Zur Homepage der Dissertation

Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung: Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunalverwaltungen

Von der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg – Fachbereich Sozialwissenschaften (Institut für Politikwissenschaft, Fakultät IV) – zur Erlangung des Grades eines Dr. rer. pol.

Angenommene Dissertation

von Michael Kopatz, Charlottenburger Str. 106, 49088 Osnabrück,
Tel.: 0541 40 95 869,
Email: michael.kopatz@wupperinst.org

geboren am 29. April 1971 in Osnabrück

Disputationsdatum: 20. Juli 2006

Referent: Prof. Dr. Eberhard Schmidt

Koreferent: apl. Prof. Dr. Fernando Mires

Übersicht

Übersicht ..... **i**

Vorwort ..... **vi**

Einführung **1**

Teil I

1 Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung **3**

2 Entstehung und Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitskonzepts. Stationen **6**

2.1 Die Grenzen des Wachstums **7**

2.2 Stockholm **9**

2.3 Brundtland-Report **9**

2.4 Rio **12**

2.5 Millenniumgipfel **14**

2.6 Johannesburg **15**

2.7 Schlussbemerkung **17**

3 Anatomie des Nachhaltigkeitskonzepts **18**

3.1 Ökologie **20**
3.1.1 Der Mensch verändert seine Umwelt 20
3.1.2 Ziele und Regeln 30

3.2 Gerechtigkeit **33**
3.2.1 Gerechtigkeit innerhalb einer Generation 34
3.2.2 Gerechtigkeit zwischen den Generationen 48
3.2.3 Ziele und Regeln 51

3.3 Ökonomie **54**
3.3.1 Weak and Strong 54
3.3.2 Eckpunkte ökologischen Wirtschaftens 57
3.3.3 Nachhaltiges Unternehmensmanagement 63
3.3.4 Ziele und Regeln 68

3.4 Partizipation 71
3.4.1 Einführung 72
3.4.2 Die Lokale Agenda 21 75
3.4.3 Partizipationsbereitschaft auf lokaler und regionaler Ebene 78
3.4.4 Die Bürgerkommune 79
3.4.5 Alternative Partizipationsverfahren in etablierte Gremien und Entscheidungsroutinen einbinden 81
3.4.6 Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements für Nachhaltige Entwicklung 84
3.4.7 Zwischenfazit 86

Teil II

1 Strukturationstheoretische Analyse der kommunalen Verwaltung..... 87

2 Handlung und Struktur in wenigen Worten 88

3 Handlungsabläufe in Kommunalverwaltungen 89

3.1 Reflexive Handlungssteuerung und Handlungsrationalisierung 90

3.2 Handlungsmotivation der Angestellten und ihr unbewusstes Bewusstsein 91

3.3 Unbeabsichtigte Handlungsfolgen 93

4 Verwaltungsstrukturen 94

4.1 Das rekursive Verhältnis von Handlung und Strukturen 95

4.2 Dualität der Verwaltungsstruktur 96

4.3 Strukturierungsdimensionen 98
4.3.1 Signifikation 100
4.3.2 Legitimation 101
4.3.3 Herrschaft 102
4.3.4 Das Zusammenwirken der Strukturdimensionen 107

5 Schlussbemerkung 108

Teil III

1 Zusammenhang zwischen kommunaler Verwaltung und Nachhaltigkeitskonzept 110

2 Rolle der Kommunen und Kommunalverwaltungen im Nachhaltigkeitsprozess 110

3 Der Integrationsanspruch an die Kommunalverwaltungen.....113

4 Kommunalverwaltungen im Wandel 114

5 Nachhaltigkeitsrelevanz klassischer Modernisierungsinstrumente.....117

6 Nachhaltigkeit als Aufgabe der Kommunalverwaltung 124

6.1 Ansatzpunkt Verwaltungsmodernisierung 124

6.2 Stand der Forschung 126

6.3 Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln 130
6.3.1 Bürgernahe Verwaltung 131
6.3.2 Projektgruppenarbeit 135
6.3.3 Kommunales Management 141
6.3.4 Integrale Verwaltungsführung 146
6.3.5 Indikatoren 149

6.4 Weitere Ansatzpunkte 151

7 Exkurs: Ist die Nachhaltigkeitsthematik ein Motivationsfaktor? 159

7.1 Intrinsische versus extrinsische Motivation 160

7.2 Was Motiviert? 166
7.2.1 Gruppen- und Projektgruppenarbeit 166
7.2.2 Ziele festlegen und rückkoppeln 167
7.2.3 Verantwortung für Nachhaltigkeit 169
7.2.4 Ernst nehmen und beteiligen 170

7.3 Fazit: Motivation durch und für Nachhaltigkeit 173

Teil IV

1 Erkundungsstudie zur Konkretisierung der identifizierten Ansatzpunkte 175

2 Vorlauf 175

3 Ergebnisse der Interviews 176

3.1 Vorgehen 177

3.2 Ergebnisse und Bewertung 185
3.2.1 Feedback 185
3.2.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept [1] 186
3.2.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit [2] 188
3.2.4 Motivation [3] 208
3.2.5 Persönlicher Bezug zum Thema Nachhaltigkeit / persönliche Einschätzungen [4] 215
3.2.6 Leitbilddiskussion / Strategisches Management / Indikatoren [6] 232

4 Ergebnisse der quantitativen Befragung 238

4.1 Vorgehen 238

4.2 Ergebnisse und Bewertung 238
4.2.1 Feedback 239
4.2.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept 239
4.2.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit 240
4.2.4 Motivation 247
4.2.5 Fortbildung zum Thema Nachhaltigkeit 248
4.2.6 Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation 249

5 Ergebnisse der Expertengespräche (Workshops) 251

5.1 Expertengespräche als Methode 252
5.1.1 Gespräch I / Themen und Teilnehmer 253
5.1.2 Gespräch II / Themen und Teilnehmer 253

5.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept 254

5.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit 254
5.3.1 Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln / Relevante Modernisierungskonzepte für eine zukunftsgerechte Entwicklung 259
5.3.2 Verwaltungsinterne Kommunikation, Mitarbeiterbeteiligung, Transparenz 275

5.4 Motivation 276

5.5 Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation 280

5.6 Leitbilddiskussion / Strategisches Management / Indikatoren 281

5.7 Weitere Diskussionspunkte 283
5.7.1 Verhältnis von Politik und Verwaltung 284
5.7.2 Präsentation der empirischen Erhebung 285

6 Schlussfolgerungen 287

Nachhaltigkeit: Leitstern für moderne Kommunalverwaltungen 295

Literaturverzeichnis 299

Abkürzungen 310

Anhang 311

1 Der Interviewleitfaden 311

2 Fragebogen 318

Vorwort

Auslöser für die vorliegende Arbeit war die Endphase meiner Diplomarbeit im Jahr 1997. Es sollte vier Jahre dauern, bis ich mich dem Thema aufs Neue widmen konnte. Den Einstieg bildete 2001 ein vom BMBF gefördertes Forschungsprojekt. Die Fortführung ermöglichte die Hans-Böckler-Stiftung durch ein Promotionsstipendium.

Bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Eberhard Schmidt, dessen Rat und weit reichende Erfahrungen in der Umweltpolitik für mich und diese Arbeit sehr wertvoll waren. Zudem richtet sich mein Dank an Prof. Dr. Fernando Mires, den Zweitgutachter für das Dissertationsvorhaben.

Darüber hinaus gilt mein Dank all denjenigen Menschen aus Forschung und Praxis, die durch ihre Hinweise das Vorhaben unterstützt haben. Viele von ihnen werden in der Arbeit namentlich erwähnt. Besonderer Dank richtet sich an Eva Güse, meine Frau und Wegbegleiterin.

Einführung

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Teile. Im *ersten Teil* wird durch die ausführliche Darstellung des Nachhaltigkeitskonzepts der Ausgangspunkt dieser Arbeit erläutert, um dessen Tragweite aufzuzeigen. Damit soll deutlich werden, warum hier die Integration der Nachhaltigkeitsidee in Verwaltungshandeln und -strukturen untersucht wird. Es wird herausgearbeitet, welches Nachhaltigkeitsverständnis den weiteren Untersuchungsschritten zugrunde gelegt wurde. Es ist zwar offenkundig, dass durch diesen Schritt keine wesentlichen neuen Erkenntnisse gewonnen werden können, doch weichen die im Diskurs vorherrschenden Nachhaltigkeitskonzeptionen zum Teil erheblich voneinander ab. So wird von den einen die ökologische Dimension stärker betont als die ökonomische und umgekehrt. Manche unterschlagen den Aspekt der Partizipation. Um die Arbeitsgrundlage zu klären scheit es insofern angebracht, beispielsweise die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit zumindest kursorisch zu beschreiben, auch wenn es sich dabei letztlich nur um eine Ist-Analyse handelt.

Dieser Arbeit liegt ein an ökologischen und sozialen Zielen orientiertes Nachhaltigkeitsverständnis zu Grunde. Die Kommunalverwaltungen befassen sich mit beiden Themen in verschiedenen Fachbereichen, wobei »Umwelt« im Kern von einem Dezernat behandelt wird. Nur wenige Kommunalverwaltungen bilden eine Ausnahme und haben den Umweltschutz zur Querschnittsaufgabe gemacht, die in allen administrativen Bereichen zu integrieren ist. Viele Beobachter haben hierein eine Zerschlagung und Schwächung der administrativen Seite der Umweltpolitik gesehen. Hier wird jedoch in gerade diesem Vorgehen der Bezug zum Nachhaltigkeitskonzept gesehen. Danach soll jeder Verwaltungsakt in Hinblick auf seine ökologische und soziale Tragfähigkeit geprüft werden. Das ist damit gemeint, wenn im Laufe der Arbeit von der Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln gesprochen wird.

Genau genommen startet die Arbeit mit einem äußerst breiten Ansatz, dem Konzept der Nachhaltigkeit, um schließlich einen winzigen Teilaspekt, die Kommunalverwaltungen, heranzuzoomen. Diese werden im *zweiten Teil* aus strukturationstheoretischer Perspektive betrachtet und beschrieben. Es wird insbesondere herausgearbeitet, dass die administrativen Strukturen und Verfahren zwei Seiten derselben Medaille sind und nicht voneinander unabhängig betrachtet werden sollten.

Der *dritte Teil* beschreibt mittels Literaturstudium, inwiefern ein Zusammenhang zwischen kommunaler Verwaltung und Nachhaltigkeitskonzept besteht. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die sektorale Organisationsstruktur von Kommunalverwaltungen die Umsetzung von integrativen Konzeptionen im Sinne der Nachhaltigkeitsidee behindert. Nachdem die Annahme fundiert wird, werden Ansatzpunkte untersucht, mit denen sich fachliche Organisationslogik in Richtung Ganzheitlichkeit wandeln kann. Diese Überlegungen werden im Laufe Arbeit oft

mit der Aussage „Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungen“ zusammenfassend beschrieben. Damit ist gemeint, dass im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts, wie es im ersten Teil beschrieben wird, die öffentlichen Verwaltungen integrativ und ganzheitlich arbeiten können, um effizient auf eine Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit hinzuwirken. Anders gesagt, können Verwaltungen vor allem dann einen wirkungsvollen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten, wenn sie ihre fachliche Organisationsstruktur und entsprechende Verfahren überwinden.

Darüber hinaus werden auch Modernisierungsinstrumente, wie sie in den deutschlandweiten Verwaltungsreformen seit Mitte der 90er umgesetzt wurden, in Hinblick auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz hinterfragt. Am Schluss des Analyseteils steht eine vertiefende Betrachtung zum Zusammenhang von Mitarbeitermotivation und Nachhaltigkeit. Hier wird der Frage nachgegangen, ob die Nachhaltigkeitsthematik an sich ein Motivationsfaktor sein kann.

In diesem Kontext sollte auch erwähnt werden, dass nicht die Lokale Agenda 21 als Zugang zur Thematik gewählt wurde, wie es überwiegend in den bekannten Schriften geschah. Die Lokale Agenda 21 ist zwar ohne Zweifel nachhaltigkeitsrelevant und ihre Integration in Verwaltungshandeln trifft den Kern dieser Arbeit, jedoch konzentriert sich ein solcher Zugang auf ein bestimmtes Zeitfenster. Ist der Beratungsprozess über die Agenda erst einmal abgeschlossen, würde sich die Verknüpfungsfrage im Prinzip erübrigen. Wenn der Nachhaltigkeitsgedanke dauerhaft in Verwaltungshandeln integriert werden soll, erscheint eine Bezugnahme auf die Lokale Agenda 21 nicht erforderlich.

Für das Literaturstudium wurden folgende Themenfelder bezogen auf Wissenschaft und Praxis ausgewählt und evaluiert: Kommunalverwaltungen allgemein, Modernisierungsprozesse im besonderen, Verwaltungshandeln in den Fachabteilungen (z.B. im Bereich Stadtplanung / Stadtentwicklung) unter Einfluss des Modernisierungsprozesses, die externe Wahrnehmung von Verwaltungshandeln und die Integration des Lokale Agenda 21-Prozesses in Verwaltungshandeln. Neben klassischer Literatur in Form von Büchern, Aufsätzen und Projektberichten werden Arbeitspapiere und Protokolle aus Diskussionsrunden und Arbeitsgruppen, Selbstdarstellungen von Kommunalverwaltungen, Gesetzestexte, Rahmenleitbilder und Programme von Bund, Ländern und Kommunen sowie Regierungserklärungen ausgewertet.

Im *vierten Teil* werden die Ergebnisse einer Studie vorgestellt, die zum Ziel hat, das Forschungsfeld zu erkunden. Zum einen sollen die Grundannahmen aus der Analyse im Gespräch mit Verwaltungsmitarbeitern überprüft werden und zum anderen gilt es, die entwickelten Ansatzpunkte zu hinterfragen. Für den empirischen Teil werden drei Methoden kombiniert. Auf die qualitative Befragung von Verwaltungsmitarbeitern folgt eine – ebenfalls an Verwaltungsmitarbeiter gerichtete – quantitative Fragebogenaktion. Daraufhin werden zwei Expertenworkshops mit Teilnehmern aus Forschung und Praxis ausgewertet. Das detaillierte Vorgehen im empirischen Teil wird an der betreffenden Stelle erläutert.

Teil I

1 Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung

Ziel dieses Kapitel ist es, das für diese Arbeit zugrunde gelegte Verständnis von Nachhaltigkeit zu erläutern. Dabei soll deutlich werden, inwiefern von einem Nachhaltigkeitskonzept gesprochen werden kann und warum gerade das Nachhaltigkeitskonzept in Verwaltungshandeln integriert werden soll.

Der Nachhaltigkeitsbegriff

Nachhaltigkeit in aller Munde

Der Nachhaltigkeitsbegriff ist inzwischen sehr populär geworden und wird oft benutzt, um eine Aussage zu verstärken. Beispielsweise soll eine nachhaltige Reform wohl besonders wirksam, nachdrücklich oder intensiv sein, eventuell auch langfristig. Im System der Rentenversicherung wurde ein »Nachhaltigkeitsfaktor« eingeführt – als ein Hinweis auf die Interessen künftiger Generationen. Doch an menschliche Eingriffe in das Ökosystem denken viele nicht, wenn sie von Nachhaltigkeit reden. Noch weniger bekannt dürften die verschiedenen Dimensionen des internationalen und nationalen Nachhaltigkeitsdiskurses sein.

Übersetzung von »sustainable development«

»Nachhaltige Entwicklung« ist die geläufigste Übersetzung von »sustainable development«. In der englischen Fassung handelt es sich um eine Begriffskombination, die im Rahmen eines internationalen Diskurses über Umwelt und Entwicklung geboren wurde. »Sustainable« lässt sich im engeren Sinne mit „fast für immer“ übersetzen. Im weiteren etablierte sich für den deutschsprachigen Raum »nachhaltige Entwicklung« neben »dauerhaft-umweltgerecht« (SRU 1996) und zukunftsfähig« (Bund/Misereor 1996). Den verschiedenen Übersetzungen liegen nicht unbedingt differierende Konzepte zu Grunde. Vielmehr sollen durch die jeweilige Übersetzung bestimmte Aspekte der Konzepte betont bzw. bestimmte Assoziationen vermieden werden.

Popularität wuchs seit 1986

Die Wortverbindung »nachhaltige Entwicklung« wurde 1980 in der »Weltnaturschutzstrategie« verwendet (IUCN/UNEP/WWF 1980). An dieser Initiative waren der damalige IUCN (The World Conservation Union; heute: World Conservation Union), das Umweltprogramm der UN (UNEP) und der WWF beteiligt. Das Dokument führte in recht kurzer Zeit zur Erarbeitung und Veröffentlichung einer Reihe von nationalen Strategien und Plänen für eine nachhaltige Entwicklung. Furore machte »nachhaltige Entwicklung« vor allem nach dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1986 „Unsere gemeinsame Zukunft“ (WCED 1986). Fortan prägte eine internationale Diskussion die Entwicklung von Zielen und Strategien für Nachhaltigkeit, welche schließlich bis in die Kommunen fortgesetzt wurde.

Die Nachhaltigkeitsidee

Handlungsdruck durch ökologische Grenzen...

Die Nachhaltigkeitsidee wurde in der Krise geboren. Sie geht im Kern auf die Lebensbedingungen in den ärmsten Ländern und die ökologische Bedrohung zurück. Letztere wurde vermutlich international erstmals in den 60ern durch Rachel Carsons Werk „Der Stumme Frühling“ wahrgenommen (Carson 1962). Sie kritisierte insbesondere den Einsatz von Pestiziden (DDT). Im Sommer 1957 ordnete der Bundesstaat Massachusetts Sprühflüge im Bezirk Plymouth an, um die in Sümpfen brütenden Stechmücken zu bekämpfen. Den Sprühungen aus der offiziell als „harmlos“ bezeichneten Mischung aus Heizöl und DDT fielen fast alle Insektenarten, aber auch Singvögel zum Opfer. Nach diesem »Erfolg« wurde der Masseneinsatz von Sprühflügen angeordnet. Mögliche negative Auswirkungen der Industrialisierung traten erstmals ins Bewusstsein der Öffentlichkeit und die Umweltbewegung entstand.

...und soziale Notwendigkeiten

Dessen ungeachtet, strebten die »armen« und »ärmsten« Länder, etwa in Afrika, deren Ressourcen viele Jahrzehnte zu Gunsten des »reichen« Norden ausgebeutet wurden (Hölzer, Erdöl, Ergas, Edelmetalle u.a.) durch Wirtschaftswachstum das Wohlstandsniveau der Europäer an. Die Südstaaten vertraten die Auffassung, dass erst, wenn sie mit dem Norden gleichgezogen hätten, auch für den Süden über ökologische Maßstäbe verhandelt werden könne. Das heißt, »Entwicklung« wurde von den armen Ländern als legitimes Wirtschaftswachstum verstanden. Fortan stellte sich die Frage, wie Umweltschutz und Wirtschaftswachstum in Einklang gebracht werden können. Die Frage lautete nunmehr, welche »Entwicklung« dauerhaft tragfähig ist.

Nicht auf Kosten der Enkel und Urenkel

Das Leitbild der Nachhaltigkeit verlangt, kurz gesagt, nicht auf Kosten der Enkel und Urenkel zu leben. Der Grundgedanke ist simpel. Doch es gibt keinen vorgegebenen Maßstab, keinen Konsens dafür, was zu Lasten der Enkel und Urenkel geht. Bis heute besteht in weiten Teilen noch keine Einigkeit, inwiefern unsere Lebensweise den zukünftigen Generationen zum Vor- oder Nachteil gereicht. Innerhalb von Städten, Ländern, Nationen und zwischen ihnen werden mannigfaltige Positionen, Interessen und Wertvorstellungen diskutiert. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Diskussionsprozess, um einen Diskurs auf allen Ebenen.

Nachhaltigkeit als Konzept der Forstwirtschaft

Holzmangel lähmte die Wirtschaft

»Nachhaltigkeit« wurde erstmals in der Forstwirtschaft angewandt, vermutlich von Hans Carl von Carlowitz. Das 1713 erschienene Werk von Carlowitz „Sylvicultura Oeconomica. Die Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baum-Zucht“ (Carlowitz 2000) handelt von der Idee der Nachhaltigkeit für die Forstwirtschaft. Wie schon zu früheren Zeiten wurden für den Schiffsbau, insbesondere für Kriegsschiffe, enorme Waldbestände gerodet. In Deutschland wie überall in Europa lähmte zu Carlowitz’ Zeiten der Holzmangel die Wirtschaft. Unter diesem Eindruck kritisierte er das auf kurzfristigen Gewinn orientierte Denken, nachdem die fortschreitende Umwandlung von Wäldern zu Äckern ein Irrweg sei. In sei-

nem Buch spricht sich Carlowitz unter anderem für Energiesparmaßnahmen aus sowie für den Einsatz von Rohstoffen und Materialien, die Holz ersetzen können. Wälder dürften nur in dem Maße gerodet werden, in dem sie nachwachsen können bzw. aufgeforstet würden. Leitlinie sei eine kontinuierliche, beständige und »nachhaltige« Nutzung (Grober 1999).

Normative und objektive Grundannahmen

Warum nicht den Dingen ihren Lauf lassen?

Prinzipiell sollte beachtet werden, dass dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung eine normative Bewertung zu Grunde liegt. Vermittelt wird die Vorstellung einer Welt, wie sie sein sollte. Es ist eine ethische Entscheidung, heute und zukünftig lebenden Menschen gleiche Lebenschancen einzuräumen. Warum sollte nicht jeder nur an sich und seine eigene Zukunft denken? Warum gar das eigene Verhalten ändern, für Ereignisse, die erst in vielen Jahrzehnten relevant werden? In Hinblick auf den Schutz der Natur könnte man auch aus radikalökologischer Perspektive sagen „lassen wir den Dingen ihren Lauf, die Menschen sterben aus und die Natur erholt sich“.

Tragfähigkeit und menschenwürdiges Leben sichern

Die Regierungen der Vereinten Nationen sind sich zumindest einig, den Dingen nicht ihren Lauf zu lassen. Vielmehr soll unsere weitere Entwicklung aus objektiven *und* normativen Beweggründen nachhaltig sein. Die vermeintlich *objektive* Begründung für Nachhaltigkeit fußt auf der begrenzten Tragekapazität unseres Ökosystems. Als Indikatoren lassen sich hier Klimawandel, Wasserqualität, Artensterben, Verwüstung und vieles mehr anführen. Allerdings lassen sich die Grenzen der Belastbarkeit nicht exakt bestimmen. Deutlicher wird gegenwärtig jedoch die als besonders prekär einzustufende Endlichkeit vieler Ressourcen. Ein »weiter so« bzw. »buisness as usual« (vgl. Kap. „Weak and Strong“) ist auf Dauer nicht möglich. Denkt man an eine Triebfeder unseres Wirtschaftens, das Öl, zeigt sich, dass unsere Entwicklung am seidenen Faden hängt. *Normativ* lässt sich aus gerechtigkeitstheoretischen Überlegungen heraus argumentieren, auch zukünftige Generationen müssten bestimmte Mindestbedingungen eines menschenwürdigen Lebens vorfinden (mehr dazu im Kap. Equity).

Folgen entscheidend, nicht die Absicht

Folgt man dem Bericht „Unsere Gemeinsame Zukunft“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED 1986) ist Nachhaltigkeit ein Prinzip, das menschliches Handeln leiten und nach dem menschliches Handeln beurteilt werden soll. Nicht-nachhaltiges Handeln ist schlecht und umgekehrt. Die den Handlungen zugrunde liegende Absichten sind nicht zu bewerten, sondern die Folgen des Handelns (inwiefern werden künftige Generationen durch meine Handlungen positiv oder negativ in ihrer Bedürfnisbefriedigung beeinträchtigt?) (Giulio 2003:59).

Natur zum Nutzen für den Menschen

Dem Nachhaltigkeitsbegriff liegt ein anthropozentrischer Ansatz zugrunde, kein biozentrischer, da menschliche Handlungen danach beurteilt werden, welche Folgen sie für andere Menschen haben werden. Die Pflanzen- und Tierwelt spielt bei der antroprozentrischen Sichtweise nur eine nachgeordnete Rolle. Danach ist Na-

tur nur insofern zu bewahren, als ihr Nutzen für den Menschen gefährdet ist. Die moralische Verpflichtung zur Erhaltung der Natur ergibt sich im wesentlichen aus der Verpflichtung gegenüber gegenwärtigen (z.B. benachteiligten Bevölkerungsgruppen) und zukünftigen Generationen (WCED 1986:39, 62). Man kann annehmen, dass die WCED deshalb eine solche Position vertritt, weil sie der Meinung ist, nur eine letztlich nutzenorientierte Betrachtung nicht-menschlicher Lebewesen werde dazu beitragen, dass Anstrengungen unternommen werden, diese Lebewesen zu schützen sowie dazu führen, dass Maßnahmen zu deren Schutz Akzeptanz finden (Giulio 2003:60f.).

Klare Idee, viele Ziele

Im Grundsatz Gemeinsamkeiten, im Detail zerstritten

Der grundlegenden Nachhaltigkeitsidee kann sich kaum jemand verschließen. Kaum vorstellbar, dass eine Person des öffentlichen Lebens den Standpunkt vertritt, wir sollten auf Kosten der zukünftigen Generationen leben – getreu dem Motto: Nach mir die Sinnflut. Im Gegenteil können sich Interessenvertreter aller Couleur mit dem Begriff anfreunden und sich unter dem »Dach« des Nachhaltigkeitsleitbildes einander annähern. Von Eintracht kann jedoch keine Rede sein, da verschiedenste Ziele mit dem Leitbild verbunden wurden, die durchaus kontrovers und widersprüchlich sein können. Bei der Entwicklung, Diskussion, Konkretisierung und Festlegung der Ziele öffnet sich der Fächer in die verschiedensten Richtung, welche unter den Stichworten »sehr starke« bis »sehr schwache« Nachhaltigkeit im Kapitel „Weak and Strong“ erläutert werden.

Das Besondere an der Nachhaltigkeitsidee

Die Idee einer nachhaltigen Entwicklung zeichnet sich im Wesentlichen durch zwei Merkmale aus. *Erstens* bietet sie einen Bezugsrahmen, innerhalb dessen die weiter gefassten kulturellen, gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen und technologischen Faktoren in die ökologische Diskussion einbezogen werden können und umgekehrt. *Zweitens* ist »nachhaltige Entwicklung« ein dynamischer Ausdruck und impliziert den Übergang von einer nicht-nachhaltigen zu einer nachhaltigen Form von wirtschaftlicher Entwicklung und wirtschaftlichem Handeln. Auch führt der Ausdruck die Überlegung ein, dass einige Probleme in Bezug auf diese Übergangsphase von kritischerer Bedeutung sind als andere. Es müssen also Prioritäten gesetzt werden. *Darüber hinaus* ist nachhaltige Entwicklung ein umfassendes Konzept. Indem es den Schwerpunkt auf die Notwendigkeit weiterer »Entwicklung« legt, stellt es in wachsendem Maße eine Diskussionsgrundlage dar, auf der sich Wirtschaftskreise und Entwicklungsbewegung darauf einlassen können, ökologische, soziale und ökonomische Prioritäten zu diskutieren und nach Lösungen zu suchen (Dieren 1995:107f.).

2 Entstehung und Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitskonzepts. Stationen

Übersicht

Wie es zu Entstehung des Nachhaltigkeitsbegriffs und eines entsprechenden Konzepts kam, ist nicht an einem Bericht, einer Konferenz oder ähnlichem festzuma-

chen. Vielmehr führte ein internationaler Diskussionsprozess zur Definition im Brundtland-Report „Unsere gemeinsam Zukunft“. Daraufhin wurden auf internationaler und nationale Ebene verschiedenste Konkretisierungen erörtert und entwickelt. In diesem Abschnitt werden Konferenzen und Berichte von internationaler Bedeutung vorgestellt, welche auf den Entwurf und die Weiterentwicklung des Konzepts entscheidend eingewirkt haben.

