64. Baden-Baden: Nomos. ISBN 3-7890-5964-1.

- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Elsässer, Ralf, (1999): Entwicklung von Verfahren zur Berücksichtigung von Kriterien nachhaltiger Entwicklung bei der Vergabe der Strukturfondsfördermittel. Schlußbericht. (=EURES-Report 11). Freiburg: EURES.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Hey, Christian, (1997): Regionalisierung, Europäisierung, Globalisierung - Welcher Trend setzt den Handlungsrahmen für die Nachhaltigkeitspolitik? In: Rennings, K. and Hohmeyer, O.: Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und ökonomische Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen (= ZEW-Wirtschaftsanalysen Bd. 8, p. 73-108. Baden-Baden: Nomos. Auch als Sonderdruck.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Hey, Christian/ Steen, Peter, (1998): Policy approaches for decoupling freight transport from economic growth. Paper 650 / topic E5 In: Anonymous, (=8th World Conference on Transport Research, Antwerp
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Lukesch, Robert/ Strati, Filippo/ Sweeney, Gerry/ Thierstein, Alain, (1998): Instrumente für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Das INSURED-Projekt - Schlußbericht. (=EURES-Reports, REP-10). Freiburg: EURES-Service.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo, (1999b): Progress towards Sustainable Regional Development. Results from the EU Research Programme on Human Dimensions of Environmental Change. Bruxelles: EU Commission.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo, (1999a): Sustainability - a new paradigm for research? In: Catizzone, M.: From Ecosystem Research to Sustainable Development. Towards a New Paradigm for Ecosystem Research (=Ecosystems Research Report, No 26). p. 49-65. Bruxelles: European Commission.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo/ Thierstein, Alain/ Walser, Manfred, (1997): Sustainable Regional Development. A comprehensive approach. (= EURES discussion paper dp 60. ISSN 0938-1805). Freiburg: EURES-Institut for regional studies in Europe.
- University College London (GB), Free University Amsterdam (NL), National Technical University of Athens (GR), EURES - Institute for Regional Studies in Europe (DE), FOA/ESRG - Environmental Strategies Research Group / Defence Research Establishment (SE), VTT - Technical Research Centre of Finland (FI), Warsaw University of Technology (PL), Scientific Centre for Complex Transport Problems (RU) (1999): POSSUM – Policy Scenarios for Sustainable Mobility, Final Report. London: UCL