Kapitelübersicht

Der Rückblick beginnt mit dem Bericht „Die Grenzen des Wachstums“, der in enger Verbindung zur Weltkonferenz von Stockholm (1972) steht. Damals gab es noch kein Nachhaltigkeitskonzept, jedoch sind der Bericht und die Konferenz gewissermaßen die Wegbereiter. Der Brundtland-Report schließlich war Ausgangspunkt für die Rio-Konferenz und Auslöser des Nachhaltigkeitsdiskurses, der u.a. im Rahmen des Millenniumgipfels und der Johannesburg-Konferenz weitergeführt wurde.

2.1 Die Grenzen des Wachstums

Nachhaltigkeit ist nur in friedlicher Koexistenz möglich

Die globalen Krisenphänomene Bevölkerungswachstum und Umweltverschmutzung verliehen dem 1972 erschienenen Bericht des Club of Rome[1] „Die Grenzen des Wachstums“ eine wachrüttelnde Wirkung für die Öffentlichkeit. Der Aufschwungoptimismus der Nachkriegszeit, die vorherrschende Wachstumsgläubigkeit und der gegenwärtige Lebensstil der Industrienationen wurden jäh in Frage gestellt. Der Bericht eröffnet mit einem bemerkenswerten Zitat:

> *„Ich will die Zustände nicht dramatisieren. Aber nach den Informationen, die mir als Generalsekretär der Vereinten Nationen zugehen, haben nach meiner Schätzung die Mitglieder dieses Gremiums noch etwa ein Jahrzehnt zur Verfügung, ihre alten Streitigkeiten zu vergessen und eine weltweite Zusammenarbeit zu beginnen, um das Wettrüsten zu stoppen, den menschlichen Lebensraum zu verbessern, die Bevölkerungsexplosion niedrig zu halten und den notwendigen Impuls zur Entwicklung zu geben. Wenn eine solche weltweite Partnerschaft innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht zustande kommt, so werden, fürchte ich, die erwähnten Probleme derartige Ausmaße erreicht haben, dass ihre Bewältigung menschliche Fähigkeiten übersteigt.“ (U Thant zitiert nach Meadows 1972:11).*

Um den globalen Herausforderungen etwas entgegen setzen zu können, müssen die Völker der Erde friedlich zusammenleben: Eine simple und gleichzeitig grundlegende Empfehlung. Sie legt die Feststellung nahe, dass Nachhaltigkeit nur in friedlicher Koexistenz möglich ist. Zum einen lassen sich die global problema-

[1] Der Club of Rome ist eine nichtkommerzielle Organisation, die einen globalen Gedankenaustausch zu verschiedenen internationalen politischen Fragen betreibt. Das Generalsekretariat befindet sich zur Zeit in Hamburg im „Haus Rissen“. (http://www.clubofrome.de/ , Stand: 16.12.05)

tischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung nur durch internationale Kooperation bewältigen. Zum andern haben im Kriegszustand lebende Menschen keinen Sinn für langfristige Zukunftsfragen.

Die meisten Menschen sind gegenwartsorientiert

Dennis Meadows, er war verantwortlich für den Bericht und Leiter des Projektteams, machte mit seinem Team auf ein entscheidendes Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung aufmerksam. Die meisten Menschen könnten sich nur um Dinge kümmern, die ihre Familie und ihre unmittelbaren Freunde in naher Zukunft betreffen. Die Aufmerksamkeit nähme ab, je weiter die Themen räumlich und zeitlich vom unmittelbaren Alltag entfernt liegen. Die nächsten Jahre, eine ganze Lebensspanne oder die Lebensspanne der Kinder sowie die Nachbarschaft, Stadt, Nation oder Erde würden mit abnehmender Aufmerksamkeit bedacht. Nur wenige dächten aus internationaler Perspektive weit voraus in die Zukunft (Meadwos 1972:13). Gleichzeitig hat u.a. die ökologische Bedrohung einen schleichenden Charakter. Die Folgen unseres Handels machen sich in vielen Bereichen – auf den verschiedenen Kontinenten unterschiedlich – erst in Jahrzehnten bemerkbar oder wirken Jahrtausende nach.

Grenzen werden abgesteckt und Empfehlungen ausgesprochen

Der Bericht versucht im Wesentlichen, die im Titel angekündigten Grenzen in Form von Modellierungen abzustecken. Beurteilt werden Prozesse wie Nahrungsmittelproduktion, Rohstoffverbrauch und die Freisetzung und Absorption von Schadstoffen werden im Zuge dessen erörtert. Meadows betont, dass exakte Grenzen nicht benannt werden könnten, *jedoch über kurz oder lang* die Gesellschaft auf eine der vielen endgültigen Grenzen für das Wachstum auf der Erde stoßen würde. Letztlich gibt der Bericht Empfehlungen, wie ein Kollisionskurs mit den Grenzen vermieden werden kann und weist damit implizit auf den Vorsorgegedanken hin (Meadows 1972:74). Kurzfristige Wünsche und Bestrebungen würden das exponentielle Wachstum befördern und dieses gegen die irdischen Grenzen und in den Zusammenbruch treiben. Die Generallinie des Vorgehens sei daher klar,

> *„die Schritte, die unternommen werden müssen, sind zwar neuartig für die menschliche Gesellschaft, aber sie liegen im Bereich ihrer Fähigkeiten. Gegenwärtig, für einen kurzen Zeitraum der Geschichte, besitzt der Mensch die wirksamste Kombination aus Wissen, technischen Hilfsmitteln und Rohstoffquellen, alles, was physisch notwendig ist, um eine völlig neue Form der menschlichen Gemeinschaft zu schaffen, die für Generationen Bestand hätte.“ (Meadows 1972:164)*

Zu beachten ist, dass seinerzeit von einer möglichen klimatischen Bedrohung noch keine Rede war. Zudem wurden die Ressourcenvorkommen aus heutiger Sicht unterschätzt. Auf beide Aspekte ging das Ehepaar Dennis/Donella Meadows 1992 in ihrem Bericht „Die neuen Grenzen des Wachstums“ ein und zeigten, dass sich an den Grundannahmen aber letztlich nichts geändert hat.

2.2 Stockholm

Erste UNO-Konferenz zum Thema Umwelt

Bereits 1968 berief die Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Weltkonferenz über die Umwelt des Menschen, die 1972 in Stockholm stattfand. Sie war die erste UNO-Weltkonferenz zum Thema Umwelt überhaupt und gilt als der eigentliche Beginn der internationalen Umweltpolitik. Mehr als 1 200 Vertreter aus 112 Staaten (ohne Ost-Staaten) nahmen daran teil. Der Beginn dieser Konferenz, der 5. Juni, ist heute noch der internationale Tag der Umwelt. Schon damals zeigten sich zahlreiche Differenzen zwischen den industrialisierten und armen Ländern. Letztere empfanden umweltpolitische Strategien als Einschränkung und Hemmnis auf dem Weg zum westlichen Wohlstand. Dennoch kam es zur Annahme von Abkommen und Vereinbarungen etwa zum Artenschutz oder zum eingeschränkten Einsatz giftiger Substanzen wie DDT, Blei, Asbest und Dioxinen.

»Ecodevelopment« war der Vorläufer von nachhaltiger Entwicklung

Ein Jahr nach der Konferenz stellte Maurice Strong – erster Exekutivdirektor des Umweltprogramms und späterer Generalsekretär der UNCED[2] – den „Ecodevelopment"-Ansatz vor, mit dem ein Konzept gemeint war, das einen alternativen, auf Umwelt- und Sozialverträglichkeit zielenden Entwicklungspfad zu definieren suchte. Indem er widerstrebende Interessen, Verteilungs- und Machtfragen thematisierte, trug der Ecodevelopment-Ansatz wesentlich zur Politisierung einer globalisierten Umweltdebatte bei. Das Eco-Development-Konzept, dessen Ziel es ist, den Abbau des Kapitalstocks der Natur auf ein Minimum zu reduzieren, beinhaltet schon essentielle Elemente des Nachhaltigkeitskonzepts (Born 2002:31):

- Die Befriedung der Grundbedürfnisse und Sicherung einer angemessenen Lebensqualität mit Hilfe der eigenen Ressourcenbasis
- Soziale Sicherheit und die vorausschauende Solidarität mit zukünftigen Generationen
- Maßnahmen zur Schonung der Ressourcen und der natürlichen Umwelt
- Die Partizipation der Betroffenen sowie
- Begleitende und unterstützende Erziehungs- und Bildungsprogramme

Das Konzept war in erster Linie als Entwicklungsansatz für die überwiegend ländlichen Regionen des Südens gedacht. Ökologische Aspekte wie Ressourcenschutz oder die Bewahrung der Ökosystemfunktion standen deutlich im Vordergrund (Eisermann 2003:34).

2.3 Brundtland-Report

Der Brundtland-Report machte „nachhaltige Entwicklung" berühmt

Der Abschlussbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED) „Unsere gemeinsame Zukunft", benannt nach der Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland, eröffnete die Nachhaltigkeitsdebatte. Er wurde von der 38.

[2] Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung

Uno-Generalversammlung 1983 in Auftrag gegeben, um ein Programm zu entwickeln, mit Hilfe dessen die Umweltprobleme bewältigt werden könnten und sich eine nachhaltige Entwicklung erreichen ließe. Die Kommission bestand aus 22 Regierungsmitgliedern verschiedener Staaten. Über die Hälfte der Kommissionsmitglieder stammte aus den Regierungen von Entwicklungsländern.

Die Kommission stellt im ersten Teil ihres Berichts nach der Einführung ihre Nachhaltigkeitsidee vor:

> *Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:*
> - *The concept of »needs«, in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and*
> - *The idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present future needs. (WCED 1986:43)*

Qualität des Wirtschaftswachstums soll sich wandeln

Einige Seiten später wird das Stichwort Wirtschaftswachstum behandelt. Wirtschaftswachstum sei notwendig, damit die armen Länder mehr Wohlstand erringen können. Allerdings müsse sich die Qualität des Wachstum wandeln, indem der Material- und Energiedurchsatz verringert wird. Nachhaltige Entwicklung bedeute mehr als Wachstum. Dem Bericht zufolge erfordert Nachhaltigkeit einen Wandel in der Art des Wachstums, damit es weniger material- und energieintensiv wird und gerechter in den Folgen. Dieser Wandel sei in allen Ländern notwendig als Teil eines Maßnahmenpakets, um das ökologische Kapital zu erhalten, die Einkommensverteilung zu verbessern und die Anfälligkeit für Wirtschaftskrisen zu vermindern (WCED 1986:52).

Zentrale Botschaft: Wirtschaftliche, soziale und Umweltprobleme bedingen sich gegenseitig

Aus der Stockholmer Konferenz hat die WCED die Einsicht gewonnen, dass sich wirtschaftliche, soziale und Umweltprobleme gegenseitig bedingen und beeinflussen. Seither wird u.a. von den „Drei Säulen der Nachhaltigkeit" gesprochen (vgl. Kap. 3 „Anatomie des Nachhaltigkeitskonzepts"). Der 400 Seiten umfassende Bericht analysiert im zweiten Teil „Gemeinsame Herausforderungen" sechs Problembereiche und diskutiert jeweils anschließend Lösungsstrategien. Es sind die folgenden Problembereiche:

1. Bevölkerungsentwicklung und Humanressourcen (Stichworte: Völkerwanderung, Gesundheit und Bildung, Bevölkerungswachstum kontrollieren, schwache Gruppen ermächtigen)
2. Nahrungsmittelversorgung (Stichworte: Reform administrativer Regierungsstrukturen, Wasser- und Bodenmanagement, Verteilungsgerechtigkeit, Landreform, alternativer Chemikalieneinsatz, Subsistenzwirtschaft)
3. Artenvielfalt und Ökosysteme (Stichworte: Vorausschauender und präventiver Umgang mit der Natur, Aufstellung eines internationalen Maßnahmenkatalogs für Artenvielfalt)

4. Energieversorgung und die Folgen für Umwelt und Entwicklung (Stichworte: Auf den Klimawandel reagieren, städtische und industrielle Luftverschmutzung mindern, Atomenergie, Holzverbrennung in Haushalten, unerschöpfte alternative Energien, Steigerung der Energieeffizienz)
5. Wandel der Industrie im Sinne der Faktor-4-Philosopie[3] (Stichworte: Umwelt durch Regulation, Anreize und Standards, ökonomische Instrumente effektiver anwenden, internationale Verbreitung der Umweltberichterstattung, Entwicklungshilfe verstärken)
6. Städtische Entwicklung (Stichworte: Kommunen stärken, Bürger beteiligen, Infrastrukturversorgung der Armen verbessern, internationale Zusammenarbeit)

Der dritte Teil „Gemeinsame Anstrengungen" behandelt den Umgang mit den Ozeanen, der Antarktis und dem Weltraum, militärische Konflikte sowie den institutionellen und rechtlichen Wandel.

Eine »Verfassung« für Nachhaltigkeit

Im Anhang werden insgesamt 22 rechtliche Grundsätze aufgeführt und zur Umsetzung empfohlen, welche auf einem Bericht einer internationale Expertengruppe für Umweltrecht beruhen. Insofern die »Paragraphen« wie die Artikel eines Grundgesetzes daherkommen, kann man wohl von einer »Verfassung« für Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz sprechen. Im ersten Abschnitt geht es um Allgemeine Prinzipien, Rechte und Verantwortlichkeiten, im zweiten um Prinzipien, Rechte und Pflichten bezüglich grenzüberschreitender natürlicher Ressourcen und Umweltstörungen, im dritten um die Verantwortlichkeiten der Staaten und im letzten um die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Die Staaten der Welt werden u.a. dazu aufgefordert, die Umwelt und natürlichen Ressourcen zu erhalten und zum Wohl gegenwärtiger und zukünftiger Generationen zu nutzen. Sie werden außerdem zur gegenseitigen Kooperation verpflichtet.

Empfehlungen wurden teilweise kritisiert

Der WECD-Bericht hat aus heutiger Sicht viel bewegt. Gleichwohl kritisieren umweltpolitisch Engagierte einige Empfehlungen. Diese sind beispielsweise für die Erhaltung der Artenvielfalt eher unkonkret. Welche Zukunft die atomare Energieversorgung haben sollte, wird offen gelassen. Problemanalyse und Strategieempfehlung seien oftmals widersprüchlich. So werden etwa das industrielle Wachstum oder ungerechte Weltwirtschaftsbeziehungen als Problem verursachend bezeichnet, jedoch später das Hauptaugenmerk auf Wirtschaftswachstum gerichtet (Eblinghaus/Stickler 1996:61f.). Zudem lässt sich aus dem Beleg, dass Armut Umweltprobleme verursacht und Umweltprobleme wieder zu größerer Armut führen, nicht folgern, die Armen würden die Umwelt vor Zerstörung bewahren, wenn sie wohlhabender wären (Ziff. 3.1.). Eine Annahme, die im Widerspruch zur Problemanalyse des Berichts (und unzähliger weiterer Studien) steht,

[3] Doppelter Wohlstand bei halbiertem Ressourcenverbrauch

der zufolge vor allem die wohlhabenden industrialisierten Länder Umweltprobleme verursachen (Giulio 2003:72).

Dass der Bericht viele Fragen offen lässt, ist wohl ein Charakteristikum von Gipfel-Berichten und -Beschlüssen. Bei der Suche nach dem (kleinsten) gemeinsamen Nenner werden Streitpunkte im Zweifelsfall schlichtweg gestrichen. Dennoch, oder gerade deswegen, kann der Bericht als Wegbereiter für die Konferenz von Rio betrachtet werden.

2.4 Rio

Zur Umwelt kam Entwicklung. Umweltpolitik avanciert weltweit zur Regierungsaufgabe

Zwanzig Jahre nach Stockholm wurde 1992 in Rio de Janeiro Geschichte geschrieben. Mit dem Ende des Kalten Krieges schien das Wettrüsten beendet und eine neue Form der internationalen Zusammenarbeit möglich. Einige meinen, dass die Rio-Konferenz der Umweltpolitik überall Aufwind gegeben hat. Die Konferenz habe bewirkt, dass Umweltpolitik weltweit zur Regierungsaufgabe avanciert ist (Jo'burg Memo 2002:10). Umweltaktionspläne wurden aufgestellt, Lokale Agenden für Nachhaltige Entwicklung von Kommunen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung entwickelt, Umweltgesetze beschlossen und vieles mehr. Gleichwohl war es keine reine Umweltkonferenz mehr, sondern auch eine für Entwicklung. Mit dem Begriff Nachhaltigkeit signalisierte man, dass Umweltpolitik nicht auf Kosten von ökonomischen und sozialen Belangen gehen darf. Wie schon in Stockholm prägten traditionelle Nord-Süd-Konflikte die Vorbereitungskonferenzen und auch die Konferenz von Rio selbst. Anstelle der ursprünglich vorgesehenen Erdcharta wurde im Zuge der konfliktreichen Vorverhandlungen lediglich eine unverbindliche politische Deklaration in Rio vorgelegt (Eisermann 2003:27).

50 000 Delegierte aus 178 Staaten

Es nahmen ca. 50 000 Delegierte aus 178 Staaten teil, fast die Hälfte der Teilnehmer vertraten Nicht-Regierungsorganisationen und über 100 Staats- und Regierungschefs kamen zu der elftägigen Konferenz. Neben der Agenda 21 wurden Konventionen zum Klimaschutz und zur Artenvielfalt sowie eine Waldgrundsatzerklärung verabschiedet. Während aber u. a. die Klima- und die Biodiversitäts-Konventionen in Rio als völkerrechtliche Verträge verabschiedet wurden, besitzt die Agenda 21 selbst keine völkerrechtliche Verbindlichkeit. Die Umsetzung ist somit auf die freiwillige Initiative der Unterzeichnerstaaten angewiesen (Ruschkowski 2002).

Klimarahmenkonvention

Der Klimarahmenkonvention traten 154 Staaten bei; die OPEC-Staaten schlossen sich aus. Konkrete Grenzwerte, Zeitpläne und Mechanismen wurden fünf Jahre später auf der Klima-Konferenz in Kyoto beschlossen. Erstmals wurde der Klimawandel auf dem internationalen Parkett von einer Mehrheit der Konferenzteilnehmer als von Menschen verursacht und bedrohlich thematisiert. In der Grundsatzerklärung zum Schutz der Wälder wird insbesondere der Schutz der Tropenwälder angesprochen. Auch hier befürchteten die ärmeren Länder

Benachteilungen bzw. Einschränkungen für ihre Wirtschaftsentwicklung. Dementsprechend ist die Deklaration in diesem Punkt wenig ausdifferenziert.

Weitere Konventionen folgten CSD-Gründung

Später folgten die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und Verträge zum Schutz weltweiter Fischbestände, die Basel-Konvention zur Kontrolle des Handels mit gefährlichen Chemikalien und die Konvention zum Umgang mit persistenten organischen Stoffen. Darüber hinaus sind eine Reihe von supranationalen Strukturen und Prozessen eingeleitet worden; die verschiedenen Vertragsstaatenkonferenzen, die Nebenorgane für wissenschaftliche, technische und technologische Beratung, die Protokolle zu Rahmenverträgen, die multilateralen Beratungsgremien etc. bilden einen komplizierten Mechanismus für die multilateralen Entscheidungsprozesse zur Politik der Biosphäre. Die Konferenz führte außerdem zur Gründung der UN-Kommission über Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD), eine Unterkommission der ECOSOC[4]. Sie hat sich zu einem jährlich veranstalteten Beratungsforum von Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen entwickelt. (Jo'burg Memo 2002:10).

Agenda 21: Ein Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert

Das zentrale Dokument von Rio, die Agenda 21, wurde von mehr als 170 Staaten verabschiedet und gilt als Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Die Rio-Deklaration behandelt allgemeine Prinzipien der Nachhaltigkeit. Armen Ländern wird eine nachholende Entwicklung zugestanden, das Bevölkerungswachstum soll eingedämmt werden und die Industrienationen sollen nachhaltige Produktions- und Konsumgewohnheiten fördern. Kaum ein Problemfeld der internationalen Entwicklungs- und Umweltpolitik wird in den 40 Kapiteln ausgespart. Sie gliedern sich in vier Programmbereiche: 1. Soziale und wirtschaftliche Dimensionen, 2. Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung, 3. Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen, 4. Möglichkeiten der Umsetzung.

Global denken, lokal handeln

Gleich in der Präambel wird das Prinzip „Global denken, lokal Handeln" hervorgehoben. Die Agenda 21 sei zwar Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Entwicklung und Umwelt. Ihre erfolgreiche Umsetzung sei jedoch in erster Linie Aufgabe der Regierungen. Als entscheidende Voraussetzung werden politische Konzepte, Pläne, Leitsätze und Prozesse auf nationaler Ebene benannt. Gleichwohl seien die auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen durch eine internationale Zusammenarbeit zu unterstützen und zu ergänzen.

Die Umsetzung der Agenda ist nicht zum Nulltarif möglich

In der Präambel wird darüber hinaus festgehalten, dass die entwicklungs- und umweltpolitischen Ziele der Agenda 21 einen erheblichen Zustrom neuer und zusätzlicher Finanzmittel in die Entwicklungsländer voraussetzen, damit die Mehrkosten der Maßnahmen gedeckt werden können, die von diesen Ländern zur Bewältigung globaler Umweltprobleme und zur Beschleunigung einer nachhaltigen

4 Wirtschafts- und Sozialrat (UN)

Entwicklung ergriffen werden müssen. Außerdem würden weitere Finanzmittel benötigt, um die Kapazitäten der internationalen Einrichtungen zur Umsetzung der Agenda 21 auszubauen. Überschlägige Schätzungen der Größenordnung der anfallenden Kosten wurden den einzelnen Kapiteln zugeordnet.

Umweltschutz in alle Politikbereich integrieren

Auf die einzelnen Kapitel kann hier nicht weiter eingegangen werden. Insgesamt handelt es sich bei der Agenda 21 um eine umfassende Problemanalyse mit entsprechenden Empfehlungen und wohl um *das* zentrale Dokument der internationalen Nachhaltigkeitspolitik, welches bis in die Lokalpolitik Beachtung fand. Der damalige deutsche Umweltminister Klaus Töpfer war der Auffassung, dass mit dem Aktionsprogramm detaillierte Handlungsaufträge gegeben werden, um einer weiteren Verschlechterung der Situation entgegenzuwirken, eine schrittweise Verbesserung zu erreichen und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Wesentlicher Ansatz sei dabei die Integration von Umweltaspekten in alle anderen Politikbereiche (BMU 1992:1). Das Aktionsprogramm enthält wichtige Festlegungen, u. a. zur Armutsbekämpfung, Bevölkerungspolitik, zu Handel und Umwelt, zur Abfall-, Chemikalien-, Klima- und Energiepolitik, zur Landwirtschaftspolitik sowie zu finanzieller und technologischer Zusammenarbeit der Industrie- und Entwicklungsländer. Auf allen Ebenen soll an der Umsetzung mitgewirkt werden können. Eingegangen wird auf die Rolle der Frauen, von Kinder- und Jugendlichen, eingeborenen Bevölkerungsgruppen, Nicht-Regierungsorganisationen, Kommunen, Arbeitnehmern und -gebern, Gewerkschaften und auf die Rolle der Wissenschaft.

2.5 Millenniumgipfel

Hehre Ziele zur Jahrtausendwende...

Knapp 150 Staats- und Regierungschefs sind im September 2000 am Sitz der UN in New York zusammengekommen, um die wichtigsten Herausforderungen der Vereinten Nationen in den kommenden Jahrzehnten zu erörtern. Im Mittelpunkt standen die Themen Armutsbekämpfung, Friedens- und Umweltpolitik. Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, bis 2015 verschiedene Ziele in den Handlungsfeldern Gesundheit, Ausbildung, Ressourcenschonung, Trinkwasserversorgung Welthandel und Entschuldung zu erreichen. Beispielsweise soll die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, um die Hälfte gesenkt werden ebenso wie der Anteil der Menschen, die unter Hunger leiden. Alle Jungen und Mädchen sollen eine vollständige Grundschulausbildung erhalten. Die Ausbreitung von HIV/Aids soll zum Stillstand gebracht. Ebenfalls hervorgehoben sei schließlich noch das Ziel, die Zahl der Menschen, die über keinen nachhaltigen Zugang zu gesundem Trinkwasser verfügen, um die Hälfte zu senken.

... sind im Prinzip Zusammenfassung diverser Weltkonferenzen

Die Entwicklungsziele werden im sogenannte Kompass für die Umsetzung näher erläutern und operationalisiert – eine Zusammenfassung der Weltkonferenzen aus den 90ern in ihren wesentlichen Ergebnissen. Ob die Ziele realistisch sind oder eher visionär, wird sich im Laufe der nächsten Jahre zeigen. Zweifel scheinen

berechtigt, führt man sich u.a. die Entwicklungen bei den Themen Hunger und AIDS vor Augen.

2.6 Johannesburg

Optimismus von Rio verflogen

Durch den World Summit on Sustainable Development im südafrikanischen Johannesburg sollte 2002 dem Nachhaltigkeitsprozess neuer Schub verliehen werden. Allerdings war von der denkwürdigen eher euphorischen Stimmung auf der zehn Jahre zurückliegenden Konferenz von Rio im Zuge der Vorbereitungskonferenzen und in Johannesburg wenig zu spüren. Das Ende des Kaltes Krieges lag schon zehn Jahre zurück und seit dem 11. September versetzt Terrorismus die Menschen in Angst und Schrecken. Gründe genug, um Optimisten einen Dämpfer zu verpassen. Damit nicht genug machte sich angesichts diverser unerfüllter Versprechen Enttäuschung breit. Was wurde in den vergangenen zehn Jahren tatsächlich erreicht, welche Versprechen wurden nicht eingehalten?

Lokale Agenda wurde zur Erfolgsgeschichte

Der erste Teil der Frage ist schwer zu beantworten. Vieles hat sich seither verändert und nur weniges lässt sich konkret von Rio ableiten. Neben den zuvor erwähnten Konventionen und Verträgen auf internationaler Ebene bewirkte die Konferenz von Rio sowie die Agenda 21 insbesondere die Umsetzung der LA21-Empfehlungen in Kapitel 28 der Agenda. Allein in Deutschland beschlossen mehr als 2300 Stadt- und Gemeinderäte, einen Konsultationsprozess mit der Bürgerschaft und örtlichen Akteuren – weltweit mehr als 6000. Ebenfalls beeindruckend ist die Einführung nationaler Nachhaltigkeitspläne: 1998 hatten bereits rund 80 Prozent der Industrieländer verschiedene Varianten eines nationalen Nachhaltigkeitsplanes eingeführt (SRU 2000:89).

WTO-Regeln werden wichtiger genommen als Rio-Verpflichtungen

Die kritische Bilanz fällt in der Regel jedoch umfassender aus. Die Autoren des Jo'burg Memos (2002) etwa – welches die Heinrich Böll Stiftung wenige Monate vor dem Johannesburg-Gipfel veröffentlichte, um Anregungen für die Verhandlungen und die globale Agenda nachhaltiger Entwicklung für das kommende Jahrzehnt zu geben – beanstanden zusammengefasst drei Aspekte. *Erstens* habe der Norden die Vereinbarungen von Rio vernachlässigt und auch der Süden lege nach wie vor ein geringes Umweltinteresse an den Tag. Die Biosphäre käme weiter unter Stress und die weltweite Ungleichheit habe weiter zugenommen. *Zweitens* würden die Staaten den WTO-Regeln inzwischen höheren Rang einräumen als den Rio-Verpflichtungen. Einen grenzenlosen Weltmarkt zu schaffen, wäre ihnen wichtiger als Ökologie und Gerechtigkeit. *Drittens* habe man in Rio versäumt, sich von „Entwicklung und Wachstum" loszusagen. Es hätte geklärt werden müssen, was für eine Art der Entwicklung gemeint sei und in welche Richtung sie gehen solle. Die Beantwortung dieser Fragen entscheide über Sinn und Unsinn von Nachhaltigkeit.

22 000 Teilnehmer

Zur Konferenz in Johannesburg kamen knapp 22 000 Menschen zusammen, um über die zukünftige Entwicklung der Menschheit zu debattieren. »Eingeladen«

wurde zur Konferenz im Dezember 2000: Die UN-Generalversammlung traf die Entscheidung, den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) im Jahr 2002 durchzuführen. Die Wahl des Konferenzortes allein sei schon ein Hinweis, dass es sich im Wesentlichen um einen »Entwicklungsgipfel« handeln würde, war und ist von vielen Seiten zu hören.

Zähe Verhandlungen

Im Zuge der Vorbereitungskonferenzen bemühte sich der Vorsitzende, Emil Salim, diverse Vorschläge, Forderungen und Initiativen zusammenzufassen, die im Laufe vergangener internationaler, regionaler und nationaler Treffen entwickelt worden waren. Jedoch ging das Papier den einen nicht weit genug und den anderen zu weit. Die Industriestaaten konzentrierten sich zusammen mit der Gruppe der 77, China und den OPEC-Staaten hauptsächlich auf die Entschärfung verbindlicher Passagen. Auch die vierte Vorbereitungskonferenz verlief nicht weniger dissonant. Gestritten wurde u.a. über Zielsetzungen und Fristen sowie verschiedene Schlüsselthemen. Eine vorläufige Agenda konnte erst nach der vierten Sitzung im Vorfeld von Johannesburg durch einen Kreis ausgewählter „Freunde des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki“ erarbeitet werden (Eisermann 2003:93).

Fraglich, ob die Umsetzung der Agenda 21 vorangetrieben wurde.

Die Kommentare zu den Ergebnissen der Konferenz sind durchwachsen und ein Spiegelbild der Vorverhandlungen und des Konferenzverlaufs. Wenn solcherart mannigfaltige und zum Teil gegensätzliche Erwartungen, Interessen und Positionen zusammenkommen, wäre alles andere wohl eher verwunderlich. Fraglich ist, ob in Johannesburg die Umsetzung der Agenda 21 wesentlich vorangetrieben werden konnte. Auf dem Gipfel wurden zwei zentrale Dokumente verabschiedet: Die Political Declaration, eine völkerrechtlich unverbindliche Absichtserklärung der am Gipfel beteiligten Regierungen und der „Plan of Implementation“, in dem die substanziellen Verhandlungsergebnisse festgehalten sind. Folgende Themen wurden behandelt: Beseitigung der Armut, Veränderung der Konsumgewohnheiten und Produktionsmethoden, Schutz und sorgsamer Umgang mit der natürlichen Ressourcenbasis der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, Globalisierung, Nachhaltigkeit und Gesundheit, nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselentwicklungsländer, in Afrika sowie anderen Regionen und institutioneller Rahmen für Nachhaltige Entwicklung.

Type-2-Partnerschaften als zivilgesellschaftlichen Beitrag

Von großer Bedeutung waren die so genannten Type-2-Partnerschaften: Als konkrete, projektbezogene Partnerschaften zwischen Unternehmen, Regierungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen reicher und armer Länder stellen sie einen zivilgesellschaftlichen Beitrag zum Gipfel dar, jenseits der von den Regierungen ausgehandelten Absichtserklärungen in den o.g. politischen Dokumenten (die als Type-1-Ergebnisse bezeichnet werden).

Besonders strittige Themen: Finanzierung und Globalisierung

Neue Ziele wurden in den Bereichen sanitäre Grundversorgung, Chemikalien, Fischerei und Gesundheit formuliert. Viele bestehende Ziele (z.B. für Armutsbekämpfung) wurden bestätigt. Erwähnenswert sind darüber hinaus Initiativen einzelner Länder oder Ländergruppen, für die zum Teil auch bereits finanzielle Zusagen gemacht wurden (z.B. in den Bereichen Wasser und sanitäre

Grundversorgung, Erneuerbare Energien, Gesundheit und Landwirtschaft) (UN 2002). Besonders strittig waren auf dem Johannesburger Gipfel Fragen der Finanzierung und Globalisierung, ein Ziel für Erneuerbare Energien, die Annahme des Kyoto-Protokolls, die Abnahme natürlicher Ressourcen sowie die Frage nach möglichen geeigneten Steuerungsmechanismen für eine nachhaltige Entwicklung (ICLEI 2002:5).

Keine Ziele für Energie und Konsum festgelegt

Die Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien an der Weltenergieerzeugung (bis 2010 um 15 Prozent) – eine Forderung der Europäischen Union – wurde nicht festgeschrieben, ebenso wenig kam es zu konkreten Plänen für nachhaltige Konsummuster oder zu Vereinbarungen, welche das Verhältnis zur WTO verbessern könnten. Eine Reihe von verbindlichen Zielen ist zur Bereitstellung von sauberem Wasser, für die Erhaltung der Fischbestände und die Verminderung des Artenaussterbens vereinbart worden. Für eine abschließende Bewertung des Gipfels ist es noch zu früh. Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Deutschland hat beispielsweise erst fünf Jahre nach Rio begonnen. Nicht sehr gewagt ist die These, dass der Weltgipfel von Johannesburg nicht an Rio heranreichen wird. Gleichwohl ist der World Summit 2002 ein weiterer Meilenstein im Nachhaltigkeitsdiskurs.

2.7 Schlussbemerkung

Die bisher erörterten Weltgipfel sind nur ein Ausschnitt einer ganzen Serie, wie die folgende Übersicht veranschaulicht. Sie sind nicht unwichtig für nachhaltige Entwicklung, sondern behandeln eher Themenzweige der Nachhaltigkeit. Hier die Weltkonferenzen seit Beginn der neunziger Jahre im Überblick:

1990 Weltkonferenz „Bildung für alle“	Jomtien, Thailand
1990 Weltkindergipfel	New York, USA
1992 Konferenz für Umwelt und Entwicklung	Rio de Janeiro, Brasilien
1993 Zweite Weltmenschenrechtskonferenz	Wien, Österreich
1994 Dritte Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung	Kairo, Ägypten
1995 Weltgipfel für soziale Entwicklung	Kopenhagen, Dänemark
1995 Vierte Weltfrauenkonferenz	Peking, China
1996 Zweite Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II)	Istanbul, Türkei
1996 Welternährungsgipfel	Rom, Italien
2000 UN-„Millenniumsgipfel“	New York, USA
2001 Dritte Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder (LDC-Konferenz)	Brüssel, Belgien
2001 Weltkonferenz gegen Rassismus	Durban, Südafrika
2002 Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung	Monterrey, Mexiko

2002 Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung	Johannesburg, Südafrika
2003 Weltgipfel zur Informationsgesellschaft	Genf, Schweiz

All diese Gipfel haben Kernelemente des Nachhaltigkeitskonzepts behandelt. Sie zeichnen sich aus durch Kooperationsbereitschaft zwischen Nord und Süd und West und Ost, intensive Vorbereitungsprozesse, die Einbeziehung und Mitwirkung zahlreicher nichtstaatlicher Akteure, Verabschiedung konkreter Aktionspläne und durch Beschlüsse für die Einrichtung von Sekretariaten und Folgetagungen um die Implementierungen zu evaluieren. Der politische Ruf der »Weltkonferenzen« ist in den vergangenen Jahren verblasst. Die glanzvollen Großereignisse bis 1996 hatten vorwiegend ehrgeizige Deklarationen und die Verkündung von Aktionsplänen zum Gegenstand. Fortan sind jedoch praktische Umsetzungen und die Evaluierung des Erreichten gefragt gewesen. Mit dieser Aufgabe betraute Konferenzen sind gescheitert oder nur mit notdürftigen Kompromissen abgeschlossen worden (Eisermann 2003:41ff.).

3 Anatomie des Nachhaltigkeitskonzepts

Das Nachhaltigkeitskonzept lässt sich in verschiedenen Formen darstellen

Um Nachhaltigkeit zu erklären wird, meist das Bild von den „Drei Säulen“ gezeichnet. Danach beruht nachhaltige Entwicklung auf ökologischen, ökonomischen und sozialen Säulen. Vertreten wurde dieses Modell in Deutschland insbesondere von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994). Hier strukturieren die drei Begriffe die grundlegende Einführung in die Idee der Nachhaltigkeit. Es gäbe auch andere Möglichkeiten, Nachhaltigkeit darzustellen. Beispielsweise gliederte die so genannte »Brundtland-Kommission« ihren Bericht in Problemfelder. Die drei Nachhaltigkeitsdimensionen liegen sozusagen quer dazu. Die Kommission wollte damit aufzeigen, dass die Dimensionen in allen Problemfeldern gleichermaßen Ursachen von Problemen und Ansätze zur Lösung der Probleme sind (Giulio 2003:49).

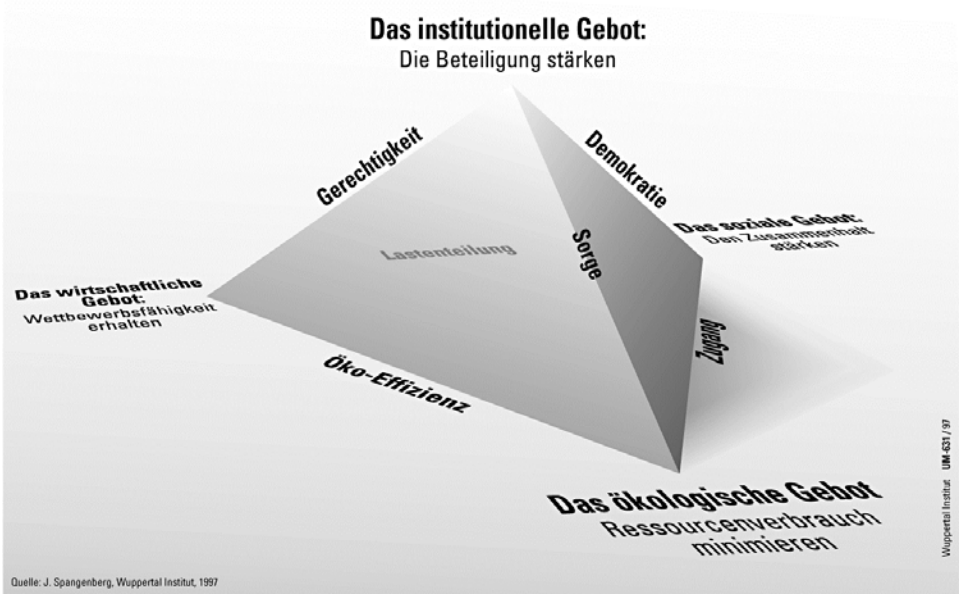
Ökonomische, soziale und ökologische Probleme können nicht voneinander unabhängig gelöst werden

In der Tat täuscht der Begriff Säulen vor, es ginge um klar voneinander zu trennende Bereiche der Nachhaltigkeit. Wie jedoch in den folgenden drei Kapiteln »Ökologie«, »Ökonomie« und »Gerechtigkeit« deutlich werden wird, ist genau das Gegenteil der Fall. Es ist unmöglich, die drei Bereiche voneinander zu trennen. Dies steht für einen wichtigen Erkenntnisfortschritt der Nachhaltigkeitsdiskussion: ökonomische, soziale und ökologische Faktoren dürfen nicht länger voneinander unabhängig gesehen oder mit dem Effekt der gegenseitigen Beeinträchtigung weiterentwickelt werden. Produktion und Konsum, Ökonomie und Lebensformen sind über Markt und Geld ebenso regional wie global verkoppelt und können nicht separat voneinander (ceteris paribus) verändert werden (UBA 1997:9). Im Sinne des wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ ist der „ökologische Imperativ“ der Nachhaltigkeit (WBGU 1993:11) zu betonen. Ebenso wies der Sachverständigenrat für Umweltfragen durch die Übersetzung von sustainable development mit „dauerhaft-

umweltgerecht“ den „ökologischen Bedingungen eine vorrangige Bedeutung“ zu (SRU 1994:46).

Tetraeder der Nachhaltigkeit

Eine weiterentwickelte Darstellung des Nachhaltigkeitskonzepts ist der so genannte Tetraeder der Nachhaltigkeit. Dieses Modell hat den Vorteil, dass es die vierte »Säule« im Sinne von Ermächtigung und Partizipation aufgreift. Die folgende Graphik gibt damit gleichzeitig eine Übersicht des Kapitels über die Anatomie der Nachhaltigkeit:



Vier Themenblöcke

Das Kapitel wird mit einer Bestandsaufnahme der ökologischen Situation eröffnet und stellt wichtige ökologische Ziele vor. Anschließend wenden sich die Ausführungen der sozialen Ecke des Tetraeders zu und widmen dem Gerechtigkeitspostulat der Nachhaltigkeit besondere Aufmerksamkeit. Es wird u.a. darum gehen, wie das ökologische Anliegen „sozial verträglich“ erreicht werden kann, und die Forderung diskutiert werden, dass die »Reichen« ihren Ressourcenverbrauch zugunsten der Armen reduzieren und sie durch faire Rahmenbedingungen etwa im Handel bei einer dauerhaft-tragfähigen Entwicklung unterstützen. Die aus dem Nachhaltigkeitskonzept resultierenden Herausforderungen könnten im Licht aktueller Entwicklungen kaum unterschiedlicher sein: In weiten Teilen Afrikas gilt es Hungersnöte und Wassermangel zu bekämpfen, während China, Indien, Brasilien u.a. gerade dabei sind, die fatalen Fehler unseres industriellen Entwicklungsmodells nachzuahmen.

Anschließend wird das ökonomischen Feld der Nachhaltigkeit behandelt. Unsere bisherige Wirtschaftsweise ist dauerhaft nicht tragfähig. In diesem Kapitel werden daher verschiedene ökonomische Ziele diskutiert, deren Berücksichtigung eine langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen ermöglichen soll. U.a. wird es darum gehen, dass unser Wohlstandsmodell durch die ökologischen Anforderungen in Frage gestellt wird. Die Gesellschaft wird sich darüber einigen müssen, welche Veränderungen sie sich zumuten will bzw. für verträglich hält,

womit wir beim Thema Partizipation anlangen. Die Agenda 21 ist von dem Gedanken durchzogen, dass nachhaltige Entwicklung nicht von oben verordnet werden kann und appelliert an die Staaten, die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen mit den Bürgern gemeinsam voranzutreiben Wie das geschehen kann und welche Probleme sich durch alternative Beteiligungsverfahren ergeben, wird im letzten Kapitel erörtert.

3.1 Ökologie

Umweltzerstörung löste Nachhaltigkeitsdiskurs aus

Ohne ökologische Bedrohung gäbe es wohl kein Nachhaltigkeitskonzept. Auf die ökologischen Folgen des industriellen Wachstums in den USA, Japan und Europa wurde bereits Ende der 60er durch die Umweltbewegung[5] hingewiesen. Nicht zuletzt auf diese Bewegung ist zurückzuführen, dass die Umweltzerstörung Gegenstand der internationalen Politik wurde. Zu dem Zeitpunkt, da die Umweltproblematik als internationale Herausforderung wahrgenommen wurde und die Entwicklungsinteressen des Südens den umweltpolitischen Bestrebungen des reichen Nordens gegenüber standen, rückte die Geburtsstunde der Nachhaltigkeit näher.

Kapitelübersicht

Die Darstellung der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension teilt sich in drei Bereiche auf. Zunächst wird gezeigt, wie der Mensch im Zuge der Industrialisierung seine Umwelt veränderte. Was seit den 70ern getan wurde, um die Naturzerstörung aufzuhalten, ist Gegenstand des anschließenden Kapitels. Im dritten Bereich werden abschließend wichtige Ziele und Regeln für ökologische Nachhaltigkeit vorgestellt.

3.1.1 Der Mensch verändert seine Umwelt

In Deutschland scheinen Themen wie Wasser, Böden oder Luft kaum noch relevant, doch bei genauerem Hinsehen täuscht der Eindruck. Exemplarisch werden im Folgenden die nationale, europäische oder internationale Situation betrachtet. Es geht nicht darum, einen systematischen Überblick der Umweltveränderungen auf allen Ebenen zu erhalten. Vielmehr soll deutlich werden, warum die menschlichen Eingriffe in die Natur so wichtig genommen werden und den Nachhaltigkeitsdiskurs ausgelöst haben.

Luft

Grenzüberschreitender Charakter der Luftverschmutzung

Der grenzüberschreitende Charakter von Luftverschmutzungen führte zu der Einsicht, dass Schäden an der Umwelt nicht allein national behoben werden können. Beispielsweise hat die Politik der hohen Schornsteine zwar in unmittelbarer Nähe der Fabriken die Luftqualität verbessert, jedoch gleichzeitig das Problem in andere Länder entsorgt; dort vermehrten sich die Waldschäden. Inzwischen ist be-

[5] Anti-Chemie-, Anti-Atom-, Anti-Autobahnen-Bewegung usw.

kannt, dass Schadstoffe wie Schwefeldioxid über Tausende Kilometer in der Luft transportiert werden können.

Qualität konnte verbessert werden

In den letzten Jahren konnte die Luftgüte in Deutschland und Europa deutlich verbessert werden. Dennoch bergen Luftschadstoffe weiterhin gesundheitliche Risiken, etwa durch ultrafeine Partikel oder Ozon. Dies gilt insbesondere für Regionen mit starker Verkehrsbelastung oder erheblicher Konzentration von Industrie und Gewerbe.

Ultrafeine Partikel gefährlicher als geahnt

Staubpartikel, die kleiner sind als 10µm, dringen beim Einatmen über den Kehlkopf hinaus bis hinunter in die tiefsten Lungenabschnitte. Feine Staubpartikel dringen stärker in die Wohnungen ein als gröbere bzw. werden dort weniger schnell abgebaut als manche gasförmigen Schadstoffe. Das bedeutet nicht, dass diese Partikel die einzigen mit Auswirkungen sind, oder dass es diejenige Staubfraktion ist, die für alle gesundheitlichen Störungen verantwortlich ist. Je nach Situation werden auch Stickoxide oder Kohlenmonoxid für Krankheits- und Sterbefälle verantwortlich gemacht, besonders in Städten mit starker Verkehrsbelastung. In den neusten Studien werden noch feinere Schwebestaubfraktionen (mit Korngrößen bis zu 2.5µm) diskutiert. Sie werden in Deutschland erst in 20 Messstationen erfasst[6].

Situation in Entwicklungsländern sehr problematisch

Im Gegensatz zur insgesamt positiven Entwicklung der Luftqualität der Europäischen Union steht die Situation in Schwellenländern wie Indien. Im Zuge der nachholenden Industrialisierung und des zunehmenden motorisierten Individualverkehrs hat sich vor allem in den Megacitys die Luftgüte extrem verschlechtert.

Böden

Böden sind Lebensraum und Lebensgrundlage für unzählige Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen. Der sorglose Umgang mit Böden gefährdet die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung. Die Erhaltung fruchtbarer Ackerböden ist für uns von unschätzbarem Wert. Schlechte Böden sind oft Anlass für »Umweltflucht«.

Sieben Mio. ha Ackerfläche gehen pro Jahr verloren

Die pro Kopf der Erdbevölkerung verfügbare Ackerfläche hat sich besorgniserregend verringert. Heute steht für den Anbau von Getreide etwa genau so viel Fläche zur Verfügung wie 1970 – doch damals gab es knapp drei Milliarden Menschen weniger. Damals wurden weltweit rund 0,18 Hektar Ackerfläche pro Kopf angebaut, heute sind es noch knapp 0,11 ha. Durch Erosion, Versalzung oder Austrocknung gehen jährlich rund sieben Millionen Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche verloren – alle fünf Jahre eine Fläche der Größe Deutschlands. Zugleich werden immer neue Flächen durch künstliche Bewässerung und Terrassierung, durch Abholzen und den Einsatz von Dünger urbar gemacht. Doch damit sind meist gravierende Eingriffe in den Naturhaushalt verbunden. Oft sind so gewon-

6 Stand 11/2004

nene Ackerflächen nach wenigen Jahren schon wieder ausgelaugt. Mittlerweile gelten mehr als ein Viertel aller genutzten Böden als gefährdet.[7] Durch Wasser- und Winderosion gehen zusammen jährlich 75 Mrd. Tonnen an Boden verloren. Während sich in einem Jahr nur etwa ein bis zwei Tonnen Boden pro Hektar neu bilden, werden in Europa und den USA im selben Zeitraum 17 Tonnen, in Asien, Afrika und Südamerika sogar bis zu 30-40 Tonnen Boden pro Hektar abgetragen (Fischer Weltalmanach 2005:688). Nach UN-Berechnungen müssten in den kommenden 20 Jahren insgesamt rund 200 Milliarden Dollar für Bodenschutzprogramme ausgegeben werden, um den Verlust von Ackerflächen und die Ausbreitung der Wüsten einzudämmen. Doch nur ein Bruchteil dieser Summe wird tatsächlich bereitgestellt.[8]

Ursachen reichen von Abholzung bis Versiegelung

Die Ursachen sind in Industrieländern und armen Ländern verschieden. Während letztere vor allem durch die Abholzung von Wäldern und Überweidung zur Degradation der Böden beitragen, liegen die Probleme in den Industriestaaten in der Flächenversiegelung, Überdüngung, dem Einsatz schwerer landwirtschaftlicher Maschinen beim Pflügen und dem Einsatz von Pestiziden. Letztere verunreinigen zusammen mit Abfällen und diversen Gefahrstoffen zudem das Grundwasser und gefährden die Nahrungsmittelversorgung.

Nennenswerte Ertragssteigerungen nicht absehbar

Der dramatische Verlust an fruchtbaren Böden ließ sich bislang durch Ertragssteigerungen kompensieren. Bei den derzeitigen intensiven Bewirtschaftungskonzepten dürften kaum weitere Steigerungen von nennenswertem Umfang möglich sein. Über die Potentiale durch Gentechnik kann gegenwärtig noch keine gesicherte Prognose abgeben werden. Extensive Bewirtschaftungskonzepte im Sinne der Nachhaltigkeit werden ganz sicher keine weitere Ertragssteigerungen ermöglichen. Nur wenige Schadstoffe können durch natürliche Prozesse wirksam abgebaut werden. Nicht zuletzt deswegen sind degradierte Böden nicht oder nur unter hohem technischen und finanziellen Aufwand wieder herstellbar.

Wasser

Eine Mrd. Menschen haben keinen oder schlechten Trinkwasserzugang

Sauberes Trinkwasser ist hierzulande so selbstverständlich wie die Luft zum Atmen. Weltweit haben jedoch über 1,2 Milliarden der hauptsächlich in Afrika und Asien lebenden Menschen keinen oder nur unzureichenden Zugang zu sauberem Trinkwasser. Doppelt so viele haben keine vernünftige Abwasserentsorgung (BMZ 2002:52).

Über zwei Millionen Menschen sterben jährlich an Infektionskrankheiten (insbes. Durchfallerkrankungen) aufgrund unzureichender Versorgung mit Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen, die meisten davon sind Kinder unter 5 Jahren. Man geht davon aus, dass 80 Prozent aller Krankheiten in Entwicklungsländern eine Folge

[7] http://www.welthungerhilfe.de/wettlauf_nahrung.html (Stand: 16.12.05)

[8] http://www.welthungerhilfe.de/wettlauf_nahrung.html (Stand 16.12.05)

schlechter Trinkwasserqualität sind (Dalkmann u.a. 2004) Insgesamt steht die Menschheit in Hinblick auf die Trinkwasserversorgung vor zwei Problemen: Knappheit und Verschmutzung.

Mehr als die Hälfte wird bereits heute genutzt

Von der weltweit jährlich verfügbaren Menge Trinkwasser wird heute bereits mehr als die Hälfte genutzt. Aufgrund des Bevölkerungswachstums könnte der Gesamtverbrauch im Jahr 2025 auf 70 Prozent steigen. Zwischen 1900 und 1995 hat sich die globale Wasserentnahme mehr als versechsfacht und ist damit mehr als doppelt so schnell gewachsen wie die Weltbevölkerung.

Internationale Wasserkrise

Der im Jahr 2003 von den Vereinten Nationen vorgelegte Weltwasserentwicklungsbericht spricht von einer sich verschärfenden internationalen Wasserkrise. Obwohl die Wasservorkommen sehr unterschiedlich auf Länder und Regionen verteilt sind, wird laut UN von den Auswirkungen keine Region verschont bleiben. Bis 2050 werden günstigstenfalls zwei Mrd. Menschen in 48 Ländern und schlimmstenfalls sieben Mrd. Menschen in 60 Ländern von Wasserknappheit (Pro-Kopf-Verfügbarkeit an Süßwasser geringer als 1700 m^3 p.a.) betroffen sein. Der Anteil der globalen Erwärmung an der Wasserverknappung wird auf 20 Prozent geschätzt. Die Pro-Kopf-Verfügbarkeit an Süßwasser wird in den nächsten 20 Jahren im globalen Durchschnitt um ein Drittel zurück gehen. Zu den neuen von Wasserknappheit betroffenen Gebieten gehören u.a. die Anwohner der Flüsse Volta, Farah, Nil, Narmada, Euphrat und Tigris.

Knappheit verstärkt durch Bewässerungslandwirtschaft

Insbesondere die zunehmende Bewässerungslandwirtschaft gefährdet neben industrieller und privater Nutzung die langfristige Versorgung mit Trinkwasser. Ein Großteil der in den letzten Jahrzehnten erreichten Steigerung der Nahrungsmittelproduktion wäre nicht ohne die Ausweitung der Bewässerung möglich gewesen. Der Wasserverbrauch der Landwirtschaft hat allein seit 1960 um 60 Prozent zugenommen. Problematisch ist dabei die zunehmende Beanspruchung von Grundwasserreserven, die sich nur langsam erneuern und gleichzeitig die wichtigste Trinkwasserquelle für den Menschen darstellen.

Fig. 25: **WORLD WATER WITHDRAWALS,** 1961–2001 (estimate)

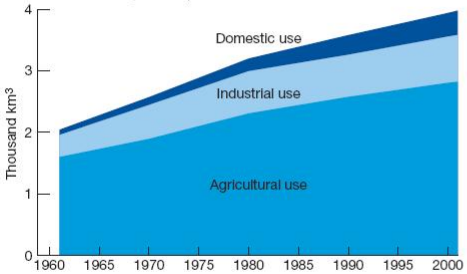
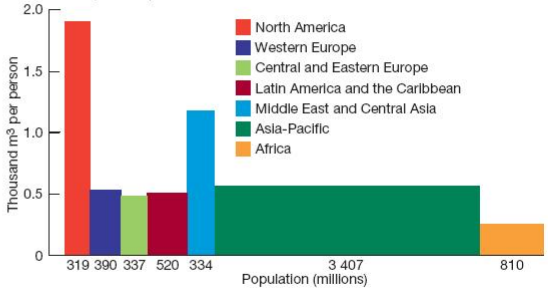


Fig. 26: **WATER WITHDRAWALS BY REGION,** 2001 (estimate)



Quelle: Living Planet Report 2004

Wir bohren immer Tiefer nach Trinkwasser

Um ihre Erträge zu steigern, plündern die Bauern vielerorts rücksichtslos die Reserven. Innerhalb von nur ein bis zwei Generationen haben Amerikaner dem Ogallala-Aquifer, einem riesigen Grundwasserspeicher unter den Staaten

Nebraska, Kansas, Colorado, Oklahoma, Texas und New Mexico, so viel Wasser entnommen, wie in 500 000 Jahren nachströmt. In Teilen Indiens, wo Tiefbrunnen ganze Landstriche bewässern, sank der Grundwasserspiegel in einem Jahrzehnt um 30 Meter. Unter vielen Großstädten, die auf wenig Raum viel Wasser benötigen, sieht es noch düsterer aus: In Las Vegas ist der Grundwasserspiegel in den letzten 50 Jahren um mehr als 90 Meter gesunken, in Peking um 45 Meter.

Fruchtbare Region verkam zur Wüste

Die ehemalige Sowjetunion ist am weitesten gegangen indem sie dem Aralsee den Zufluss abgrub, um im großen Stil Baumwolle, Reis und Gemüse zu kultivieren. Der einst viertgrößte Süßwassersee der Erde dampfte auf die Hälfte seiner Fläche ein. In dem verbliebenen salzigen Sud lebt inzwischen kein Fisch mehr. Die fruchtbare Region, deren Bewohner von Fischfang und Landwirtschaft lebten, ist zur Wüste verkommen. Und nachdem die bewässerten Regionen zunächst reiche Ernten geliefert hatten, sinken die Erträge seit 20 Jahren. Denn durch Verdunstung und unzulängliche Bewässerungstechnik reichert sich auf den Feldern Salz an, das im Süßwasser in Spuren gelöst war (Jacob 1999).

Schadstoffbelastungen in Deutschland zurückgegangen

Die Belastung der Gewässer ist zumindest in Deutschland stark zurückgegangen. Gleichwohl sind Grund- und Oberflächenwasser nicht schadstofffrei. In Deutschlands Oberflächengewässern waren durch organische Schadstoffbelastungen, Pflanzenschutzmittel und Schwermetalle verschiedenste Fischarten zeitweilig verschwunden. Das Aussterben des Lachses und anderer Wanderfische im Rhein führte zu dem länderübergreifenden Beschluss, den Rhein in einen solchen Zustand zu versetzen, dass früher vorhandene Arten wieder heimisch werden können. Inzwischen kommt der Lachs wieder vor und zahlreiche für den Rhein typische Fischarten sind in den letzten Jahren aus den Neben und Randgewässern in den Fluss zurückgekehrt. Die positive Entwicklung machte der damalige Umweltminister Töpfer durch ein berühmt gewordenes Bad im Rhein einer breiten Öffentlichkeit bekannt.

Artenvielfalt

Stabilität der Ökosysteme durch Artenvielfalt

Das Thema Artenvielfalt, im internationalen Kontext wird meist von Biodiversität[9] gesprochen, beinhaltet die biologische Vielfalt in ihrer vollen Breite – angefangen von einzelnen Genen bis hin zu ganzen Ökosystemen. Es wird davon ausgegangen, dass die Vielfalt der Erscheinungsformen Grundvoraussetzung für die Stabilität der Ökosysteme ist. Darüber hinaus sagen manche, die Natur und ihre Vielfalt sei um ihrer selbst Willen zu schützen.

[9] Biodiversität wird heute allgemein aufgefasst als "die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft (...) und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme" (Art. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt).

Eindrittel aller Medikamente basieren auf Naturstoffen

Im Gegensatz dazu stehen ökonomische Interessen. Pflanzen werden seit jeher auf vielfältige Art und Weise genutzt. Sie stellen die Basis der Nahrungsmittelversorgung dar, finden Nutzung im Hausbau wie in der Naturstoffchemie. Auch die heilende Wirkung von Pflanzen wurde und wird in den meisten Gesellschaften geschätzt. So sind gegenwärtig ca. 30 Prozent aller weltweit verschriebenen Medikamente direkt auf Naturstoffe zurückzuführen. Ende der 90er basierten zehn der 25 meist verkauften Medikamente auf Wirkstoffen aus biologischen Ressourcen.

Neue Entwicklungen durch Gentechnik

Eine neue Dimension der Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen eröffnete sich in den letzten Jahrzehnten durch die Fortentwicklung der Molekularbiologie und der angrenzenden Wissenschaften. Es ist nun möglich, die für bestimmte Eigenschaften von Pflanzen verantwortlichen Gene zu isolieren und diese gezielt bei der Züchtung neuer Nutzpflanzen oder der Entwicklung von Medikamenten oder Kosmetika einzusetzen. Diese Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen insbesondere im Agrar- und Pharmasektor wird mit zunehmend biotechnologischen Möglichkeiten in Zukunft wachsen – so lauten jedenfalls viel Prognosen (Brouns 2004:25).

Industrielle Nutzung der Artenvielfalt

Die Suche nach nutzbaren Pflanzen(bestandteilen) durch Forschungseinrichtungen und Unternehmen hat sich aufgrund dieser ökonomischen Potenziale in den letzten Jahren intensiviert. Die so genannte Bioprospektion, also die „Erkundung biologischen Materials zum Zweck der Aufbereitung für eine potentielle industrielle Nutzung“ (WBGU 2000:69) findet dabei insbesondere in (sub)tropischen Regionen statt. Das ist nicht weiter verwunderlich, da die Artenvielfalt von den Polkappen in Richtung Äquator zunimmt und die Mehrheit der bekannten Pflanzenarten mithin in den Ländern des Südens vorkommen (Brouns 2004:25).

Vielfalt schwindet enorm

Nur ein Bruchteil aller Arten ist uns bekannt. Beschrieben und wissenschaftlich benannt sind 1,75 Millionen. Wie viel Arten es tatsächlich gibt, kann nur grob beurteilt werden, Schätzungen reichen von zehn bis 100 Millionen. Sicher ist inzwischen, dass eine genaue Inventur aller derzeit vorhandenen Arten niemals wird stattfinden können, da viele Arten noch vor ihrer Entdeckung ausgestorben sein werden. Demzufolge kann das Artensterben nicht genau nachvollzogen bzw. vorausgesagt werden. Schätzungen für den Artenverlust in den nächsten 50 Jahren liegen zwischen zehn und 50 Prozent der Gesamtartenzahl. Der tägliche Artenverlust wird auf 70 bis 300 Arten beziffert. Das Tempo des Artensterbens wird vermutlich zunehmen. Heute liegt die Aussterberate um den Faktor 50 bis 100 über der natürlichen Aussterberate. Es wird jedoch ein zukünftiger Anstieg auf das 1000- bis 10 000-fache befürchtet. Weltweit gelten etwa ein Zehntel aller Vogelarten und ein Viertel der Säugetiere weltweit gelten als bedroht (Fischer Weltalmanach 2005).

Ursachen

Verschiedene Trends gefährden die Biodiversität: Im letzten Jahrhundert wurde weltweit die Hälfte aller Feuchtgebiete zerstört. Holzeinschlag und Nutzungsumwandlungen haben die Waldvorkommen fast halbiert, neun Prozent der Baumar-

ten sind von der Ausrottung bedroht. Die Verluste an tropischem Regenwald schreiten mit jährlich 130 000 km^2 voran. Die Kapazität der weltweiten Fischfangflotte liegt um 40 Prozent über dem, was die Ozeane »nachhaltig« liefern können und knapp 70 Prozent der Weltfischbestände sind überfischt bzw. werden am Rande ihrer biologischen Grenze genutzt.

Verlust an Vielfalt mindert Anpassungsfähigkeit

Der Verlust an genetischer Vielfalt mindert die Anpassungsfähigkeit von Nutzpflanzen an veränderte Bedingungen wie Klimawechsel oder neue Krankheiten. Beunruhigend ist daher der Artenschwund bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Pflanzen. Traditionelle Sorten wurden von Hochleistungssorten verdrängt und der Anbau zunehmend vereinheitlicht. Beispielsweise ging in Indien die Zahl der genutzten Reissorten von 30 000 in den fünfziger Jahren auf heute nur noch 50 zurück. Dass kaum mehr als doppelt so viele Pflanzenarten weltweit beinahe für die gesamte Nahrungsmittelproduktion ermöglichen, birgt schwer kalkulierbares Gefahrenpotential. Die Erhaltung der landwirtschaftlich nutzbaren Artenvielfalt ist für die Gewährleistung der langfristigen Ernährungssicherheit unverzichtbar, da wildwachsende Pflanzen ein genetisches Resistenzpotenzial gegen Krankheiten, Dürre und Versalzung bieten (Bericht des UN-Generalsekretärs A/54/2000).

Seltenes Ereignis der Erdgeschichte

Es existiert ein breiter wissenschaftlicher Konsens darüber, dass ohne eine erhebliche Reduzierung des entstandenen Drucks auf natürliche Ökosysteme die biologische Vielfalt weiterhin in einer Geschwindigkeit reduziert wird, die seit mehr als 40 Mio. Jahren ohne Beispiel ist. Der derzeitige Verlust globaler Biodiversität wird von vielen Biologen als das sechste große Artensterben der Erdgeschichte eingeschätzt.

Nachhaltige Entwicklung zum Erhalt der Vielfalt

Sauerstoffproduktion, Fotosynthese, Stofffixierung, Erneuerung und Reinigung von Süß- und Trinkwasser, Erosionsschutz, Bestäubung und Befruchtung, Bodenbildung, Dekomposition sowie klein- und großklimatische Bedingungen sind das Werk biotischer Vorgänge. Der Erhalt der Biodiversität ist wichtiger Bestandteil einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, so der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Biodiversität stelle eine zentrale Komponente des dauerhaft zu erhaltenden Naturkapitals dar und sei auf all ihren Ebenen möglichst umfassend zu schützen. (Weltalmanach 2000; RSU 2004)

Wälder

Wälder hatten nur kurze Erholungsphase

Für das Waldsterben sind im Wesentlichen immissionsbedingte Schädigungen verantwortlich. Nachdem das Waldsterben in der Öffentlichkeit große Besorgnis ausgelöst hat, wurden rasch Filtertechnologien vorgeschrieben. In der Folge sind die Schwefeleinträge deutlich zurückgegangen, Stickstoff- und Säureeinträge wurden nicht bzw. nur leicht vermindert. Trotz der Erfolge hat sich nach einer kurzen Erholung nach 1995 der Zustand der europäischen Wälder in den letzten Jahren wieder verschlechtert. Mehr als 25 Prozent der untersuchten Baumkronen waren 2002 geschädigt. 21,3 Prozent aller 2002 erhobenen Bäume wurden als

mittelstark bzw. stark geschädigt oder abgestorben eingestuft. Erhöhte Stoffeinträge haben die Artenzusammensetzung der Wälder bereits erheblich verändert. Dadurch ist die Vielfalt der Pflanzenarten gefährdet. Fast die Hälfte der Waldflächen sind durch die Destabilisierung der Waldbäume bedroht. Auf einem Drittel der Flächen ist die Funktionsfähigkeit der Baumwurzeln durch Säureeintrag beeinträchtigt.

Hitzerekord 2003 setzte Wäldern zu

Die deutschen Wälder haben im Jahr 2003 unter den außergewöhnlich hohen Temperaturen, der lang anhaltenden Trockenheit und den hohen Ozonwerten gelitten. Der im Dezember 2003 von der Bundesregierung vorgelegte Waldzustandsbericht, geht jedoch davon aus, dass das ganze Ausmaß der Vegetationsschäden erst in den kommenden Jahren deutlich werden wird. Laut Bericht liegt der Anteil der Bäume ohne sichtbare Schäden mit nur noch 31 Prozent nahe dem Tiefststand von 1992. Rund einviertel der Bäume zeigen deutliche Nadel- bzw. Blattverluste. Der Zustand der Buchen hat sich gegenüber dem Vorjahr leicht verbessert. Deutlich verschlechtert hat sich dagegen der Kronenzustand von Eiche und anderen Laubbäumen.

Tropische Wälder durch Abholzung gefährdet

Die tropischen Wälder sind dagegen nicht durch Schadstoffeinträge gefährdet, sondern durch Gier. Aus ökonomischem Kalkül wurden beispielsweise in Brasilien zwischen August 2003 und August 2004 26 130 km^2 (mehr als die Fläche Brandenburgs) Wald vernichtet. In den letzten 30 Jahren sind insgesamt bald einviertel des brasilianischen Amazonasregenwaldes abgeholzt worden. Schreitet die Abholzung im gleichen Tempo fort, könnten in 30 Jahren 40 Prozent des größten Tropenwaldes der Erde zerstört sein. Weltweit sind bereits über 50 Prozent aller Regenwälder verschwunden[10]. Neben dem Sojaanbau, der illegalen Holzwirtschaft und dem Straßenbau ist v.a. die starke Ausweitung der Rinderzucht für die beschleunigte Abholzung verantwortlich. Durch die enorme Entwaldung wird unzähligen Arten die Existenzgrundlage entzogen. Darüber hinaus kann der Verlust das lokale und regionale Klima verändern, zu Bodenerosionen, Überschwemmungen und Lawinen führen sowie die Grundwasserneubildung und Filterung von Wasser einschränken.

Klimawandel

Klimaskeptiker erfahren viel Beachtung

Vereinzelt wird in der Presse und auch durch vermeintlich wissenschaftliche Untersuchungen bzw. Veröffentlichungen der anthropogene Einfluss bestritten. Manche wittern sogar eine Verschwörung der Klimaforscher, die letztlich nur ihren Arbeitsmarkt erhalten wollten. Bis heute wurden allerdings noch keine belastbaren Daten vorgelegt. Mancher Artikel ist schlichtweg erbärmlich recherchiert, wie z.B. Frank Biermann in einem Papier mit dem Titel „Flotte Kurven, dünne Daten“ nachweist (Biermann 2002).

10 http://de.wikipedia.org

Wissenschaftlicher Konsens

Auch ohne Menschen würde sich das Klima beständig verändern. Dafür sind geologische Prozesse ebenso verantwortlich wie die Stellung der Sonne zur Erde. Sie haben für die heutige Warmzeit gesorgt, in der wir seit 11 600 Jahren leben. Darüber hinaus schwankt das Klima schon allein aufgrund seiner Dynamik. Atmosphäre, Ozeane, Biosphären und Eismassen sind so genannte nicht lineare dynamische Systeme, die als Folge kleinster Störungen große Veränderungen zeigen können. Trotz dieser natürlichen Variabilität des Klimas besteht Konsens in der Wissenschaft, dass das Klima auch durch den Menschen, also anthropogen, durch den Ausstoß von Kohlendioxid verändert wird.

Internationaler Klimaausschuss aus 300 Wissenschaftlern

Die Zuverlässigkeit der Klimamodelle hat sich laut IPCC in den vergangen Jahren entscheidend verbessert. Der Intergovernmental Panal on Climate Change der Vereinten Nationen ist wohl eine in ihrer Art einzigartige internationale Forschungsgemeinschaft. Schon bei seiner Einsetzung von der UN-Vollversammlung 1988 bestand der Klimaausschuss aus 300 Wissenschaftler aus über zwanzig Ländern. In seinem dritten Bericht zeigt sich der IPCC überzeugt, dass die Treibhausgasemissionen den Trend der Klimaveränderungen im 21. Jahrhundert bestimmen werden, sich der Wandel nicht nur fortsetzen, sonder rascher und dramatischer als bisher angenommen entwickeln wird und dass ein weiteres Hinauszögern klimapolitischer Maßnahmen die Risiken erhöht.

Erwärmung mittlerweile auch in Deutschland spürbar

Schon die gegenwärtigen Daten und Entwicklungen lassen das Thema Klimawandel dramatisch erscheinen. Seit dem Beginn systematischer meteorologischer Aufzeichnungen im Jahre 1861 stieg die globale gemittelte Temperatur um ca. 0,6 Grad Celsius. Es handelt sich um die stärkste Temperaturerhöhung während der letzten 1000 Jahre auf der nördlichen Erdhalbkugel. Der Meeresspiegel erhöhte sich im vergangen Jahrhundert um 10 bis 20 cm. Die Schneebedeckung sank seit 1960 um zehn Prozent und die Dauer der Eisbedeckung von Seen und Flüssen verringerte sich um ca. 14 Tage. Der Niederschlag über den mittleren und höheren Breiten der Nordhemisphäre nahm im 20. Jahrhundert um halbes bis ein Prozent pro Dekade zu. Über den subtropischen Breiten hingegen, nahm der Niederschlag ab. Häufigere und intensivere Dürren waren in Teilen Asiens und Afrika die Folge. In der Atmosphäre haben sich die Konzentrationen von Kohlendioxid um 30 Prozent (Methan 100 Prozent, Distickstoffdioxid knapp 20 Prozent) deutlich erhöht. Mittlerweile ist der Klimawandel nachvollziehbarer geworden. Die Menschen reden über wärmere Winter und in Norddeutschland sind die Gelegenheiten zum Rodeln an drei Fingern abzuzählen. Für die Skiliftbetreiber im Harz ist der ausbleibend Schneefall existenzgefährdend. Beispielsweise hat sich auf dem Kirchberg in Todmoos die Zahl der Lifttage im Lauf der letzten 30 Jahren von 90 auf 50 verringert (Zeit Nr. 14 2002).

Genaue Vorhersagen nicht möglich

Die zukünftige Erwärmung kann nicht exakt vorhergesagt werden. Es wird befürchtet, dass bis zum Ende des Jahrhunderts die Temperaturen zwischen 1,4 und 5,8 Grad Celsius ansteigen. Für den Meeresspiegel liegt der erwartete Anstieg zwischen 10 und 90 cm. Eine Abschwächung des Golfstroms durch veränderte

Salzgehalte könnte in Europa für eine Abkühlung sorgen. Die Klimaforscher meinen, dass ein völliger Zusammenbruch der ozeanischen Zirkulation zu einer Eiszeit in Europa führen könnte, halten dieses Szenario jedoch im 21. Jahrhundert für unwahrscheinlich.

Zahl der Katastrophen wird sehr wahrscheinlich steigen

Wissenschaftlicher Konsens ist, dass zunehmend extreme Wetterereignisse wie Starkniederschläge, Hitze- und Dürreperioden auftreten werden. Mit Ernte- und Viehzuchtverlusten, Wald- und Steppenbränden, erhöhter Mortalität von Wildbeständen, erhöhtem Überflutungsrisiko und schlechterer Wasserqualität ist zu rechnen. Einige Teile der Erde werden unbewohnbar sein und ganze Völker in Bewegung setzen.

Fußabdruck

Flächenverbrauch unseres Lebensstils

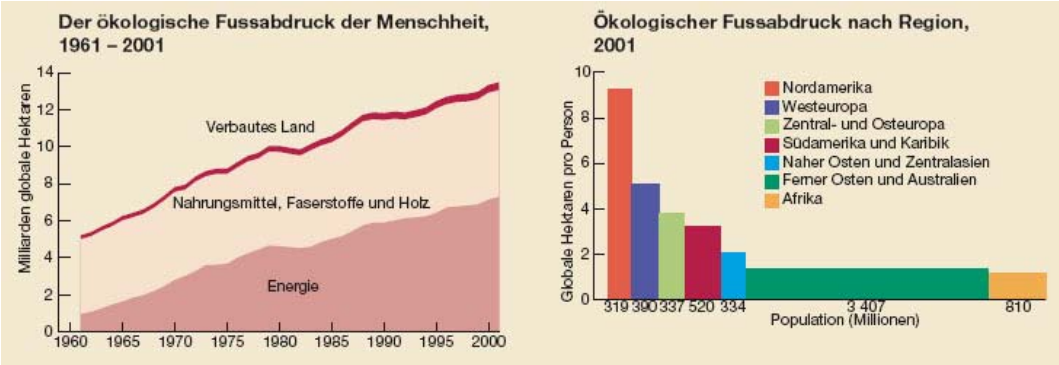
Um unseren Naturverbrauch zu veranschaulichen, hat sich das Bild des ökologischen Fußabdrucks etabliert. Der WWF veröffentlicht regelmäßig Berichte über die Entwicklung des ökologische Fußabdrucks, der den jährlichen Konsum von natürlichen Ressourcen durch eine Bevölkerung misst. Der Fußabdruck einer Bevölkerung umfasst das gesamte biologisch produktive Land oder die Meeresflächen, die benötigt werden, um alle Nahrungsmittelpflanzen, Fleisch, Meeresfrüchte, Holz und Textilien herzustellen, die Energieversorgung zu gewährleisten und die dazu nötige Infrastruktur zu errichten. Zur Berechnung des Fußabdrucks werden Fragen gestellt wie: Welche Weidefläche brauchen die Kühe, deren Milch und Fleisch wir verzehren? Wie groß müssen die Felder sein, um sämtliche von uns konsumierten Agrarprodukte anzubauen – von Getreide über Gemüse bis zu Baumwolle oder Kaffee? Berücksichtigt wird auch die Fläche, welche der Anbau von Futtermittel für Nutztiere benötigt.

Ein Westuropäer beansprucht ca. 5,1 Hektar Fläche

Der Fußabdruck wird anhand des weltweiten Verbrauchs eines Landes berechnet und fällt sehr unterschiedlich aus. Ein durchschnittlicher Afrikaner oder Asiate beanspruchte 2001 einen Fußabdruck von weniger als 1,3 Hektar, bei einem Westeuropäer belief er sich hingegen auf 5,1 Hektar, und ein Nordamerikaner verbrauchte durchschnittlich gar 9,2 Hektar.

Jedem von uns stehen 1,8 Hektar produktive Fläche zur Verfügung

Ein Viertel der Erdoberfläche (11,3 Milliarden Hektar) kann zur produktiven Land- und Meeresfläche gezählt werden. Der Rest besteht aus unproduktiven Flächen wie eisbedeckten Gebieten, Wüsten und offenem Meer. Bei einer Gesamtbevölkerungszahl von 6,1 Milliarden stehen somit jedem Menschen auf der Erde grundsätzlich 1,8 Hektar produktive Fläche zur Verfügung. Doch der Fußabdruck des durchschnittlichen Erdbewohners ist mit 2,2 Hektar 21 Prozent größer als die biologische Kapazität der Erde von 1,8 Hektar pro Person.



Links: Der ökologische Fußabdruck der Menschheit stieg von 1961 bis 2001 um rund 160 Prozent. Rechts: Ökologischer Fußabdruck 2001 nach Region. Die Höhe der Säulen entspricht dem Fußabdruck pro Kopf in jeder Region, die Breite der Bevölkerungszahl und die Fläche dem gesamten Fußabdruck einer Region. Quelle: Living Planet Report 2004

Bei Fortschreibung des Trends bräuchten wir mindestens zwei Erden

Wir leben über unsere Verhältnisse. Der globale ökologische Fußabdruck betrug 1961 etwa 70 Prozent der biologischen Kapazität der Erde und stieg bis 2001 auf 121 Prozent dieser Kapazität. Zudem zeigen Prognosen, die sich auf das voraussichtliche Bevölkerungswachstum, die wirtschaftliche Entwicklung und die technologischen Veränderungen stützen, dass die Erdbevölkerung bis ins Jahr 2050 2,3 Planeten beanspruchen wird. Würden alle Menschen soviel Ressourcen benötigen wie wir, bräuchte die Menschheit vier Erden.

3.1.2 Ziele und Regeln

Definition von Nachhaltigkeit unstrittig. Kontrovers sind die Ziele

In den vielen Büchern über nachhaltige Entwicklung wird gern der Eindruck erzeugt, es gäbe mannigfaltige – stark voneinander abweichende – Definitionen von Nachhaltigkeit. Tatsächlich sind es meist die Ziele, deren Bewertung, Messung und (zeitliche) Umsetzung, um die sich der Streit dreht. Müssen wir die weltweiten CO_2-Emissionen reduzieren, stabilisieren oder den Zuwachs lediglich begrenzen? Je nach Blickwinkel weichen die möglichen Nachhaltigkeitsziele stark voneinander ab. Beispielhaft werden nun die Ziele der Agenda 21 sowie die Berichte der World Commission on Environment and Development (WCED) und der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994) erläutert, um einen kurzen Überblick zu gewinnen.

Allgemeine Ziel in WCED-Bericht und Agenda 21

Schon 1986 betonte die WCED, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen sei ein grundlegendes Nachhaltigkeitsziel. Erneuerbare Ressourcen sollten nur unter Berücksichtigung ihrer Regenerationsrate genutzt werden dürften. Nicht erneuerbare Ressourcen sollten möglichst sparsam genutzt werden. Ferner werden die Verringerung der Emissionen giftiger und gefährlicher Stoffe gefordert sowie der Erhalt der Artenvielfalt, der Ökosysteme wie der Regenwälder und die Verringerung der Abfallmengen (WCED 1986). In die gleiche Stoßrichtung gehen die Ziele der Agenda 21. Das ist nicht verwunderlich, denn der WCED-Bericht war eine wichtige Grundlage für die Agenda 21. Sie hält über den Bericht hinaus das Ziel einer umweltverträglichen und verantwortungsvollen Anwendung der Biotechnologie fest. Die Sicherheit für Umwelt und menschliche Gesundheit müsse gewährleistet sein, sowohl im Rahmen von Forschung und Entwicklung als auch bei der An-

wendung. Mittlerweile wird das Thema auch in Deutschland akut, seitdem gentechnisch veränderte Pflanzen neben unveränderten angebaut werden.

Beispiel eines Zielkataloges

Seither wurden viele Zielkataloge verfasst, versehen mit diversen Forderungen. Sie drehen sich um die Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt, Klimawandel und Gesundheit. Exemplarisch sei der recht kompakte Zielkatalog der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994:448f.) vorgestellt.

Schutz- und Gestaltungsziele	**Bewertungskriterien**
Gesundheit des Menschen	
- Öffentliche und individuelle Gesundheit	Allergie, Krebshäufigkeit, Krankheitsfall, Tod
Struktur von Ökosystemen	
Abiotisch	
- Integrität der Atmosphäre/Luft	Luftverschmutzung/Photosmog, Ozonloch
- Integrität des Wassers, Oberfläche, Grundwasser	Eutrophierung, Nitritkonzentrationen
Biotisch	
- Artenvielfalt/Genpool	Artenverlust/Reduktion der genetischen Diversität
- Ökosystemstabilität Wasser	Störung des ökologischen Gleichgewichts
- Ökosystemstabilität Boden	Störung des ökologischen Gleichgewichts
- Ökosystemstabilität Pflanzen	Veränderte Wachstumszonen
Funktionen von Ökosystemen	
Abiotisch	
- Klimastabilität	Treibhauseffekt
Biotisch	
- Nachhaltige (Produktions)funktion Wasser	Fischsterben
- Nachhaltige (Produktions)funktion Boden	Ertragsreduktion
- Nachhaltiger Pflanzenwuchs	Waldsterben
- Erholungsfunktion Landschaft	»Natur«-Verlust
Weiter Faktoren	
- Ressourcenschonung	Geruch, Lärm

Insgesamt greifen die Ziele die bereits dargelegten Problemlagen auf. Sie geben eine grobe Richtung vor und sind insbesondere für den Kommunalen Handlungsraum durch die Entwicklung eines Indikatorensystems zu konkretisieren. Darüber hinaus hat sich die Kommission an die Entwicklung einiger Bewertungsmaßstäbe gewagt. Sie sind eine hilfreiche Konkretisierung und werden gemeinhin unter dem Stichwort Indikatoren diskutiert.

Regeln

Ähnlich allgemein sind die grundlegenden Regeln zur Absenkung der Energie und Stoffumsätze. (vgl. Daly 1990; Enquete „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1994, Bund/Misereor 1996; RSU 1994). Sie werden bis heute immer wieder zitiert:

1. Die *Abbaurate* erneuerbarer Ressourcen soll nicht größer sein als ihre Regenerationsrate.
2. Die Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen soll minimiert werden. Ihre Nutzung soll nur in dem Maße geschehen, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen geschaffen wird.

3. Die Freisetzung von Stoffen soll nicht größer sein als die Aufnahmefähigkeit der Umwelt.
4. Das Zeitmaß der menschlichen Eingriffe muss in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen, sei es der Abbauprozesse von Abfällen, der Regenerationsrate von erneuerbaren Rohstoffen oder Ökosystemen.
5. Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden.

Ökosystem stabil halten

Die erste Regel kann am Beispiel Forstwirtschaft verdeutlicht werden. Abholzung muss durch Wiederaufforstung kompensiert werden. Doch ist ein Mischwald durch einen Fichtenwald wiederhergestellt? Um die langfristige Stabilität des Ökosystems zu gewährleisten, genügen nicht allein simple Aufforstungsprogramme. Vielmehr muss bei der Bewirtschaftung einer Waldfläche die langfristige Erhaltung des Bestandes bzw. der Bodenfruchtbarkeit gewährleistet sein und der Betrachtungszeitraum über mehrere Baumgenerationen reichen. Wirtschaftswälder mit einer einzigen Baumart sind zum Beispiel besonders anfällig für Sturmschäden und Schädlingskatastrophen. Forstplantagen genügen zwar dem Kriterium der Nachhaltigkeit in Hinblick auf die jährlich zu erzielende Holzernte, jedoch sind Artenverluste unvermeidlich. Für die Bewirtschaftung der Regenwälder bedeutet das letztlich, dass eine flächenweite Entwaldung nicht durch Aufforstung ausgeglichen werden kann. Eher ist der gezielte Einschlag von einzelnen Bäumen tragfähig, da nicht ein ganzes Ökosystem zerstört wird. Binden wir weiterhin die zusätzlich destabilisierende Wirkung von Schadstoffbelastungen in unsere Überlegungen ein, zeigt sich, dass eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder nicht allein der Förster bestellen kann. Er kann die Stabilität der Wälder durch geeignete Maßnahmen bei Anpflanzung, Pflege und Holzeinschlag gewährleisten. Die Vermeidung von Schadstoffeinträgen ist Aufgabe der politischen Akteure.

Chancengleichheit für künftige Generationen

Bei der *zweiten Regel* steht das Anliegen einer intergenerationalen Ressourcengerechtigkeit im Vordergrund. Sollen künftige Generationen die gleichen Ausgangschancen haben wie wir, ist die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen wie Öl und Gas nur vertretbar, wenn sie keinen unverzichtbaren Beitrag zum Lebensstandard späterer Generationen leisten. Das kann im Prinzip nur der Fall sein, wenn die Ressourcen nicht mehr benötigt werden oder wenn eingetretene Nutzungsschäden rückgängig gemacht werden können. Das ist wiederum nur möglich, wenn wir die Formen der heutigen Ressourcennutzung insoweit umstellen, dass beispielsweise Erdöl nicht mehr benötigt wird, wenn es eines Tages verbraucht ist. Je schneller eine solche Umstellung vollzogen wird, desto länger sind Nutzungen möglichen, für die Erdöl aus gegenwärtiger Sicht schwer oder nicht zu ersetzten scheint. Die Beachtung der zweiten Regel bedeut für Norwegen beispielsweise, dass die erwirtschafteten Gewinne durch den Verkauf von Erdöl in den Aufbau alternativer, spricht erneuerbarer, Energie investiert werden. Norwegen hofft mit dieser Strate-

gie, auch nach Erschöpfung der Erdölreserven auf hohem Niveau weiter wirtschaften zu können.

Nicht allein die Endlichkeit von Ressourcen schränkt deren Verbrauch ein

Die *Dritte Regel* ist der Tatsache geschuldet, dass Schadstoffeinträge die Umwelt in einem unvertretbaren Maß gefährden können, auch wenn die relevanten Ressourcen noch lange ausreichen würden. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Aufnahmekapazität der Umwelt oder von Senken. Welches Maß an Schadstoffeinträgen allerdings die Kapazität erschöpft, ist ungeklärt und muss gesellschaftlich ausgelotet werden. Ein Belastung kann kritisch sein, weil beispielsweise ein bestimmter Prozentsatz des Waldes als gefährdet erscheint. Die Anzahl von Lachsen in einem Gewässer könnte ein anderer Indikator sein, um die Gewässerqualität zu messen und die Überschreitung von Belastungsgrenzen auch der Öffentlichkeit plausibel zu machen (mehr dazu im Kapitel „Indikatoren“, Teil III).

Grenzwertpolitik nicht ausreichend

Die *vierte Regel* steht im engen Zusammenhang mit den zuvor benannten. Beispielsweise beinhaltet schon die ersten Regel über Abbau- und Regerationsraten ein Zeitmaß. Vielleicht kann auf sie auch verzichtet werden. Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ möchte mit der vierten Regen darüber hinaus darauf hinweisen, dass die ersten drei Regeln nicht mit der hierzulande üblichen Grenzwertpolitik beachtet werden können. Die Regel kann deutlicher machen, dass etwa ein pauschaler Ersatz nicht erneuerbarer Ressourcen durch erneuerbare nicht zum ökologischen Nulltarif zu haben ist. Vielmehr gilt es, den Lebenszyklus erneuerbarer Ressourcen zu beachten.

Dem Vorsorgegebot Rechnung tragen

Die ersten vier grundlegenden Regeln zielen vor allem auf die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Nutzungsfähigkeit von Naturgütern. Die *fünfte Regel* schließlich betrifft die Frage, welche Risiken noch als vertretbar gesehen werden sollen und welche nicht mehr. Sie wurde vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 1994) eingeführt, um dem Aspekt der Risikovorsorge in Hinblick auf die Wahrung des Lebens und der Gesundheit des Menschen in Gegenwart und Zukunft Rechnung zu tragen. Dem Schutz der Gesundheit hat die Umweltpolitik mit dem Vorsorgegebot Rechnung zu tragen gesucht. Das Gebot der Vorsorge wurde schon im ersten Umweltprogramm Anfang der 70er formuliert und ist nicht nur bis heute aktuell, sondern auch eine zentrale Regel des Nachhaltigkeitskonzepts.

3.2 Gerechtigkeit

Nach welchen Prinzipien können die sozialen Verhältnisse innerhalb und zwischen den Generationen gerecht gestaltetet werden? So könnte die Leitfrage aller Überlegungen zur Gerechtigkeitsdimension der Nachhaltigkeit lauten. Gerechtigkeit ist neben dem Ziel der ökologischen Tragfähigkeit die zentrale Kategorie des Nachhaltigkeitskonzepts. Die Herausforderungen einer Ethik der Gerechtigkeit sind gleichermaßen gravierend wie solche, die sich aus Klimawandel oder Res-

sourcenschwund ergeben. Für die Einzelnen geht es um Grundversorgung mit Lebensmitteln, Wohnung, Kleidung, Gesundheit und elementare politische Rechte, für die Gemeinschaft um Toleranz, Solidarität, Integrationsfähigkeit und Gemeinwohlorientierung.

Gerechtigkeit ist kein Gnadenakt

Gerechtigkeit, so sagte Augustinus, unterscheidet eine Gesellschaft von einer Räuberbande. Für ihn ist Gerechtigkeit ein Gegenbegriff zur Gewalt, ohne sie lauern Regellosigkeit und die Macht des Stärkeren. Wo hingegen Gerechtigkeit waltet, da sind Menschen nicht der Willkür ausgesetzt, es herrschen objektive und anerkannte Regeln, welche insbesondere das Handeln der Mächtigen binden. Nicht alles soll von Launen, Abneigung oder Zuneigung abhängig sein. Menschen können voneinander bestimmte Handlungen verlangen, ja unter Umständen schulden sie sich diese. Bei Gerechtigkeit geht es also um soziale Verbindlichkeit, um Rechte, die zu erfüllen ein anderer die Pflicht hat. Damit ist sie zu unterscheiden von Solidarität, Großzügigkeit oder Barmherzigkeit, die man nur erhoffen oder erbitten kann (Wuppertal Institut 2005:19, 132). Nicht nur soziale Handlungen von Personen, auch soziale Strukturen werden als gerecht oder ungerecht angesehen. Deshalb liegt eine Unterscheidung zwischen personaler und politischer Gerechtigkeit nahe. Bei der politischen Gerechtigkeit geht es um Gesetze, Institutionen und Verfahren. Da es kein objektives Bild von Gerechtigkeit oder sozialer Nachhaltigkeit gibt, müssen die politischen Entscheidungsträger darüber zusammen mit den gesellschaftlichen Akteuren und Bürgern beraten und zwar immer wieder aufs Neue.

Kapitelübersicht

Das Gerechtigkeitskapitel gliedert sich in die Bereiche inter- und intragenarationale Gerechtigkeit. Beide sind jeweils in nationale und internationale Perspektive unterteilt. Abschließend werden wieder einige mögliche Zielen und Regeln für Nachhaltigkeit präsentiert.

3.2.1 Gerechtigkeit innerhalb einer Generation

Verfolgt man die Nachhaltigkeitsdiskussion kann gelegentlich der Eindruck entstehen, die moralische Aufmerksamkeit würde nur zukünftigen Generationen zugewendet. Doch tatsächlich wäre es unhaltbar, die heutigen Lebensverhältnisse zu ignorieren. Die Notwendigkeit, auch die gegenwärtige Erfüllung grundlegender menschlicher Bedürfnisse sicherzustellen, ist ein ständig mit zu bedenkendes Korrektiv gegenüber einer ökologischen Langzeitorientierung (SRU 2002:58).

National

Gerechtigkeitsparadigmen

Vor dem Hintergrund der recht kontroversen Debatte über soziale Gerechtigkeit lassen sich zur Orientierung *vier* Konzepte bzw. *Paradigmen sozialer Gerechtigkeit* unterscheiden: *Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit* können als Varianten von Verteilungsgerechtigkeit verstanden werden und sind trotz ihrer Gegensätzlichkeit vereinbar. Deutschlands soziale Sicherungssysteme berücksichtigen zum einen die Bedürftigkeit als Kriterium für die Zuteilung von Sozialleis-

tungen, zum anderen die erbrachten persönlichen Leistungen (z.B. Höhe der Altersversorgung). Davon setzen sich die Konzepte der *produktivistischen Gerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit* ab. Beim ersten geht es um die Mehrung der gesellschaftlichen Güter, also um die Produktion einer größeren Verteilungsmasse. Vorübergehende Ungleichheiten in der Distribution sind im Interesse der kollektiven Wohlfahrt in Kauf zu nehmen. Anders formuliert, kommt es auf die Gesamteffizienz an. Wichtig ist, dass der Kuchen wächst, weniger wie er verteilt wird. Das Konzept der Teilhabegerechtigkeit fokussiert auf mögliche Benachteiligungen durch Alter, Geschlecht, Religion usw. Hier geht es nicht um soziale Besserstellung, sondern beispielsweise Anerkennung und Partizipation (Leisering 2004). Zum Nutzen für die Schwächsten können im Sinne der Teilhabegerechtigkeit durchaus Verluste an Gesamteffizienz in Kauf genommen werden.

Arbeit integrierte Menschen in die Gemeinschaft

Im Zentrum der sozialen Nachhaltigkeit auf nationaler Ebene steht in Deutschland das Problem der wachsenden Arbeitslosigkeit. Nicht nur Naturressourcen werden zunehmend knapper, sondern auch die Verfügbarkeit von Arbeit. Wer keine Arbeit hat oder nur durch Nebenjobs sehr wenig verdient, kann sich nur das Notwendigste leisten. Der tägliche Kampf um existentielle Belange frustriert und wirkt sinnentleerend, wenn kaum noch Zeit für andere Dinge bleibt oder eben diese Dinge nur mit dem Geld erworben werden können, das zu bekommen so schwer geworden ist. Vollbeschäftigung ist neben der Familie das zweite Fundament, das den Sozialstaat trägt. Die Arbeit gab und gibt dem Leben der Menschen Sinn und Perspektive. Sie integriert die Menschen in Welt und Gesellschaft.

Produktivität und Lohnnebenkosten sind enorm gestiegen

Automatisierung sowie diverse weitere neue Technologien wie Informations- und Kommunikationstechniken führen – neben arbeitsorganisatorischen Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung dazu, dass Produkte und Dienstleistungen mit immer weniger Arbeitsvolumen erstellt werden. Produktionsverlagerungen in Regionen und Länder mit geringerer Lohn- und Steuerbelastung tragen das Ihrige zur Arbeitslosenproblematik bei. Demgegenüber stiegen die Lohnnebenkosten für Alterssicherung und Gesundheitssystem in Deutschland und vielen anderen Ländern Europas kontinuierlich. Durch bessere Ernährung und medizinische Versorgung leben die Menschen immer länger. Der medizinische Fortschritt hat gleichzeitig in Verbindung mit steigenden Ansprüchen die Gesundheitskosten enorm steigen lassen. Die Erfolge bei der Gesundheitsversorgung verursachen also zugleich im Gesundheits- und Rentensystem höhere Kosten. Zusammen mit der Wiedervereinigung belasten die Frühverrentungen in den 80er und 90er Jahren zusätzlich das System der Alterssicherung.

Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum?

Um Arbeitsplätze in Deutschland zu halten und die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren, wird an erster Stelle die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums betont. Ob durch mehr Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze und Gerechtigkeit entstehen, ist nicht ausgemacht. Zumindest müsste im Sinne der Nachhaltigkeit geklärt werden, ob wirtschaftliches Wachstum – insofern es als notwendig für die gesellschaftliche Entwicklung erachtet wird – mit den ökologischen Nachhal-

tigkeitszielen vereinbar ist. Viele sind davon überzeugt, dass insbesondere durch die Senkung der Lohnnebenkosten die Zahl der Arbeitsplätze steigt und das Wirtschaftswachstum anzieht. Auf dem Prüfstand standen daher die sozialen Sicherungssysteme, welche inzwischen weitgehend reformiert wurden (Stichwort: Agenda 2010). Weitere Reformschritte werden folgen.

Welche Folgen hat der Wandel für Nachhaltigkeit?

Niemand weiß, in welcher Form sich der Wandel auf nachhaltige Entwicklung auswirken kann. Gegenwärtig vollzieht sich der gesellschaftlichen Wandel jenseits aller Nachhaltigkeitspolitik. Die ökologischen Auswirkungen von Riester-Rente, Gesundheitsreform, Hartz I-IV u.a. Reformen sind bislang völlig unbekannt. Wie verändert sich mit sinkenden Nettoeinkommen das Konsumverhalten? Wie wirkt sich Arbeitslosigkeit oder Teilzeitarbeit auf das Konsumverhalten aus? Werden sinkendes Einkommen und wachsende Armut ein genügsames (sprich suffizientes Verhalten) erzwingen oder unmöglich machen? Viele solcher Fragen warten darauf, diskutiert zu werden.

Gerechtere Verteilung von Arbeit kein Thema

Eine gerechtere Verteilung von Arbeit oder gar die „Halbtagsgesellschaft“ (Schaffer/Stahmer 2005) wird nur von wenigen als Mittel gegen Arbeitslosigkeit gesehen und kaum populär vertreten. Schaffer und Stahmer schlagen vor, dass wir nur noch teilzeitlich einer Erwerbsarbeit nachgehen und uns in der gewonnenen Zeit vermehrt sozial engagieren, etwa in der Kinder- und Altenbetreuung. Dies würde dazu beitragen, Problemen wie Arbeitslosigkeit, Alterung der Gesellschaft und Umweltbelastung zugleich entgegenzutreten. Eine familiengerechte Neuverteilung von Arbeit könnte für die Männer bedeuten, dass sie ihr Volumen an Erwerbsarbeit reduzieren und ihren Anteil an Hausarbeit, Erziehungs- und Beziehungsarbeit erhöhen.

Soziale und ökologische Ungleichheit mindern

Doch nicht allein durch den Abbau der Arbeitslosigkeit entsteht Gerechtigkeit. Bereits gegenwärtig leben Teile der arbeitenden Bevölkerung am Existenzminimum, wächst der Wohlstand in obersten Einkommensschichten stärker als in den untersten. Nationale Gerechtigkeit innerhalb unserer Generation bedeutet auch ganz grundsätzlich, die sozialen Ungleichheiten zu mindern bzw. an der Armutsgrenze lebenden Menschen zu mehr Wohlstand zu verhelfen. In ökologischer Hinsicht geht es in diesem Kontext um »Umweltgerechtigkeit« (Maschewsky 2004). Denn *zum einen* spiegelt sich die soziale Ungleichheit in einem gewissen Grad in der Ungleichheit des Ressourcenkonsums wieder. Zu fragen wäre hier, inwiefern der ökologische Fußabdruck mit der Einkommensklasse wächst? Die Kluft zwischen Armen und Reichen wird sich in Folge einer sich verschärfenden Ressourcenknappheit vermutlich noch erheblich vergrößern. Es würde als »ungerecht« empfunden, wenn nur noch die »Besserverdienenden« oder »Leistungsträger« Auto fahren könnten. Vermutlich würde es auch als ungerecht empfunden, wenn die Fliegerei wieder auf das Preisniveau vor der Liberalisierung ansteigt. Da wir materiell auf sehr hohem Niveau leben, werden die Wenigsten mit Rückschritten einverstanden sein oder sich gar freiwillig einschränken. Damit wird die Anpassungsfähigkeit unserer Gesellschaft in Frage gestellt (vgl. Kap. „Partizipati-

on“) und die Gefahr gesellschaftlicher Konflikte steigt je teurer Ressourcen werden. *Zum anderen* treffen Umweltbelastungen wie Lärm und Luftschadstoffe stärker die einkommensschwächeren Gruppen.

Sozialverträglich ist, was akzeptiert wird

Das leitet über zu den Aspekten »Akzeptanz« und »Beteiligung«. Möglicherweise stellen die weiteren erforderlichen Umstellungen etwa durch Klimawandel oder Ressourcenverknappung unsere Gesellschaft vor eine Zerreißprobe. Jeglicher Wandel sollte daher sozial verträglich sein. Was auch immer damit aus verschiedenen Sichtweisen gemeint sein kann, sozialverträglich wird eine Veränderung oder eine Maßnahme nur sein – soweit besteht Einigkeit –, wenn sie auf gesellschaftliche Akzeptanz stößt. Sozialverträglichkeit kann nicht verordnet werden, sie muss wachsen und herausgebildet werden (Enquete 1994:62). Je besser der Entscheidungsvorgang selbst transparent gemacht wird und die Gründe verdeutlicht werden, die letztlich die Auswahl aus den Lösungsmöglichkeiten bestimmt haben, um so wahrscheinlicher ist die Akzeptanz in der Bevölkerung (Renn 1986:199). Darüber hinaus kann Akzeptanz durch Partizipationsrechte ermöglicht werden, die über die Wahl der Repräsentanten hinaus geht (vgl. „Kap. Partizipation“).

BSP steigt, doch die Armen bleiben arm

Viel dramatischer als in Deutschland verschärft sich in vielen anderen Gesellschaften die soziale Spaltung. Weltweit gibt es in den letzten zwei Jahrzehnten den klaren Trend, dass die Ungleichheit innerhalb der Länder gestiegen ist (Weltentwicklungsbericht 2005:55). Brasilien ist international als eines der Länder mit der ungerechtesten Besitz- und Einkommensverteilung bekannt. Zehn Prozent der ärmsten Bevölkerung haben lediglich einen Anteil von 0,7 Prozent am nationalen Einkommen, die reichsten zehn Prozent hingegen annähernd die Hälfte (47 Prozent). Lag der Gini-Index[11] 1980 bei 49,3 Punkten, ist er bis 1996 auf 53,8 und bis 2001 auf 59,3 gestiegen (Weltentwicklungsbericht 2005:55). Damit wurde das Ziel verfehlt, die Armut zu lindern. Investitionen in Häfen und Straßen, Stahlwerke und Düngemittelfabriken haben möglicherweise das Volkseinkommen steigen lassen, aber sie sind kaum nach unten bis zu den Armen durchgesickert. Tatsächlich sind Jahrzehnte falsch ausgerichteter Entwicklungshilfe verstrichen bevor festgestellt wurde, dass es nur einen losen Zusammenhang zwischen dem Niveau des Wirtschaftswachstums und dem der Armut gibt. Wie sich herausstellte, reicht Wachstum nicht aus, um die Armut zu bekämpfen; Landrechte, Zusammenhalt der Gemeinschaft und Selbstorganisation sind, wie sich gezeigt hat, mindestens genauso wichtig. Doch gerade diese Bedingungen für den Lebensunterhalt werden

11 Der Ginikoeffizient oder auch Gini-Index ist ein statistisches Maß für Verteilungsgleichheit, entwickelt vom italienischen Statistiker Corrado Gini. Er wird besonders in der Wohlfahrtsökonomie verwendet. Der Wert kann beliebige Größen zwischen 0 und 100 Prozent annehmen. Je näher der Ginikoeffizient an 100 Prozent liegt, desto größer ist die Ungleichheit (zum Beispiel einer Einkommensverteilung). Der Ginikoeffizient für die Einkommensverteilung liegt in Deutschland bei 0,27 (2003), in Frankreich bei 0,32 (1995), in Schweden bei 0,25 (1999), in Japan bei 0,49 (1993) und in den USA bei 0,40 (2000) (Quelle: United Nations Human Development Report 2004 und 2005).

häufig mit dem Streben nach Wachstum ausgehöhlt. Staudämme vertreiben Menschen, Maschinen ersetzen Landarbeiter, Marktfrüchte verdrängen Subsistenzerzeugnisse, Abwanderung in die Großstädte folgt auf den Verlust der Selbstsicherheit. Meistens wurde somit die natürliche und soziale Basis der Leben erhaltenden Volkswirtschaften ausgebeutet, um die Basis einer Marktökonomie zu schaffen.

Box: ÖPNV in Los Angeles

Der öffentliche Personennahverkehr im Großraum Los Angeles versorgt ein sehr großes und dezentralisiertes Gebiet mit mehr als neun Millionen Einwohnern. Der Transport erfolgt mit Bussen, die häufig in schlechtem Zustand und überfüllt sind. Nutzer müssen lange Wartezeiten in Kauf nehmen; überfüllte Busse fahren an Haltestellen vorbei, ohne anzuhalten. Das Bussystem wird von armen, meist farbigen Personen genutzt, die sich kein Auto leisten können. In den letzten Jahren hat sich trotz steigender Bevölkerungszahl das Busangebot weiter verschlechtert, weil die Verkehrsgesellschaft MTA die Busse nicht mehr hinreichend erneuert. Sie setzt stattdessen auf den Bau eines S-Bahn-Systems, in das in 3o Jahren 183 Milliarden Dollar investiert werden sollen.

Das konzipierte Schienenetz sollte vor allem „weiße“ Vororte untereinander und mit den Geschäftszentren verbinden. Die Anbindung der Wohngebiete der so genannten „Minderheiten“ - in Los Angeles bilden Latinos allerdings schon die Mehrheit - an Geschäftszentren und Gewerbegebiete war viel weitmaschiger angelegt und erst für später geplant. Eine breite Koalition von afroamerikanischen und Latino-Gruppen legte dagegen erfolgreich Klage ein. Ein vom Gericht der MTA zugeordneter „special master“ ordnete 1996 den sofortigen Kauf von 5oo Bussen an, um den Beförderungsnotstand zu beenden. Als die MTA den Ankauf verzögerte, ordnete ein Bundesrichter 1999 den Kauf von 248 Bussen innerhalb eines Monats an. Zugleich wurde die MTA angewiesen, das geplante Schienenprogramm zugunsten des Busangebots drastisch zu kürzen. (Quelle: www.umweltgerechtigkeit.de)

International

Hunger, Armut und geringe Lebenserwartungen in Afrika

Die Bilder hungernder Kinder in Afrika sind Symbol einer Paradoxie: Während die Menschheit in Summe genügend Lebensmittel erzeugt, um alle Menschen bequem ernähren zu können und sich die reichen Länder des Nordens mit Wohlstandswachstum befassen, kämpfen in vielen Teilen der Erde ganze Generationen ums blanke Überleben. Mit dem Ende der Kolonialherrschaft haben die Industriestaaten im Rahmen der Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit viele Versuche unternommen, Hunger und Armut in den ärmsten Ländern zu lindern. Es wurden Schulen und Krankenhäuser gebaut, Brunnen gebohrt, Krankheiten bekämpft und vieles mehr. Darüber hinaus sollte die gedeihliche Entwicklung der Wirtschaft gefördert werden, ebenso wie Frieden, Demokratie und Chancengleichheit. Trotz aller Bemühungen sind weite Teile Afrikas von den grundlegenden Zielen einer sozialen Nachhaltigkeit weiter entfernt denn je. Die drei grundlegenden Versprechungen, dass wirtschaftliche Entwicklung sich über den gesamten globalen Raum ausbreiten, das menschliche Los verbessern und für alle Zeit weitergehen wird, haben sich nicht erfüllt.

Die Einkommenskluft zwischen Nord und Süd wurde nicht überbrückt

In der internationalen Arena wurde die Einkommenskluft zwischen Nord und Süd nicht überbrückt; im Gegenteil vergrößerte sie sich in einem Ausmaß, dass es inzwischen unvorstellbar ist, sie jemals schließen zu können. 1996 hatten die 20 Prozent der in den reichen Ländern lebenden Weltbevölkerung ein verfügbares Einkommen, das 82-mal höher war als das der 20 Prozent ärmsten Erdbewohner.

1960 war es gerade 30 mal höher (HDR 1998:29). Allerdings hat sich die relativ homogene Gruppe der Südländer inzwischen deutlich polarisiert. Eine Gruppe von zehn bis 15 Schwellenländern befindet sich in einer kräftig nachholenden Entwicklung (Wuppertal Institut 2005:24).

Fairen Handel ermöglichen

Die reichen Industrieländer sind an dieser Entwicklung nicht unbeteiligt. Die Industrienationen geben mit der einen Hand Beihilfen und Kredite, stellen Fachleute bereit, schreiben Stipendien aus und beteiligen sich am Aufbau des Landes und mit der anderen Hand sichern sie sich billige Rohstoffe, erschweren weiterverarbeiteten Produkten den Zugang zu ihren Märkten, setzen ein Handelssystem durch, das die Starken begünstigt, exportieren Giftmüll, beanspruchen Patentschutz für isolierte Gene aus der tropischen Artenvielfalt usw. Eine große Hilfe wäre es, wenn die Industrieländer ihre Marktmacht weniger stark einsetzen und z.B. auf Einfuhrzölle für weiterverarbeitete Rohstoffe verzichten würden und ihre Exportsubventionen für die eigenen Agrarprodukte abbauten.

Aufbruchsstimmung in den 90ern. Hoffnung auf Friedensdividende

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam die Hoffnung auf, die bestehenden weltweiten Ungleichheiten etwa im Rahmen der Entwicklungshilfezusammenarbeit zu überwinden. Die Dritte Welt gibt es nicht mehr, seit sich die zweite Welt, der Block kommunistischer Staaten, aufgelöst hat. Das Ende des Wettrüstens zwischen Ost und West weckte Hoffnung und Aufbruchstimmung. Weltweit sinkende Rüstungsausgaben ließen die Umwandlung der Friedensdividende in eine Entwicklungsdividende greifbar nahe erscheinen. Im vereinigten Deutschland forderten Willy Brandt und der damalige Bundespräsident Richard von Weizäcker, ein Drittel der durch die Verkleinerung der Bundeswehr möglichen Einsparungen im Verteidigungshaushalt zur Aufstockung des Entwicklungsetats zu verwenden (Nuscheler 2004:27).

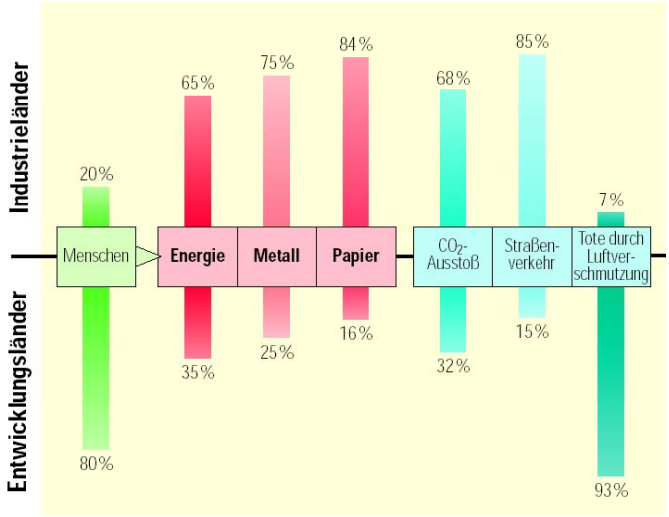
Angst vor Terror dominiert den Einstieg in das 21. Jahrhundert

Schon damals ließ sich allerdings vermuten, dass die aufkommende Zuversicht unberechtigt war. Die Auflösung der geostrategischen Logik des Kalten Krieges entzog der Entwicklungspolitik die politische Schubkraft. Nach der Beendigung des Gerangels zwischen Ost und West verloren die armen Länder ihre politische Trumpfkarte und die Geberländer ihr strategisches Interesse, welches sie bis dahin bewogen hatte, durch Wirtschafts- und Militärhilfe politischen Geländegewinnen des Ostens respektive des Westens vorzubeugen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 entzogen dem aufkeimenden Gefühl von Sicherheit von heute auf morgen den Boden. Seither steigen wieder die Ausgaben für Sicherheitspolitik. Die innenpolitischen Konsequenzen spiegeln sich nicht nur in der Beschneidung von Bürgerrechten wider, vor allem in den USA, sondern auch im Haushalt. Außenpolitisch erweisen sich die kriegerischen Eingriffe in Afghanistan und Irak als außerordentlich kostspielig. Die Angst vor einer Auseinandersetzung zwischen West und Ost wird durch die Furcht vor Terroranschlägen im Stil von 9/11 abgelöst. Der Süden wurde zum Sicherheitsrisiko. Die Unterstützung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse hat nunmehr auch zum Ziel, den Menschenstrom aus Umwelt, Wirtschafts- und Bürgerkriegsflüchtlingen gen Norden einzudämmen.

Ungleiche Ressourcenverwendung

Industrieländer verbrauchen 2/3 der Primärenergie

Zu den wohlstandsspezifischen Disparitäten zwischen Armen und Reichen kommen noch solche hinzu, die den Ressourcenverbrauch betreffen. Während uns eine Art Gerechtigkeitsdenken, man könnte auch sagen Nächstenliebe, in den Bereichen Gesundheit und Ernährung selbstverständlich ist, – in Deutschland gibt es eine enorme Spendenbereitschaft, um Hunger zu bekämpfen und die Gesundheitsversorgung in armen Länder zu verbessern – sind uns ähnliche Gedanken beim Ressourcenverbrauch eher fremd. Doch auch hier tut sich eine bedeutende Gerechtigkeitslücke auf. Bis Ende der 90er verursachten die Industrieländer mit einem Bevölkerungsanteil von 20 Prozent mehr als zwei Drittel der weltweiten Kohlendioxidemissionen. Fast der gesamte Straßenverkehr fand in Industrieländern statt. Und dennoch starben hauptsächlich in den Entwicklungsländern Menschen an den Folgen der Luftverschmutzung.



Quelle: Deutsche Welthungerhilfe / Nord-Süd Info-Dienst 83, März 2000 (Wuppertal Institut P-383/00)

Schwellenländer ziehen gleich

Indes sind es nicht mehr allein die Industrieländer des Nordens bzw. die OECD-Staaten, welche für den Löwenanteil beim Ressourcenverbrauch verantwortlich gemacht werden können. Die aufsteigenden Wirtschaftsregionen etwa im asiatischen Raum, die so genannten Schwellenländer, sind dabei, im Ressourcenverbrauch mit den Industrieländer der ehemaligen 1. Welt gleichzuziehen. Dadurch verbrauchen inzwischen alle Entwicklungsländer zusammen mehr Primärenergie und erzeugen mehr Kohlendioxidemissionen als die Industrieländer. Die Entwicklungsländer mit hohem Einkommen emittieren pro Kopf gleichviel wie die Industrieländer (Wuppertal Institut 2005:57). Es ist also nicht mehr allein am Norden, seine weitere wirtschaftliche Entwicklung an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Genauso gefordert sind auch die »Newcomer«, nicht auf Kosten der ärmsten Nationen und Bevölkerungsgruppen die vorhanden Ressourcen zu plündern und die Umwelt zu verändern.

Ressourcenkonflikte

Ressourcenknappheit bereits in der Gegenwart

Meist wird im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in Hinblick auf die Ressourcennutzung als mögliches Zukunftsproblem

eingeordnet. Wie aber beispielsweise der Krieg gegen den Irak als jüngstes Zeugnis im Verteilungskampf um Öl zu deuten ist, zeigt sich bei genauerem Hinsehen, dass Ansprüche auf andere knappe Ressourcen wie Trinkwasser, Kupfer, Zink, Holz usw. ebenso bereits heute die Ursache sozialer Konflikten sind. Lange bevor die Ressourcen in der Zukunft zu Ende gehen oder ökologische Schäden sichtbar werden, sorgt Ressourcenknappheit bereits in der Gegenwart für Unfrieden und Benachteiligung. Hierzu einige Beispiele.

Krieg um Öl?

Öl: „Kein Blut für Öl" lautete das Motto vieler Demonstrationen gegen den Irak-Angriff. Kaum jemand nahm den Amerikanern ihre Friedens- und Demokratisierungsmission ab. Kaum ein Land war von der Weltölkrise 1973 so stark betroffen wie die USA. Auch heute noch wären die USA von rasanten Preissteigerungen am stärksten betroffen – sie benötigen 25 Prozent der jährlichen kommerziellen Energieangebote (bei einem Bevölkerungsanteil von fünf Prozent). Rechtfertigt der Energiehunger Kriege? (Thumann 2003)

Abhängigkeit lässt sich nicht aufheben

Die Gründe für den Aufmarsch in Irak mögen fragwürdig sein. Fest steht aber auch, das die USA zur Zeit nur knapp ein Viertel ihrer Ölimporte aus den Opec-Ländern am Golf beziehen, Europa dagegen etwa 30 Prozent. Zudem stehen die militärischen Kosten in keinem Verhältnis zu den gegebenenfalls höheren Kosten des schwarzen Goldes auf dem Weltmarkt. Kein Blut für Öl? Man könnte auch sagen: „Trotz Blut kein Öl" (Thumann 2003), denn kein Krieg kann die Abhängigkeit von Saudi-Arabien aufheben – lediglich der Preisanstieg ließe sich eventuell aufschieben.

Geostrategische Bedeutung des nahen Osten wächst

In naher Zukunft werden die Ölvorkommen der westlichen Industrieländer aufgezehrt sein. Die energiestrategische Relevanz Saudi-Arabiens, Iraks und Irans u.a. wächst beständig. Hätte sich der ehemalige Bündnispartner der Amerikaner, Saddam Hussein, 1991 Kuwait einverleibt, würde er heute über die größten Ölreserven der Welt verfügen. Die Vorkommen im Kaspische Meer und Sibirien können das Abhängigkeitsverhältnis nicht aufheben. Russlands nachgewiesene Reserven fallen mit 4,6 Prozent der Weltvorkommen hinter den saudischen mit 25 Prozent kaum ins Gewicht (Thumann 2003). Letztlich ist die geostrategische Bedeutung des nahen Osten ein Gemeinplatz. Vorsichtig ausgedrückt, birgt Erdöl ein enormes Konfliktpotential. Der schonende Umgang mit Ressourcen, eine Energiepolitik im Sinne der Nachhaltigkeit ist also auch gleichzeitig aktive Friedenspolitik in Gegenwart und für die Zukunft.

Umweltgefährdende Ölförderung

Konflikte mikropolitischer Art – zwischen den Ölkonzernen und betroffenen Einheimischen – entstehen durch die Ölförderung selbst und beim Transport. Toxische Abfälle und Leckagen in den Pipelines sorgen regelmäßig für mittlere Umweltkatastrophen. So hat die Erschließung von Ölfeldern Lebensräume im Urwald von Kolumbien, Brasilien, Peru und Ecuador, im Nigerdelta oder in der sibirischen Tundra gekostet. Durch Sabotage und Appelle an die internationalen Eliten versuchen die Ortsansässigen, die Aufmerksamkeit auf die für europäische Ver-

hältnisse undenkbare Situation zu lenken. Möglicherweise mit Erfolg, denkt man die neue Unternehmensstrategie von BP (vgl. Kap. „Beispiel: BP“, S. 65).

Verteilungsungerechtigkeiten

Darüber hinaus bestehen in einigen Ländern, etwa in Nigeria, erhebliche Verteilungsungerechtigkeiten. In Anbetracht der exportierten Erdölmengen müssten die Bürger des Landes reich sein. Doch zu ihrem Leidwesen werden die Erlöse in irrsinnige Bauprojekte gesteckt oder verschwanden gleich in den dunklen Kanälen des korrupten Regimes. Die Machthaber in Nigeria fördern jeden Tag zwei Millionen Fässer Erdöl, aber an den Tankstellen des Landes gibt es kein Benzin. Das Volk hungert und ist von internationaler Hilfe abhängig.

Konfliktpotential Staudämme

Wasser: Die Deutschen verbrauchen knapp 130 Liter Trinkwasser am Tag. Unter den Industrieländern ist das sogar wenig. Kaum vorstellbar, dass Trinkwasser eines Tages so kostbar sein könnte wie Öl. Doch schon heute müssen um die zwei Milliarden Menschen verseuchtes und verdrecktes Trinkwasser trinken. Im Gazastreifen gibt es für jeden Einwohner im Durchschnitt nur 45 Liter täglich – der Durchschnittsamerikaner verbraucht täglich knapp 300 Liter. Kriegerische Auseinandersetzungen um Trinkwasser werden immer wahrscheinlicher. Viel zitiert ist die schon zwanzig Jahre alte Drohung des ägyptischen Präsidenten Sadat: „Wer mit dem Nilwasser spielt, erklärt uns den Krieg“. Möglichkeiten, dem Nachbarn das Wasser abzugraben, gibt es genug. Zu den weltweit rund 40 000 Staudämmen kommt täglich einer hinzu. Jeder Staudamm birgt Konfliktpotential. Vorsichtshalber hat die Türkei ihre gewaltigen Baustellen an Euphrat und Tigris mit Boden-Luft-Raketen bestückt, um sie vor militärischen Angriffen zu schützen. Für mehr als 25 Millionen Euro baut das Land in Südostanatolien 21 Staudämme und 19 Kraftwerke, mit dem Atatürk-Damm als Kernstück (Jacob 1999).

Flüchtlingsbewegung durch Wassernot?

Allerdings ist in den meisten Fällen nicht Wasserknappheit an sich der Konfliktgrund. Zwei amerikanische Wissenschaftler haben festgestellt, dass der letzte »richtige« Wasserkrieg bereits 4500 Jahre zurückliegt und zwischen den zwei mesopotamischen Stadtstaaten Lagash und Umma stattfand. Die gleiche Studie sagt aus, dass Wasser in vielen Konflikten aber durchaus eine Rolle spielt als Druckmittel oder Vorwand für andere Konflikte (FAO 2000). Es ist daher kein Zufall, dass die US-Regierung kurz nach dem Terroranschlägen vom 11. September ankündigten, ein Frühwarnsystem für internationale Konflikte um Wasser einzurichten. Die Europäer blicken ebenfalls mit Sorge auf die krisenhafte Wasserversorgung in Nordafrika. Die Verschärfung der Wassernot könnte eine Flüchtlingsbewegung in Gang setzen.

Reichlich Wasser ungleich verteilt

Dabei gibt es zumindest theoretisch reichlich Trinkwasser auf unserem Planeten. Jedem Menschen stehen statistisch zwei Millionen Liter zur Verfügung. Verdunstung und Niederschlag lassen diese Menge permanent zwischen Himmel und Erde zirkulieren. Das Problem ist die ungleiche Verteilung. Während beispielsweise China 22 Prozent der Weltbevölkerung beherbergt und nur sieben Prozent aller Niederschläge erntet, bekommen lediglich drei Prozent der Bevölkerung im Amazonasbecken 15 Prozent der Niederschläge ab (Jacob 1999).

Import wasserintensiver Nahrungsmittel?

Konflikte um Trinkwasser können durch bi- und multilaterale Abkommen beigelegt bzw. vermieden werden. Mehr als diplomatisches Geschick erfordert eine gerechtere Verteilung des kostbaren Guts. Ein Weg könnte der Import von wasserintensiven Nahrungsmitteln sein wie Tomaten, Rindfleisch oder Getreide. Schließlich werden ca. 1000 Liter Wasser benötigt, um ein Kilogramm Weizen zu erzeugen. Davon müssen wiederum 16 Kilogramm für ein Kilogramm Rindfleisch verfüttert werden (Studer 2003). Die Einfuhr solcher Kostbarkeiten erfordert allerdings genügend finanzielle Mittel, worüber gerade die meisten wasserarmen Regionen nicht verfügen.

Süden ist reich an biologischer Vielfalt

Pflanzengenetische Ressourcen: So arm die Länder des Südens gemessen am BSP pro Kopf sein mögen, so reich sind sie an biologischer Vielfalt. Viele der Pflanzen, deren genetische Ressourcen in verschiedenen internationalen Arenen Gegenstand von Verhandlungen sind, wurden und werden auf vielerlei Weise durch die Bevölkerung am Ort ihres natürlichen Vorkommens genutzt. Doch auch ein Transfer dieser Ressourcen über die lokalen Zusammenhänge hinaus war immer schon gang und gäbe. So ist beispielsweise ein Austausch von Saatgut zwischen Landwirtinnen auch in traditionellen Landwirtschaftssystemen zur langfristigen Aufrechterhaltung des Ernteertrags notwendig. Daneben trat insbesondere während des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts eine Verbringung zahlreicher genetischer Ressourcen aus den Kolonialgebieten in den europäischen Raum, wo sie bis heute die Basis für die hiesigen (ex situ) Sammlungen bilden. Die Nachfrage nach der Nutzung von Saatgut bzw. pflanzengenetischen Ressourcen im Allgemeinen hat jedoch mit dem Aufkommen global agierender Zuchtbetriebe und durch die gesteigerten Möglichkeiten der Biotechnologie einerseits und mit der Legalisierung exklusiver Nutzungsrechte andererseits eine neue Dimension erhalten. Da die Interessen der verschiedenen Nachfrager dabei in Konkurrenz zueinander treten können, stellt sich die Frage nach den Maßstäben für die Zuerkennung von Rechten auf Nutzung von und Zugang zu Pflanzen (und zu deren genetischen Ressourcen).

Tropische Regenwälder beheimaten 90 Prozent der Arten

Schätzungen gehen davon aus, dass sich in den tropischen Regenwäldern, die sich über lediglich sieben Prozent der Erdoberfläche erstrecken, bis zu 90 Prozent der weltweit vorkommenden Arten (Fauna, Flora und Mikroorganismen) finden (Groombridge/Jenkins 2002:79). Dieses ungleiche Vorkommen liegt in erster Linie in den klimatischen Rahmenbedingungen (Temperatur, Feuchtigkeit etc.) begründet, doch auch die kulturelle Vielfalt einer Region ist ein nicht zu vernachlässigender Faktor (UNH-CHR 2001).

Orientierungspunkt: Traditionelles Wissen

Traditionelle Lebensstile vieler lokaler und indigener Gemeinschaften sind eng mit den naturräumlichen Gegebenheiten verbunden und tragen daher wesentlich zur Bewahrung der lokalen biologischen Vielfalt bei (Enquete-Kommission 2002a:344). Das dort gesammelte (traditionelle) Wissen zur Wirkung bestimmter Pflanzen bietet daher einen unschätzbaren Orientierungspunkt bei der Bioprospektion. Deren Erfolgsquote lässt sich durch die gezielte Nutzung traditionellen

Wissens gegenüber einem breit angelegten Wirkstoffscreening von Pflanzen enorm steigern.

Wem gehören die pflanzengenetischen Ressourcen?

Die größere Pflanzenvielfalt findet sich also im Süden, die biotechnologische Kapazität zu deren kommerzieller Nutzung ist jedoch hauptsächlich in Forschungseinrichtungen und Unternehmen im industrialisierten Norden vorhanden. Die aus dieser geographischen Asymmetrie resultierende Schieflage zwischen Bedarf (des Nordens) und Angebot (des Südens) an pflanzengenetischen Informationen formt den Hintergrund kontroverser diplomatischer Verhandlungen und politischer Auseinandersetzungen um Regeln für den Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen (vgl. Brouns 2004:28ff.).

Der Süden wehrt sich gegen »Biopiraterie« des Nordens

Die Länder mit hoher Diversität an Kulturpflanzen wehren sich gegen den kostenlosen »Gentransfer« von Süd nach Nord, während sie selbst viel Geld für Hochleistungspflanzen aus den Industrieländern zahlen müssen. Mit dem Begriff »Biopiraterie« wird die Aneignung genetischer Ressourcen und Kenntnisse der indigenen Bevölkerung und lokalen Gemeinschaften von Seiten privater, zumeist transnationaler Unternehmen und öffentlichen Institutionen kritisiert. Während sich die einen für eine größerer Beteiligung der Entwicklungsländer am Profit einsetzen, kämpfen die anderen gegen jede Möglichkeit der Patentierung von genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen und kritisieren, dass vormals kollektive Güter – genetische Ressourcen, Wissen – privatisiert werden. Vor allem lokale Gruppen und indigene Organisationen folgen dieser Argumentation. So wehren sich Menschen in Indien gegen die Patentierung von Produkten des Neembaums, in Thailand gegen die „feindliche Übernahme“ ihres Jasminreises durch amerikanische Firmen, in Brasilien gegen die Privatisierung von Bestandteilen der Cupuaçu-Frucht. In Deutschland organisieren sich Landwirte gegen die Nachbaugebühren. In verschiedenen afrikanischen Ländern wenden sich Heiler gegen die Patentierung ihres traditionellen Wissens. Einen breiten Widerstand vor allem indigener Organisationen gibt es in vielen lateinamerikanischen Ländern (Wullweber 2004).

Beispiel: Neem-Baum

Prominentes Beispiel für Biopiraterie ist der Neem-Baum, der in Indien und anderswo schon seit Jahrhunderten als Quelle für Heilmittel in der traditionellen Ayurveda-Medizin und für Pflanzenschutzmittel sowie als Viehfutter dient. Dem US-amerikanischen Unternehmen WR.Grace (und dem US-Landwirtschaftsministerium) wurden vom Europäischen Patentamt die geistigen Eigentumsrechte an einem Herstellungsverfahren von Insektiziden und Fungiziden aus Extrakten des Neem-Baums zugesprochen – ein Herstellungsverfahren, welches schon seit Jahrhunderten in Indien praktiziert wurde. Die Erteilung des Patentes wurde damit begründet, dass WR.Grace die Verwendung des Neem-Extraktes zur Schädlingsbekämpfung erstmals wissenschaftlich beschrieben und somit als Entdecker der Methode zu gelten habe. Während des Widerspruchsverfahrens vor dem Europäischen Patentamt konnte von indischen Bauern und Nichtregierungsorganisationen nachgewiesen werden, dass das patentierte Verfahren

seit langem in der indischen Landwirtschaft verwendet wird und lediglich bislang nicht (schriftlich) dokumentiert wurde. Das Patentamt zog schließlich die Erteilung des Patentes aufgrund „mangelnder Neuartigkeit“ zurück. Damit ist der Streit um den Neem-Baum allerdings längst nicht abgeschlossen. Zum gleichen Zeitpunkt lagen allein am Europäischen Patentamt 51 weitere Patentanträge rund um den Neem-Baum vor, in den USA sind es weitere neunzig. (Quelle: Krebs et al. 2002; Shiva 2002; Ribeiro 2002; Rodriguez et al. 2003; www.biopiraterie.de)

Geschlechtergerechtigkeit

Chancengleichheit und Gleichbehandlung

Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ist sowohl national wie international ein relevantes Thema. Die Herausforderungen in Industrieländern auf der einen und Entwicklungsländer auf der anderen Seite könnten unterschiedlicher kaum sein. Während in Deutschland beklagt wird, dass von Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Geschlechter noch keine Rede sein kann, ist für Frauen aus anderen Teilen der Welt unsere Situation ein ebenso erstrebenswertes wie weit entfernt liegendes Ziel. Inzwischen ist Gender-Mainstreaming ein fester Bestandteil des nationalen und internationalen Nachhaltigkeitsdiskurses, weshalb hier der Hintergrund der Genderdebatte skizzieren wird. Im Zuge dessen wird über reine Gerechtigkeitsfragen bzw. Fragen der Chancengleichheit hinaus gegangen indem Bezugspunkte erläutern werden zur ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit, die den normativen Anspruch ergänzen. Man könnte auch sagen Geschlechtergerechtigkeit ist so etwas wie ein genderspezifischer Erfolgsfaktor der Nachhaltigkeit.

Gender Mainstreaming

Im Gesellschaftsdiskurs um Geschlechtergerechtigkeit hat der Begriff Gendermainstreaming Karriere gemacht und ist fast zum Modewort geworden. Gender-Mainstreaming besteht in der (Re)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteuren einzubeziehen. Übergeordnetes Ziel ist die Chancengleichheit für Frauen und Männer. Die Umsetzung dieses Ansatzes für zukunftsfähige Entwicklung setzt sowohl das Wissen um die Entstehung des derzeitigen Geschlechterverhältnisses in der Gesellschaft voraus als auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit seiner Veränderung durch individuelles und organisationales Lernen (Definition des Europarates Straßburg 1998). Gender-Mainstreaming ist inzwischen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene (hier auch in den Bundesländern und Kommunen) in Form diverser Beschlüsse und Übereinkünfte verankert. Die internationale Staatengemeinschaft hat mehrere Aktionspläne und Übereinkommen für die volle, gleichberechtigte Integration der Frau in alle Entwicklungsmaßnahmen gebilligt, insbesondere die Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, welche die Mitwirkung der Frauen an der Bewirtschaftung von Ökosystemen und dem Schutz der Umwelt auf nationaler und internationaler Ebene herausstellen (UN 1985:Kap. I, Abs. A.).

Geschlechtergerechtigkeit in der Agenda 21...

In der Agenda 21 wurde der Geschlechtergerechtigkeit ein eigenes Kapitel gewidmet, mit dem Titel „Globaler Aktionsplan für Frauen zur Erzielung einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung“. Danach ist die Beseitigung von Ungleichheitsstrukturen im Geschlechterverhältnis – durch Empowerment und Gleichstellung – eine Voraussetzung, um nachhaltige Entwicklung erreichen zu können. Gefordert wird u. a. eine stärkere Beteiligung der Frauen an den gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildungs- sowie Entscheidungsprozessen. Es wird zudem verlangt, alle umweltpolitischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Frauen zu überprüfen, den von ihnen geleisteten Beitrag zu würdigen sowie den ihnen entstehenden Nutzen sicherzustellen.

...und in der Europäische Union

Die Europäische Union beschloss 1997 eine Gender-Mainstreaming-Strategie für die Integration der Geschlechterperspektive in alle Politikbereiche. Die Bundesregierung hat in 2000 die Implementierung der Gender-Mainstreaming-Strategie innerhalb der Bundesministerien beschlossen. Nach Paragraph zwei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sind alle Ministerien verpflichtet, Gender Mainstreaming in ihre Ressortaufgaben zu integrieren.

Hierarchische und thematische Repräsentation

Benachteiligt im Nachhaltigkeitsdiskurs

Frauen sind in der öffentlichen Debatte und in den Entscheidungsprozessen in Politik und Verwaltung sowie in der Wirtschaft nicht angemessen repräsentiert. Dies gilt in aller Regel auch für die öffentliche Diskussion über Nachhaltigkeit sowie im Besonderen für umweltpolitische Entscheidungsprozesse. In vielen Ländern haben Frauen einen rechtlich unterprivilegierten Status und keinen Zugang zu Besitztiteln, Einkommen oder Einfluss, obwohl sie den größten Teil der Alltagslasten tragen und oft ihre Familien alleine unterhalten müssen.

In technischen Berufen eine Seltenheit

In Führungspositionen und Ingenieurberufen wie Maschinenbau, Elektrotechnik u.ä. sind Frauen nach wie vor stark unterrepräsentiert. Berufsfelder und Positionen, welche die Entwicklung und Gestaltung von Produkten und Stoffen stark beeinflussen, sind von Männer dominiert. Es handelt sich übrigens um ein internationales Phänomen. In den Chefetagen beispielsweise der Chemieindustrie haben Frauen– rekrutiert aus einer ohnehin sehr kleinen Basis –Seltenheitswert. Das Bild verdüstert sich weiter: Frauen in männlich dominierten Berufen machen sich in der Regel nicht für Genderaspekte stark. Sie kämpfen darum, als Fachexpertin anerkannt zu werden. Sich in solcher Situation für Geschlechtergerechtigkeit einzusetzen, könnte die erarbeitete fachliche Anerkennung gefährden (Röhr 2002:1).

Lebensalltag von Frauen wird in der Planung vernachlässigt

Neben der Entwicklung und Gestaltung von Produkten spiegelt sich auch in der Stadtplanung männliche Denke, Wahrnehmungen und Erlebnismuster wieder. Schlafstädte und autogerechte Innenstädte berücksichtigen kaum den Lebensalltag von Frauen und Kindern. Die räumliche Diversifizierung von Dienstleistungen wirkt wie eine Zwangsjacke, die sich nur durch automobile Fortbewegung abstreifen lässt. Zwischen Einkauf, Arbeit, Wohnung, Musikstunde und weiteren diversen Hobbys bzw. Entfaltungsmöglichkeiten gehen Zeit und Ressourcen verloren.

Jahrzehnte der Stadtplanung zeigen, wie sich männliche Dominanz in einem Handlungsfeld faktisch spürbar macht. Wie in keinem andern Fachgebiet, erweist sich die wirksame – und das meint ausgewogene – Beteiligung von Bürgern in Planungsprozesse als unerlässlich (vgl. Kap. „Partizipation“).

Beispiel Atomkraftgremien

Ein anderes Beispiel für Gendermissverhältnisse gibt die Atomkraft. In den politisch relevanten Entscheidungsgremien sind fast ausschließlich Männer vertreten. In den vier Kommissionen Deutschlands, die Strahlenschutz und Kerntechnik betreffen, finden sich lediglich in einer vier Frauen – sie sitzen 200 Männern gegenüber (Bundesregierung Deutschland 1998). Damit spiegeln sich in den Kommissionen keineswegs die Befindlichkeiten der Bevölkerung wieder, geschlechterspezifisch betrachtet, wird die Hälfte aller in Deutschland lebenden Menschen schlichtweg ignoriert (Röhr 2002).

Fazit

Frauen schon bei Produktentwicklung einbeziehen

Das Gleichberechtigungsziel ist ein wichtiges Element von nachhaltiger Entwicklung. Ein Nebeneffekt könnte sein, dass (Verwaltungs-)Produkte umweltfreundlicher werden, wenn Frauen stärker bei Gestaltung und Umsetzung mitwirken. Um konkretere Aussagen machen zu können, sind allerdings entsprechende Studien notwendig, wie sie etwa über die Entwicklung, Gestaltung und Vermarktung einer Mikrowelle durchgeführt wurde. Hier zeigte sich, dass die ausschließlich männlichen Ingenieure zu einem »Over-Engineering« neigten und technologisch ausdifferenzierte Mikrowellenherde mit einem hohen Maß an Automatik auf den Markt brachten. Diese Ausstattungstechnik wurde von den ausschließlich weiblichen Hauswirtschafterinnen, welche die Prototypen auf ihre Gebrauchstauglichkeit testeten und Rezepte für das Kochen mit Mikrowellenherden erarbeiteten, für wenig relevant erachtet. Es ist gut vorstellbar, dass sich das Over-Engineering durch viele Produktionsbereiche zieht und den Ressourcenverbrauch erhöht. Mehr als Vermutungen sind gleichwohl momentan nicht möglich.

Spezifische Erfahrungsbereiche der Frauen einblenden

Frauen können aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen, Kenntnisse, Sicht- und Verhaltensweisen wichtige Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Dies gilt selbstverständlich auch für den weiblichen Teil der Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen. Es ist gut vorstellbar, dass Frauen in Verwaltungen einen größeres Interesse an der Nachhaltigkeitsthematik haben als Männer und auch eher zur Mitwirkung an Nachhaltigkeitsprojekten bereit sind. Weltweit und in unterschiedlichen sozialen und kulturellen Kontexten haben Frauen eine lange Tradition der Verantwortung für die Ressourcennutzung und für das soziale Zusammenleben. Hier haben sie sowohl Handlungskompetenz als auch innovative Kraft bewiesen. Teil einer nachhaltige Entwicklung ist daher das Ziel, den Anteil der Frauen zu erhöhen, die als Entscheidungsträger, Planer, Manager, Wissenschaftler und technische Berater mit der Konzipierung, Ausarbeitung und Umsetzung einer auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Politik und entsprechender Programme befasst sind.

3.2.2 Gerechtigkeit zwischen den Generationen

Umwelt unbeschadet überlassen

Während Gerechtigkeit innerhalb einer Generation schon seit der Antike ein Thema ist, erscheint die Frage der Gerechtigkeit zwischen heutigen und zukünftigen Generationen relativ neu (Beckermann 1999:71; Luks 2002:29). Möglicherweise ist Generationengerechtigkeit die wichtigste Begründung, warum man Umwelt schützen sollte (Tremmel 2003:28). Manche fordern, zukünftigen Generationen die Umwelt zumindest in dem Zustand zu überlassen, in dem wir diese vorgefunden haben (*strong sustainibility*), damit die nachfolgenden Generationen mindestens gleiche Lebens- und Entwicklungschancen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse haben (Boelling:442).

Oder kommt es lediglich auf das Wohlstandsniveau an? Welches?

Andere meinen, dass zukünftigen Menschen (lediglich) ein bestimmtes Wohlstandsniveau – ungeachtet der ökologischen Situation – garantiert werden müsse (*weak sustainibility.)* Nachhaltige Entwicklung wird dann so interpretiert, als dürfe das Bruttosozialprodukt pro Kopf niemals unter das Niveau der gegenwärtigen Generation sinken (vgl. 3.3.1). Aber warum sollte man dem gegenwärtigen Wohlfahrtsniveau des Nordens eine wesentliche normative Bedeutung zusprechen? Aufgrund eines außergewöhnliches Zusammentreffens verschiedener Entwicklungen kann man nicht den gegenwärtigen Lebensstandard als Existenzminimum definieren, welches von zukünftigen Generationen nicht unterschritten werden darf. Zumal zurückliegende Generationen mit wesentlich weniger ausgekommen sind (und auch glücklich waren) – genauso wie ein Großteil der heutigen Weltbevölkerung (vgl. Beckermann 1999:73). Es kann gerecht sein, wenn sich der Lebensstandard der »Reichen« zugunsten der »Armen« verringert. Es muss also nicht ungerecht sein, wenn die »Reichen« der zukünftigen Generationen weniger haben als die »reichen« Menschen von heute. So gesehen ist zumindest fraglich, das Wohlstandsniveau der industrialisierten Länder als Maßstab zu definieren.

Rawls' Schleier der Ungewissheit

Was müssen wir nun im Interesse der zukünftigen Generationen tun? Ist es gerecht, auf den Ausbau des Frankfurter Flughafens zu verzichten, um den weiteren Flächenfraß aufzuhalten und den Zuwachs des Flugverkehrs zu begrenzen, wenn der Verzicht auf den Ausbau Nachteile für die Region bringt, weil keine weiteren Arbeitsplätze geschaffen werden? Die Annahme ist verbreitet, dass die Menschheit gegenwärtig nicht genug für die zukünftigen Generationen tut. Aber lässt sich bestimmen, wie viel genug ist? Was ist erforderlich für ein zufriedenes Leben, eine gerechte Gesellschaftsordnung? Um sich diesen Fragen grundsätzlich zu nähern ist Rawls' Theorie der Gerechtigkeit hilfreich, welche auf die Formulierung einer gerechten Gesellschaftsordnung abzielt. Rawls definiert Gerechtigkeit als Fairness und definiert eine Gesellschaftsordnung als gerecht, der jedes Mitglied dieser Gesellschaft zustimmen könnte, auch wenn es – durch den Schleier der Ungewissheit – noch nicht weiß, welche Stellung es in dieser Gesellschaft innehaben wird (Rawls 1971:60). Für den Umgang mit der Natur könnte man schließen: Der Mensch sollte die Natur so hinterlassen, wie er sie sich selbst wünschen

würde, wenn er nicht wüsste, in welchem Zeitabschnitt der Zukunft er leben würden.

Zukünftigen Generationen Wahlmöglichkeiten sichern

Platon definierte die Tugend des »rechten« Verhaltens zu den Mitmenschen bzw. die Summe aller Tugenden als Gerechtigkeit. Sie besteht darin, den Mitmenschen (gleich wie nah oder fern) zu respektieren und nicht in ihre Freiheitssphäre einzudringen bzw. Handlungsfreiheit zu beieinträchtigen. Freiheit hat etwas mit Wählen zu tun. Wählen erfordert Wahlmöglichkeiten. Nachhaltiges Leben und Rücksichtnahme auf zukünftige Generationen kann bedeuten, diesen einen unverminderten Entscheidungsrahmen mit mindestens den gegenwärtigen Wahlmöglichkeiten zurückzulassen (vgl. Norton 1999:131).

Gerechtigkeit in der Gegenwart

Doch ist es nicht purer Luxus, über die Sorgen der zukünftigen Generationen nachzudenken, wenn bereits gegenwärtig Millionen Menschen nicht einmal mit einer minimalen Grundversorgung ausgestattet sind? Pointiert formuliert könnte man sagen: „Die Sorge um die Luft der Kinder von morgen ist berechtigt, aber nicht besonders glaubwürdig, solange man die Babys heute verhungern lässt“ (Maxeiner/Miersch 1996). Es mag paradox wirken, aber in solchen Aussagen steckt indirekt die Aufforderung, auch die Interessen zukünftiger Generationen zu beachten. Denn eben gerade weil wir die Grundbedürfnisse vieler Menschen noch nicht einmal in der Gegenwart beachten, berücksichtigen wir auch die vitalen Interessen der kommenden Generationen nicht (Barry 1999:113). Das, was verwerflich gegenüber zukünftigen Generationen erscheint, ist schon unter den momentan Lebenden verwerflich. Barry meint sogar, dass Verteilungsungleichheiten in der Zukunft fast zwingend Ursache intragenerationaler Ungerechtigkeiten in der Gegenwart sind (Barry 1999:113). Das heißt, intergenerationale Gerechtigkeit kann nicht unabhängig von intragenerationaler Gerechtigkeit angestrebt werden. Beide Gerechtigkeitsdimensionen sind gleichzeitig zu berücksichtigen.

Beständiger Lernprozess

Das Gerechtigkeitspostulat des Nachhaltigkeitskonzepts stellt also enorme Anforderungen. Den Ressourcenverbrauch im Interesse zukünftiger Generationen mindern ja, aber nicht auf Kosten der gegenwärtigen. Kann das eine gelingen, wenn man das andere will und umgekehrt? Wir bewegen uns in einem kontinuierlichen „sowohl als auch“, in einem beständigen Lern- und Suchprozess.

National

Belastungen durch Pension und Staatsschulden

National ist uns der Diskurs über intergenerationale Gerechtigkeit vor allem in Bezug auf die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme geläufig. Insbesondere die Diskussion um das Rentensystem ist vom Stichwort Generationengerechtigkeit geprägt. Junge Menschen müssen sich auf ein stark gesunkenes Rentenniveau bei gleichzeitig höheren Beitragszahlungen einstellen. Durch die gebotenen privaten Zusatzversicherungen verstärkt sich die Belastung und viele fragen sich, ob die Lasten zwischen den gegenwärtigen und künftigen Generationen gerecht verteilt sind. Ebenso beunruhigend ist die übermäßige Verschuldung der Finanz-

haushalte, welche ebenfalls auf künftige Generationen übertragen werden, deren Entscheidungsspielraum sich dadurch enorm einschränkt.

Viele Natur-Eingriffe nicht rückführbar

Es ist auch eine nationale Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit, ob unseren Enkeln noch genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Einige fossile Ressourcen wie etwa Erdgas stehen in Deutschland schon gegenwärtig nicht im ausreichenden Maße zur Verfügung. Zudem sind viele unserer Eingriffe in die Natur meist nicht rückführbar – denken wir an den Klimawandel – und schränken den Handlungsspielraum der nächsten Generationen ein. Wer sich deshalb für intergenerationale Gerechtigkeit beim Ressourcenverbrauch und in Hinblick auf die vom Menschen verursachten Umweltveränderungen ausspricht, muss solche Entwicklungspfade beschreiten, die auch zukünftigen Generationen ein Leben mit z.B. stark verteuertem Öl ermöglichen; schon heute sind die Zeiten billigen Öls passé und der weitere Preisanstieg ist absehbar (u.a.: Roberts 2004).

International

Wirtschafts- und Lebensstil ändern

Das Gleiche gilt auch in internationaler Hinsicht. Von der lokalen bis zur globalen Ebene zeigen viele Erfahrungen, dass Ressourcen (Wasser, Holz, Erdöl, Bodenschätze usw.), Nutzflächen (Gelände für Bauvorhaben und Infrastruktur) und Senken (Böden, Meere, Atmosphäre) als natürliche Inputs für das Wirtschaftswachstum knapp oder instabil geworden sind. Es sind vor allem die reichen Länder (etwa die OECD-Staaten) und die Reichen von Ländern wie Brasilien, Indonesien, China usw., die im Wesentlichen für den rasanten Ressourcenschwund verantwortlich sind. Diese sind es vor allem, die auch im Sinne einer internationalen Gerechtigkeit zwischen den Generationen ihre Art des Wirtschaftens ebenso verändern müssten wie ihren Lebensstil. Es ist ungewiss, ob der technologische Fortschritt die Probleme der Ressourcenverknappung lösen wird, geschweige denn, ob diese Technologien den Armen der Welt zur Verfügung stehen werden.

Entwicklung kein Alleinstellungsmerkmal des Südens

Wir wissen immerhin, dass Entwicklung nicht länger das Alleinstellungsmerkmal des Südens ist. Nord und Süd, West und Ost müssen sich entwickeln und zwar im Sinne der Nachhaltigkeit. Die Wohlhabenden können heute unmöglich von Anderen nachhaltige Entwicklung fordern, ohne die Bereitschaft erkennen zu lassen, die eigenen Lebensgewohnheiten zu überdenken. Zweifellos lässt sich über Nachhaltigkeit trefflich streiten, aber Einigkeit besteht doch über zwei grundlegende Annahmen: Die hoch industrialisierten Länder müssen ihren Ressourcenverbrauch mindern und die ärmeren Länder haben das Recht auf wachsenden Ressourcenverbrauch, ohne jedoch die ökologischen Fehlentwicklungen der Reichen zu wiederholen. Über quantitative Ziele gibt es nach wie vor keine Einigkeit. Für die

Industrieländer besteht die Herausforderung darin, den Ressourcenfluss ohne Beeinträchtigung des Wohlstands und der sozialen Gerechtigkeit zu mindern. Die südlichen Länder sind hingegen aufgerufen, den Ressourcenverbrauch mit einer viel niedrigeren Rate, als es die Industrieländer in ihrer Geschichte taten, zu erhöhen und gleichzeitig das menschliche Wohlergehen ausgewogen zu steigern.

Auch die Reichen im Süden gefordert

Eine ähnliche Sichtweise ist auf die Ungleichheit innerhalb der Länder anzuwenden. Da die »Vielverbraucher« nicht auf den Norden begrenzt sind, ist ein Rückzug aus dem übermäßig besetzten Umweltraum auch von den südlichen Mittelschichten zu erwarten. Schließlich können sich die Eliten in Ländern wie Mexiko, China und Brasilien zahlenmäßig mit der Bevölkerung vieler OECD-Länder messen. Deshalb gelten die Pfade von Schrumpfung und Konvergenz auch für Entwicklungspfade unterschiedlicher sozialer Schichten (Wuppertal Institut 2005).

3.2.3 Ziele und Regeln

Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Toleranz

Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Toleranz werden in der Millenniumserklärung (vgl. Kap. 2.5) als übergeordnete Grundwerte internationaler Beziehung genannt. Die Vereinten Nationen kamen darin überein, dass Männer und Frauen das Recht haben, in Würde und Freiheit – ohne Hunger und der Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen. Heutige und zukünftige Menschen und Nationen sollen gleiche Entwicklungschancen haben. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen müsse gewährleistet sein.

Einander achten, trotz Differenzen

Ferner müssten die globalen Probleme so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, hätten ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten. Die Menschen müssten einander in der gesamten Vielfalt ihrer Glaubensüberzeugungen, Kulturen und Sprachen achten. Unterschiede innerhalb einer Gesellschaft sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften sollten weder gefürchtet noch unterdrückt, sondern vielmehr als kostbares Gut der Menschheit geschätzt werden.

Bekämpfung von Hunger und Krankheit

Die dringlichsten Ziele einer sozialen Nachhaltigkeit sind die Bekämpfung von Hunger und die Versorgung mit Trinkwasser. Ebenfalls ganz oben auf der Prioritätenliste steht die Verbesserung der medizinischen Versorgung. In Europa schon bald vergessen, aber vor allem in afrikanischen Ländern dramatischer denn je ist die AIDS-Seuche. Weltweit leben über 42 Millionen Menschen mit HIV/AIDS. Täglich sterben 6000 Menschen an AIDS, 71 Prozent davon sind Afrikaner. Die durchschnittliche Lebenserwartung sank in manchen afrikanischen Ländern von 65 auf 46 Jahre.

Empowerment

Sind Hunger und Durst gestillt, sowie Bleibe und Gesundheit vorhanden, warten die nächsten Herausforderungen. Grundschulausbildung und darüber hinaus eine

berufliche Aus- und Fortbildung sind die zentralen Voraussetzungen für Empowerment. Der Begriff Empowerment kann mit »Ermächtigung« übersetzt werden und zielt darauf ab, dass die Menschen ermächtigt werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit bleiben fromme Wünsche, wenn man seine Rechte nicht kennt und artikulieren kann.

Wohlstand für den Süden, aber nicht nach westlichem Vorbild

Weiterhin hält die Agenda 21 fest, sollen alle Menschen gleichberechtigten Zugang zu natürlichen Ressourcen haben und mit Energie versorgt werden. Den ärmeren Ländern wird eingeräumt, den Entwicklungsstand des reichen Westens zu erreichen. Diese sozialen Ziele sollen allerdings so umweltschonend wie möglich angestrebt werden. Gleichzeitig gestehen die Industrienationen die Notwendigkeit zum eigenen Wandel ein. Ihre Verbrauchs- und Konsummuster müssten so verändert werden, dass sie mit einer geringeren Belastung der Umwelt einhergehen.

Ziele der Enquete Kommission

Wie im Ökologie-Teil werden nun exemplarisch einige Schutz- und Gestaltungsziele – diesmal für soziale Nachhaltigkeit – vorgestellt, wie sie die Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ in ihrem Bereicht vorschlug (1994:95f.). Betont wird die Sicherung der Gesundheit.

Schutz- und Gestaltungsziele	**Bewertungskriterien / Indikatoren**
Sicherung der Gesundheit	
- physische Gesundheit	Gesundheitszustand des Menschen (public health, individuelle Gesundheit)
- soziale Voraussetzungen für psychische Gesundheit	
Materielle Grundsicherung	Arbeit bzw. Einkommen
Qualität der Arbeit	Arbeitssicherheit / Arbeitsplatzbelastung; Entfaltungsmöglichkeiten; den Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung
Gesellschaftliche Anerkennung und Soziale Würde	Sinnstiftung, Anerkennung
Möglichkeiten zur Entfaltung individueller Lebensentwürfe	Selbstbestimmungsgrad (Veränderung des sozialen und ökonomischen Umfeldes in menschenverträglichem Tempo; Erhalt der Lern- und Kommunikationsmöglichkeit etc.); Gleichberechtigung von Alt und Jung, Mann und Frau
- Grundbedürfnisbefriedigung	Wohnen, Nahrung und Kleidung
Sicherung der sozialen Stabilität	
- Friedenssicherung	Krisenanfälligkeit (dual use etc.)
- Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit	soziale Spannungen; Bildungszugang
- soziale Sicherung	Versorgungssicherheit (Krankheit, Alter, Notlagen)
- Partizipationsmöglichkeiten	Partizipationsgrad (Teilhabe- und Gestaltungsmöglichkeiten auf staatlicher Ebene, Tarifrechte, innerbetriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten)
Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft	
- kulturelle Vielfalt	Toleranz, Religionsfreiheit (Fähigkeit zur Integration von Minderheiten etc.)
- Vielfalt sozialer Strukturen	Freiräume für unterschiedliche Lebensformen; Möglichkeiten, sich gesellschaftlich zu organisieren
- sozialer Zusammenhalt	Kommunikationsqualität; Polarisierungsgrad (unüberwindbare Interessengegensätze, unvereinbare Ideologien, mangelnde Kompromissfähigkeit); Generationenvertrag; Solidaritätsprinzip
- Bildungs- und Informationsangebot	Lernfähigkeit, Lernbereitschaft

Die verschiedenen Schutz- und Gestaltungsziele sind eine geeignete Zusammenschau diverser Zielkataloge. Nachdem die Enquete-Kommission „Schutz des

Menschen und der Umwelt“ bereits im Jahr 1994 in ihrem Bericht ökologische Regel zur Ressourcennutzung entwickelt und veröffentlicht hat, drehte sich die Diskussion in der nachfolgenden Legislaturperiode u.a. um die Aufstellung ebensolcher Regeln für den sozialen und ökonomischen Bereich. Die folgenden sozialen Regeln sind ebenso wie die ökonomischen weiter unten lediglich als Diskussionsanstoß zu verstehen (1998:28):

1. Der soziale Rechtsstaat soll die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie Entfaltungschancen für heutige und zukünftige Generationen gewährleisten, um auf diese Weise den sozialen Frieden zu bewahren.

2a. Jedes Mitglied der Gesellschaft erhält Leistungen von der solidarischen Gesellschaft:
(1) entsprechend geleisteter Beiträge für die sozialen Sicherungssysteme,
(2) entsprechend Bedürftigkeit, wenn keine Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme bestehen.

2b. Jedes Mitglied der Gesellschaft muss entsprechend seiner Leistungsfähigkeit einen solidarischen Beitrag für die Gesellschaft leisten.

3. Die sozialen Sicherungssysteme können nur in dem Umfang wachsen, wie sie auf ein gestiegenes wirtschaftliches Leistungspotential zurückgehen.

4. Das in der Gesellschaft insgesamt und in den einzelnen Gliederungen vorhandene Leistungspotential soll für künftige Generationen zumindest erhalten werden.

Erläuterung der Regeln

Aus Sicht der Kommission steht der Erhalt der gesellschaftlichen Solidarität, d. h. des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und der gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vordergrund der Sozialordnung. Die zweite Regel mit den Begriffen »Leistungsfähigkeit« und »Bedürftigkeit« bilde die Grundlage für allgemein akzeptierte Handlungsmaßstäbe, nach dem Motto: „Die Starken helfen den Schwachen“. Die dritte Regel mahnt letztlich den Umbau der sozialen Sicherungssysteme an. Der Begriff des Leistungspotentials gilt sowohl für die emotionale Bereitschaft als auch für die geistige, rechtliche und materielle Absicherung solidarischen Zusammenlebens. Das heißt im Bereich der personalen Solidarität die Bereitschaft von Menschen, sich in ihren kleinen Gemeinschaften (Partnerschaft, Ehe, Nachbarschaft) zu helfen; im Bereich der »Gruppensolidarität« die Bereitschaft und Fähigkeit zur Organisation von Selbsthilfe, von sozialen Diensten und Interessen; im Bereich der »kollektiven Solidarität« die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der großen sozialen Sicherungssysteme zur Absicherung der Lebenssituation.

Die sozialen Regeln für nachhaltige Entwicklung haben eine eher nationale Perspektive und drehen sich eher um Wohlfahrtsaspekte. Anderes gesagt, haben die Industrienationen ein ausreichendes Maß an materiellem Wohlstand erreicht – auch, wenn sie sich derweil von einigen Errungenschaften etwa im Gesundheits-

und Rentensystem verabschieden müssen – und den Luxus, sich mit der Frage zu befassen, was das Leben lebenswert macht.

3.3 Ökonomie

Kapitelübersicht

Die Meinungen darüber, welche Ziele im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erreicht werden müssen, gehen weit auseinander. Im ersten Kapitel werden die grundlegenden Unterschiede zwischen den Positionen dargelegt. Nach der anschließenden Erörterung von Eckpunkten ökologischen Wirtschaftens wird die ökonomische »Säule« der Nachhaltigkeit am Beispiel Unternehmensmanagement konkretisiert.

3.3.1 Weak and Strong

Planet Erde: In welchem Zustand überlassen?

Nachhaltige Entwicklung ist ein normatives Konzept, das kontinuierlich diskutiert und weiterentwickelt wird. Es gibt keine Wahrheit, nur Wertvorstellungen. Kein Wunder, dass das Leitbild der Nachhaltigkeit in seinen Zielen hochgradig verschieden interpretiert wird. Die Bandbreite der Ziele wird in der Regel derart dargestellt, dass sie von schwacher bis hin zu starker Nachhaltigkeit reicht. Die Konzepte starker und schwacher Nachhaltigkeit entscheiden darüber, in welchem Zustand der Planet Erde den kommenden Generationen überlassen werden sollte; verschieden sind vor allem ihre Annahmen über die Möglichkeit und Zulässigkeit einer Substitution unterschiedlicher Kapitalbestände (Sachkapital, Naturkapital, kultiviertes Naturkapital, Sozialkapital, Humankapital, Wissenskapital) (SRU 2002:59).

Schwache Nachhaltigkeit

Naturkapital darf verbraucht werden

Nach dem Konzept der schwachen Nachhaltigkeit ist es zulässig, Naturkapital zu verbrauchen und in Sachkapital oder in Wissen zu transformieren, so lange dadurch der Gesamtbestand an Nutzen stiftendem Kapital und damit die menschliche Wohlfahrt anwächst oder zumindest über die Zeit gleich bleibt. Das Wohlfahrtsniveau soll auch in Zukunft dem heutigen entsprechen.

Der Begriff des Naturkapitals

Eine problematische Verkürzung in der Geschichte der Ökonomik war die Reduktion der natürlichen Produktionsfaktoren auf „Boden“ und „Ressourcen“. Es wird mittlerweile davon ausgegangen, dass Boden und nicht erneuerbare Ressourcen nur Komponenten der komplexen Kategorie „Naturkapital“ sind. Die Konkretisierung des Naturkapitalbegriffs ist jedoch nicht ganz einfach. Naturkapital ist in sich komplex und die Komponenten sind vernetzt. Bei Auflistungen ist mit Überschneidungen zu rechnen. Daher lässt sich eine Liste differenzierter, eindeutig gegeneinander abgegrenzter („distinkter“) Elemente von Naturkapital nicht anfertigen. Vielmehr wird Naturkapital durch Begriffe näher charakterisiert, die ihrerseits umfassende Totalitätsbegriffe sind, wie etwa „Ressourcenbasis“, „natürliche Lebensgrundlagen“, „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“, „Stabilität ökologischer Systeme“, „Biodiversität“ usw. Darüber hinaus ist nicht unumstritten, was

alles zum Naturkapital gezählt werden soll. Weitgehende Einigkeit besteht insofern, dass die folgenden Segmente der Natur zum Naturkapital gehören: Atmosphäre, Ozonschicht, globale Stoffkreisläufe, Klimasystem, Böden, Pflanzenbedeckung der Erde, Grund- und Fließgewässer sowie Seen, Fischbestände, Wälder, die Vielfalt der Gene, Arten und Ökosysteme („Biodiversität"), mineralische Ressourcen und fossile Energieträger (RSU 2002:64f.).

Umweltschutz, nur um Kosten zu vermeiden

Vertretern der schwachen Nachhaltigkeit – etwa aus dem Bereich der neoklassischen Wirtschaftstheoretiker – ist es nicht wichtig, wodurch Nutzen gestiftet wird. Naturgenuss ist eine von vielen Möglichkeiten, Nutzen zu erzielen. Diese Ansicht stößt bei Wirtschaftswissenschaftlern durchaus allgemein auf Zustimmung. Auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit vertreten (Hüther 1999). Aus dieser Sicht sollte Umweltschutz nur in solchem Ausmaß betrieben werden, wie damit Kosten vermieden werden können. Das kann so weit gehen, dass das Vorsorgeprinzip beim Klimaschutz für Geldverschwendung gehalten wird. Vor dem Hintergrund eines ungewissen Risikos ist nach Beckmann Klimaschutz nur sinnvoll, wenn dessen Kosten geringer sind, als die durch den Klimawandel verursachten Schäden bzw. entstehende Reparatur- und Entschädigungsaufwendungen (Beckermann 1995:79-102; Steurer 2001:552). Solche Positionen werden gemeinhin als »sehr schwach« nachhaltig bezeichnet und unterscheiden sich letztlich kaum von der neoklassischen Ökonomie und der konventionellen Wachstumstheorie.

Glaube an technische Möglichkeiten

Schwache Nachhaltigkeit kommt ohne einen gewissen Technikoptimismus nicht aus. Der technologische Fortschritt soll – nach und nach – nicht erneuerbare Ressourcen ersetzen. Wenn beispielsweise Öl spürbar knapper und damit teurer wird, würden Investitionen in den Aufbau, die Weiterentwicklung und Erforschung neuer substituierender Technologien gelenkt, so die Annahme Für die Energieversorgung ist das noch vorstellbar, schließlich sind Sonnen-, Wind- und Wasserkraft schon heute auf dem Vormarsch. Trinkwasser kann durch Meerentsalzungsanlagen erzeugt, verschmutzte Luft gefiltert werden. Ressourcen wie Metalle sollen im Kreislauf genutzt werden. Aus dieser Perspektive könnte man entspannt in die Zukunft blicken:

> *„Warum sollten wir nicht nutzen, was uns die Natur bietet? Wir geben (fast) alles wieder zurück, nutzen Material und Energie im Kreislauf. Gewiss, wir verändern dabei das Gesicht der Erde, wie es das Leben von Anfang getan hat. Wir verdrängen Konkurrenten so, wie diese ihrerseits Konkurrenten verdrängen. Wir sorgen uns aber außerdem um das Überleben anderer Arten, für ein schönes Bild der Welt, für Nachhaltigkeit" (Becker-Boost/Fiala 2001:90).*

Besser: Regenerationszeit der Natur beachten

Ob der technische Fortschritt die »schöne neue Welt« ermöglicht, bleibt nicht einmal offen, denn die schwache Nachhaltigkeit ist nicht zu Ende gedacht. Sie bezieht sich im Grunde nur auf nicht erneuerbare Ressourcen und lässt nachwachsende wie Holz außen vor. Eine Welt ohne Wälder ist kaum vorstellbar, wenn

man allein an ihre Filterfunktion und Artenvielfalt denk. Es wird zudem oft wirtschaftlicher sein, die Regenerationszeit der Natur zu beachten, als die Erträge auf technische Weise zu erzielen, etwa durch den bodenlosen Anbau von Nahrungsmitteln in Nährstoffkulturen. Die Materialien für all die Technologien müssen irgendwoher kommen, wenn sie nicht mehr abgebaut werden können. Dann stößt selbst die perfekte Kreislaufwirtschaft stößt laut Entropiegesetz auf ihre Grenzen.

Grenzen durch Entropiegesetz

Nach Georgescu-Roegen besteht ein qualitativer Unterschied zwischen Input und Output. Wertvolle natürliche Ressourcen werden schließlich zu Abfall. Bei Produktion und Recycling verpufft Energie in die Atmosphäre, welche quantitativ wohl noch vorhanden ist, jedoch nicht rückführbar. Wirtschaftssysteme, die auf langfristigen Kreislaufansätzen beruhen, sind demzufolge utopisch, da sie den linearen Trend zur zunehmenden Entropie außer Acht lassen bzw. nicht ausreichend würdigen. Bei reversiblen Prozessen bleibt die Entropie konstant, bei irreversiblen erhöht sie sich (Schwerd 2000).

Technik oft überbewertet

Schon oft wurden Hoffnungen in moderne Technologien überbewertet. Das Digitale Zeitalter ist zwar längst angebrochen, es sollte Büros papierlos machen und viele Reisen überflüssig. Doch die Papierfluten haben zugenommen, weil z.B. viel mehr Texte ausgedruckt statt ausgeliehen werden oder die Menschen sich ihre Emails ausdrucken. Heimarbeitsplatze sind immer noch eine Seltenheit. Videokonferenzen haben manchmal zu vermehrten Face-to-Face-Meetings geführt. Filtertechnologien haben den Himmel zwar wieder blau gemacht. Jedoch haben wir nur die groben Partikel aus den Abgasen gefiltert. Dadurch sind feine Partikel entstanden, die noch tiefer in die Lunge eindringen können und dort Krebs verursachen. Atomkraft galt als die Energie der Zukunft. Doch Uran ist endlich und die jahrtausende lange Endlagerung der Brennelemente wohl eine der größten Herausforderungen an die Menschheit.

Vor diesem Hintergrund sind technologische Verheißungen mit Vorsicht zu genießen. Es gibt kaum einen Effizienzerfolg, der nicht durch ansteigenden Verbrauch aufgezehrt wurde. Zweifellos sind industrielle Gesellschaften auf Technologien und deren Weiterentwicklung angewiesen. Doch es wäre naiv, würden die Menschen schlichtweg auf die Technikkarte setzen und weiter machen wie gewohnt.

Starke Nachhaltigkeit

Natur als Wert an sich

Die Vertreter einer starken Nachhaltigkeit halten die Natur für nicht substituierbar – unabhängig von eventuellen technischen Entwicklungen (Daly 1999). Naturkapital ist mehr als ein lebloser Kalkulationsgegenstand und hat für einige Befürworter der starken Nachhaltigkeit einen Wert an sich. Unabhängig davon, wie sich die anderen Kapitalbestände entwickeln, müsste Naturkapital danach als eigenständige Größe intakt erhalten werden. Da die Ökonomie in ihren stofflichen Dimensionen von Dingen zehrt, die sie nicht selbst produzieren, sondern nur verbrauchen kann, muss sie sich im Rahmen der natürlichen Reproduktionskapa-

zität bewegen. Was zum Naturkapital gehört, welche Teile wie und in welchem Ausmaß genutzt werden dürfen, muss diskursiv ergründet werden.

Nutzungsverzicht als Investition

Anders als beim Sachkapital kann im Nutzungsverzicht eine Investition in Naturkapital liegen, wenn beispielsweise für einen Zeitraum auf Fischfang verzichtet wird, um die Reproduktion des Bestandes zu ermöglichen. So kann vermieden werden, dass die Fischerei teilweise ganz geschlossen werden muss, wie etwa vor Kanada geschehen. Haben sich die Bestände, erholt ist ein ergiebiger Fang möglich, wenn er behutsam ist und die Regenerationsraten beachtet werden.[12] Ein Problem ergibt sich im Konzept der starken Nachhaltigkeit durch die Nutzung endlicher Ressourcen. Auch der sparsamste Verbrauch wird eines Tages zu ihrer vollkommenen Erschöpfung führen. Irgendwann müssen die Menschen vermutlich ohne Öl auskommen und Alternativen parat halten. Wie viel Zeit bis dahin verstreichen wird, bestimmen die Menschen schon heute mit.

Fazit

Austausch zwischen natürlichem und anderem Kapital möglich?

Zusammenfassend formuliert besteht Einigkeit darin, der jeweils nachfolgenden Generation einen Kapitalstock zu überlassen, der mindestens gleich groß ist wie derjenige, über den die gegenwärtige Generation verfügt. Kapital ist grundsätzlich austauschbar. Dissens besteht nun darüber, ob natürliches Kapital anders zu behandeln ist als andere Kapitalformen, ob also ein sehr weitgehender Austausch zwischen natürlichem und anderem Kapital angemessen ist, ob dies nur zu einem Teil zulässig ist oder ob ein Austausch völlig ausgeschlossen ist und nur innerhalb des natürlichen Kapitalstocks stattfinden darf (Giulio 2003:343). Das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit ist hilfreich, wenn man die Perspektive eines allmählichen Umbaus der Energieversorgung denkt. Starke Nachhaltigkeit berücksichtigt darüber hinaus die Funktionen ökologischer Systeme und verlässt sich nicht auf ungewisse technologische Innovationen.

3.3.2 Eckpunkte ökologischen Wirtschaftens

Einführung

Viele Bücher erzählen vom ökologischen Wirtschaften. Unter den bekanntesten sind klangvolle Titel wie „Zero-Emission“, „Öko-Kapitalismus“, „Faktor 4“, „Faktor 10“ oder „Solarzeitalter“. Sie haben visionären Charakter und blicken meist weit in die Zukunft. Ökologisches Wirtschaften ist danach eigentlich ganz einfach, muss kein Zuschussgeschäft sein und gereicht in den meisten Fällen sogar zum Vorteil. Einige wichtige Aspekte ökologischen Wirtschaftens wie der Wachstumsbegriff oder die Möglichkeiten staatlicher Eingriffe werden im Folgenden diskutiert.

12 In die gleiche Richtung zielt das bereits vorgestellte Umweltraumkonzept, welches als Operationalisierungsvariante einer starken Nachhaltigkeit betrachtet werden kann.

Wachstum und Nachhaltigkeit

Problem: Externe Kosten

Das Streben nach Wohlstand und wirtschaftlichem Wachstum hatte in der Vergangenheit immer eine Erhöhung des Ressourcenverbrauchs und eine zunehmende Belastung der Umwelt zur Folge. Aus diesem Grund wurde bereits in den 70er Jahren – also lange vor Beginn der Nachhaltigkeitsdiskussion – das Ziel der Steigerung des Bruttoinlandproduktes prinzipiell in Frage gestellt. Man wurde sich auch darüber klar, dass die negativen Auswirkungen unserer Wirtschaftstätigkeit – sie werden als externe Kosten bezeichnet – nicht im Bruttosozialprodukt auftauchen oder nicht verursachergerecht getragen werden. Beispielsweise werden gesundheitliche Schäden durch Luftverschmutzung und Lärm nicht durch die Nutzer von Autos und LkW's getragen, sondern von den Betroffenen und der Gemeinschaft. Ebenso werden vergiftete Gewässer und Böden finanziell nicht erfasst.

Endlichkeit der Ressourcen erzwingen Wandel

Einer der Hauptwidersprüche in der Ermittlung von ökonomischen Werten und bei der Definition von Wachstumsverläufen liegt darin, dass ein Anstieg des realen Wohlstandes häufig nur mit einem entsprechenden Anstieg der Umweltschutzkosten erkauft werden kann (z.B. Investitionen in Abfallbeseitigung). Wir leben demzufolge in einem Paradox: Während die Natur verfällt, sagen uns die wichtigsten wirtschaftlichen Faktoren, dass es uns gut geht und weiteres Wachstum möglich ist (Dieren 1995:27). Der Bericht „Die Grenzen des Wachstums" (vgl. Kap. 2.1) weist zudem auch in seiner neuesten Fassung (Meadows 2004) eindringlich auf die Endlichkeit der Ressourcen hin, die den Wandel unseres Wirtschaftssystems früher oder später erzwingen werden.

OECD-Länder wohlhabend genug

Vertreter einer ökologischen Ökonomie wie Daly u.a. beherzigen die Warnung und fordern eine Gleichgewichts-Ökonomie (steady-state economy). Unter den gegebenen Bedingungen sei wirtschaftliches Wachstum dauerhaft nicht möglich. Solche Überlegungen gehen davon aus, dass zumindest in OECD-Ländern bereits ein zufrieden stellendes Maß an Wohlstand erreicht ist. Es reicht aus, wenn das Wirtschaftssystem die vorhandenen materiellen Güter dauerhaft stabil hält. Gesellschaftlicher Fortschritt definiert sich aus dieser Sicht eher durch die Entwicklung der Lebensqualität als des Wirtschaftswachstums.

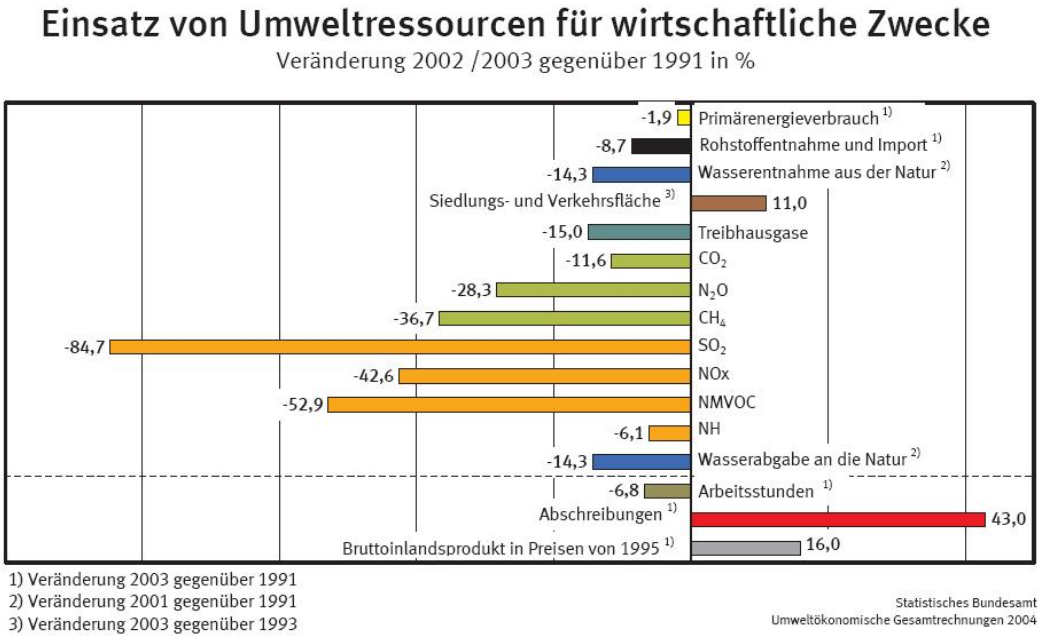
Brundtland-Kommission pro Wirtschaftswachstum

Im Bericht der Brundtland-Kommission (vgl. Kap. 2.3) wird dagegen die Bedeutung technischen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums als Mittel gegen Armut in Entwicklungsländern hervorgehoben; auch für die Industrieländer wird Wachstum als notwendig erachtet. Da Armut zudem eine der wichtigsten Ursachen für Umweltverschmutzung sei, könne Wirtschaftswachstum zudem beide Probleme gleichzeitig bekämpfen.

Wachstum und Naturverbrauch entkoppelt?

Schon seit Beginn der umweltpolitischen Debatte der 70er Jahre wird die Position vertreten, dass Wachstum eine wesentliche Voraussetzung für Umweltschutz darstellt. Andernfalls wäre der Einsatz von Umwelttechnologien und deren Weiterentwicklung nicht finanzierbar. Inwiefern diese Argumentation stichhaltig ist, soll hier nicht weiter ergründet werden. Festhalten lässt sich, dass durch den Einsatz

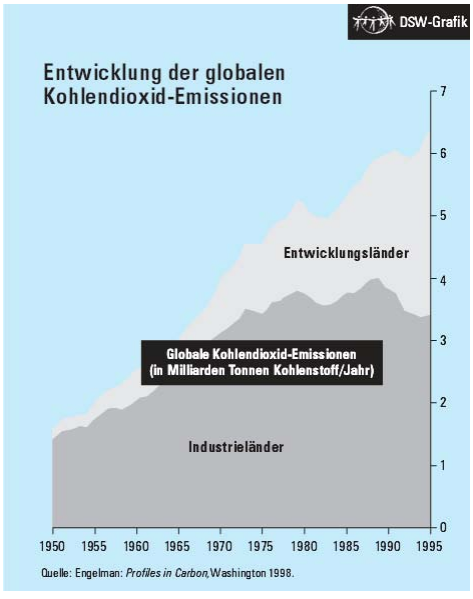
von Umwelttechnologien beträchtliche Erfolge etwa bei der Luftreinhaltung oder dem Gewässerschutz erzielt werden konnten. Zudem hat sich in Deutschland das quantitative Wachstum von der Nutzung des natürlichen Kapitals sowie der Erzeugung von Kohlendioxid (siehe Graphik) entkoppelt.



Auch für andere Industrieländer lässt sich am Beispiel CO_2-Emissionen zeigen, dass das Bruttosozialprodukt ohne einen parallelen Zuwachs klimaschädlicher Emissionen steigen kann. Die folgende Graphik verdeutlich zudem, dass vor allem höhere Preise die Industrieländer zu Effizienzsteigerungen ermuntert haben. Die Ölkrise war sozusagen Auslöser für eine erste Effizienzrevolution.

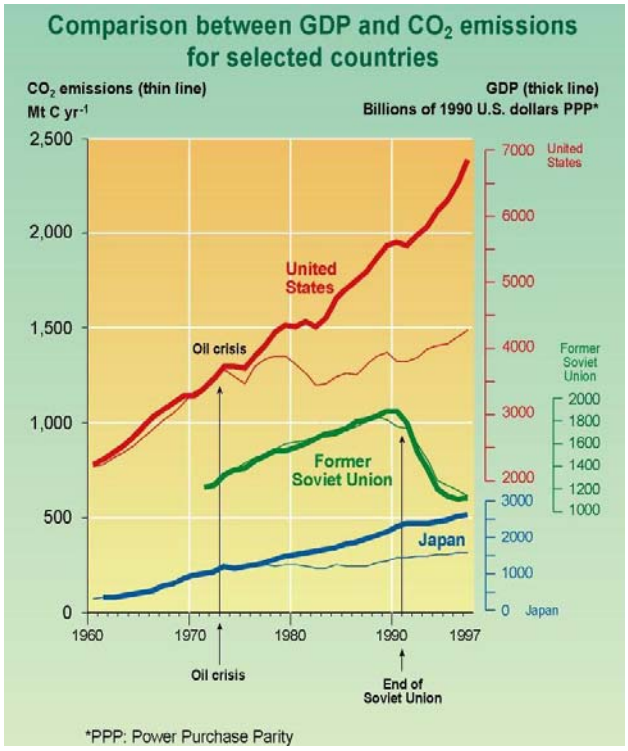
Beispiel CO_2

Das erfreuliche Bild kann indes trügerisch sein. Denn im Zuge der globalen Arbeitsteilung werden Umweltbelastungen räumlich verlagert, indem schmutzige Industrien aufgrund niedrigerer Arbeitskosten und schwächerer Umweltauflagen in die Entwicklungs- und Schwellenländer abwandern und problematischer Müll dort entsorgt wird. Eine Entkopplung findet hier nur bezogen auf einen bestimmten Beobachtungsraum statt. Weltweit steigt der Umweltverbrauch mit dem Wirtschaftswachstum nach wie vor deutlich (vgl. Wuppertal Institut 2005:68ff.). Das liegt insbesondere am nach wie vor zunehmenden ressourcenintensiven Wirtschaftswachstum in den Schwellenländern, welches sich auch in



Räumliche Verlagerung von Umweltbelastungen

einem deutlichen Anstieg der globalen Kohlendioxidemissionen bemerkbar macht.[13]



Quelle: IPCC: Third Assessment Report – Climate Change 2001: Synthesis Report

Substitutionsstrategien erforderlich

Auch durch die Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Umweltverbrauch lässt sich dem Problem der Ressourcenendlichkeit nicht entgehen. Ergänzend sind daher so genannte Substitutionsstrategien zu verstehen, die eine Steigerung der Produktivität auch im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts möglich machen sollen. Substitution ist Bestandteil der ersten und zweiten Regel zur Ressourcennutzung. Eine Energieversorgung durch regenerative Ressourcen könnte beispielsweise dauerhaftes Wirtschaftswachstum ermöglichen. Insofern kann die Beachtung der ökologischen Regeln als Garant für beständiges Wirtschaften verstanden werden.

Qualität des wirtschaftlichen Handelns bewerten

Letztlich geht es nicht um die Frage, ob Wachstum oder Null-Wachstum, sondern um die Qualität der wirtschaftlichen Aktivitäten. Um einschätzen zu können, ob wir auf dem Weg zur Nachhaltigkeit sind, müssen alternativ oder ergänzend zum Bruttosozialprodukt weitere Bewertungsmaßstäbe bzw. -konzepte entwickelt werden. Es gibt allerdings verschiedene Ansätze für die Messung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum.

Was kostet die Umwelt?

Brauchen wir ein »Ökosozialprodukt«?

Damit sich die Auswirkungen menschlichen Handelns in den wirtschaftlichen Statistiken über Wohlstand und Wachstum widerspiegeln, werden verstärkt neue

[13] Quelle: www.dsw-online.de/pdf/fs_klima.pdf (Stand 16.12.05)

Berechnungsmethoden für ein so genanntes »Ökosozialprodukt« gefordert. In einem Club-of-Rome-Bericht heißt es dazu:

> *„Wenn das Wachstum des BSP eines Landes drei Prozent beträgt, die nicht berechneten Kosten der Produktion jedoch um etwa vier Prozent des BSP steigen, dann wissen wir zumindest, dass die Lebensqualität in diesem Land sinkt. Wir schlagen daher vor, dass diese Kosten abgerechnet werden und eine statistische Größe eingeführt wird, der wir den Titel Ökosozialprodukt (ÖSP) gegeben haben. Das heißt, ein Sozialprodukt, in dem der Abbau von natürlichen Ressourcen von dem jetzt gebräuchlichen Sozialprodukt abgezogen wird."(Dieren 1995:28)*

Bei der Entwicklung eines befriedigenden Maßstabs für Wachstum könnten demnach etwa folgende Parameter einbezogen werden: Krieg und Kriegsbedrohung, Kriminalität und Korruption, Artensterben, Verringerung natürlicher Ressourcen, ehrenamtliche Arbeit, Haushaltsarbeit, Ungleichgewichte in der Verteilung von Einkommen und Wohlstand sowie Arbeitslosigkeit. Es ist noch unklar, wie diese Parameter erfolgreich integriert werden können.

Verschiedene Ansätze

Es gibt verschiedene Ansätze, ein Ökosozialprodukt zu definieren bzw. das Bruttosozialprodukt im Sinne der Nachhaltigkeit zu erweitern. Allerdings ist die integrierte Messung des breiten Spektrums nachhaltiger Entwicklung keine Kleinigkeit. Neben einer Unmenge an Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren gibt es umfassende Versuche wie den Human Development Index (HDI), der einen Durchschnitt von Pro-Kopf-Einkommen, Lebenserwartung und Bildung darstellt, das Measure of Economic Welfare (MEW) (Nordhaus/Tobin 1972) und den Genuine Progress Indicator (GPI) (Cobb u.a. 1995).

Umweltökonomische Gesamtrechnung

Bezogen auf Deutschland, dokumentiert die Arbeitsgruppe Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (UGR dL) auf Länderebene, inwieweit die Natur durch die Wirtschaft und die privaten Haushalte verbraucht, entwertet oder zerstört wird. Die Inanspruchnahme der Umwelt wird beispielsweise an den Bereichen Energie-, Flächen-, Rohstoff- und Wasserverbrauch, Abfallentsorgung oder Luftemissionen abgebildet. Auch Maßnahmen, die zum Schutz des Naturzustands ergriffen werden, fließen in die Betrachtungen ein.[14]

Naturverwertung in Masse oder Geld bewerten?

Die Kernfrage der Messung und Analyse von Nachhaltigkeit ist, ob der Ressourcenverbrauch bzw. die physischen Ströme in Masse (Gewicht der Stoffe) oder in Geld (Kosten der Umweltbelastungen, Preise der Umweltleistungen) ausgedrückt werden sollen und können. Die Vertreter der ökologischen Sichtweise entwickeln Ziele und Standards für die physische Belastung der Natur durch Stoffentnahme und -abgabe. Märkte werden als ungeeignet für die Bewertung eines unteilbaren Gemeinguts angesehen. Die Neoklassiker setzen hingegen auf monetäre Bewer-

14 www.ugrdl.de, (Stand: 12.12.05)

tungen durch die Marktteilnehmer. Sie ziehen so weit wie möglich individuelle Präferenzen einer staatlichen Bevormundung vor, wenn sie die Bedeutung von Umweltleistungen feststellen sollen (vgl. Bartelmus 2003).

Regulieren

Für und wider staatlicher Eingriffe

Staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Aktivitäten werden häufig als Behinderung unternehmerischer Freiheit und individueller Selbstverwirklichung wahrgenommen. Tatsächlich mögen die Eingriffe für sich genommen wohl begründet sein, jedoch zusammen zu Widersprüchlichkeiten führen und die Effizienz des ökonomischen Systems mindern. Insgesamt haben staatliche Eingriffe in Form von Regulierungen, Abgaben und Subventionen in den vergangenen Jahrzehnten merklich zugenommen und zu einer wachsenden Staatsquote und Regelungsdichte geführt. Auf der einen Seite haben sich durch staatliche Abgaben und Regulierungen u.a. die Kosten der Auflagenerfüllung, die Lohnnebenkosten und die Transaktionskosten von Staat und Wirtschaft erhöht. Auf der anderen Seite wird durch Subventionen und sonstige Transferzahlungen das System der relativen Preise erheblich beeinflusst.

Durch Privatisierung Verlust an Steuerungsmöglichkeiten

Eine zentrale Rolle nimmt der Staat insbesondere durch die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen ein. Inzwischen sind große Staatsbetriebe wie Post und Bahn ebenso wie kommunale Wirtschaftsunternehmen nach und nach dem freien Spiel marktwirtschaftlicher Kräfte übergeben worden. Da viele Staatsbetriebe von hoher strategischer Relevanz für eine Politik der Nachhaltigkeit sind (zum Beispiel stellen die kommunalen Stadtwerke mit Trinkwasserversorgung, Stromerzeugung und ÖPNV zentrale Infrastrukturleistungen bereit), sind damit weitgehende Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben worden.

Wie viel Staat braucht Nachhaltigkeit?

Bei der Entwicklung von ökonomisch orientierten Nachhaltigkeitsstrategien stellt sich daher die Frage: Wie viel Staat braucht Nachhaltigkeit? Die neoklassische Position bezweifelt grundlegend, dass Nachhaltigkeit vorab in Form von Zielen und Entwicklungspfaden festgelegt werden kann. Unsere komplexe Welt ist aus dieser Sicht nur noch begrenzt steuerbar. Die Wirtschaftsakteure können sich am besten für nachhaltige Entwicklung einbringen, wenn genügend Handlungsfreiräume und Anreize vorhanden sind. Es bedarf allerdings einiger Regulierungsprinzipien wie etwa eines funktionsfähigen Preissystems, des freien Wettbewerbs, der Sicherung von Privateigentum, Haftungsregelungen und eines stabilen Geldwerts. Diese Regeln werden von »Keynesianern« oder Vertretern der Ökologischen Ökonomie stark angezweifelt. Sich selbst überlassen, würde das freie Spiel der Kräfte geradewegs in die ökologische Katastrophe führen. Sie befürworten nicht nur staatliche Eingriffe, sondern halten sie für zwingend notwendig.

Möglichkeiten staatlicher Eingriffe

Erfolge und neue Herausforderungen

Umweltschutz war über Jahrzehnte durch eine Politik der Grenzwerte geprägt. Inzwischen kann man auf einige Erfolge zurückblicken. Die klassischen Umwelt-

probleme wie Luftverschmutzung und Gewässerverunreinigungen haben an Bedeutung verloren. Hingegen haben die so genannten schleichenden Umweltprobleme wie Klimafolgeschäden, Artenschwund, Verlust an fruchtbaren Böden oder Vernichtung von Tropenwald das ordnungsrechtliche Vorgehen in Frage gestellt.

Innovationen in Richtung Nachhaltigkeit lenken...

Eine Politik, die im Wesentlichen auf Ge- und Verbote vertraut, engt den Handlungsspielraum ein. Jahrzehnte der Grenzwertpolitik haben das Interesse an Innovationen lediglich auf die Einhaltung des Grenzwerts zu den geringsten Kosten gerichtet. Es bestand keinerlei Veranlassung, über das Geforderte hinauszugehen. Die vorgeschriebene Anwendung einer Filtertechnologie nach dem „Stand der Technik“ war eben nicht mehr als schon vorhandene Technologie. Innovationen können nicht verordnet werden, heißt es. Doch ganz so einfach ist das nicht, denn ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen können die Entwicklung von nachhaltigkeitsrelevanten Innovationen anregen. So ließ das Erneuerbare-Energien-Gesetz **(**EEG) nicht nur tausende neuer Arbeitsplätze entstehen, sondern setzte auch die Weiterentwicklung der vorhandenen Technologien in Gang. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass mit ansteigender Produktion die Herstellungsstückkosten sinken. Zudem lohnt sich nun die Erforschung effizienterer Technologien. Die Kunst nachhaltiger Wirtschaftspolitik wird es sein, Kreativität und Erfindergeist stärker auf die Entwicklung ökologischer Innovationen zu lenken. Ideenreichtum ist genug vorhanden. Dazu reicht ein Blick auf die jährliche Bilanz der Patentanmeldungen in Deutschland. Das Land und seine Erfinder rangieren auch im internationalen Vergleich auf den ersten Plätzen.

...ordnungsrechtlich und marktorientiert

Ebenso erfolgreich können marktwirtschaftlich orientierte Eingriffe sein. Aufgrund der wachsenden Kritik am ordnungsrechtlichen Instrumentarium/Vorgehen werden seit Mitte der 90er verstärkt ökonomische Konzepte zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen diskutiert und eingesetzt. Beispiel Ökosteuer: Die Ökosteuer ist als das Bemühen zu verstehen, zugleich die ökonomischen als auch die ökologischen Probleme anzugehen. In dieser Logik erfreuen sich all jene Konzepte großer Beliebtheit, die den schonenden Umgang mit Ressourcen anregen und gleichzeitig Arbeitsplätze schaffen. Die diskutierten Maßnahmen sollen wirtschaftskonform sein und das Wirtschaftssystem bzw. seine Strukturen an sich sollen unangetastet bleiben.

3.3.3 Nachhaltiges Unternehmensmanagement

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die Analyseebene wird nun kurz verlassen, um ein Praxisfelde nachhaltigen Wirtschaftens zu skizzieren. Nachhaltiges Unternehmensmanagement ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess, eine Art Kreislauf aus Leitbild, Planung (PLAN), Steuerung, Umsetzung (DO), Rückkopplung, Kontrolle (CHECK) und Evaluation (ACT). Neben der ökonomischen Verantwortung berücksichtigt ein am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiertes Unternehmen auch ökologische und soziale Kriterien im Managementkreislauf. Unternehmen stehen verschiede Managementsysteme zur Auswahl (EMAS, ISO 14001, SAFE, European Foundation for Quality Management (EFQM), Sustainability Balanced Scorecard (SBSC), Total Quality

Environmental Management u.a.). Entscheidungsgrundlage ist die Größe und Struktur des Unternehmens, denn ein komplexes Managementsystem stellt kleine Unternehmen vor schwer überwindbare Hürden und verursacht schlimmstenfalls mehr Unkosten als Unkosten.

Unternehmen entdecken Nachhaltigkeit

Immer mehr Unternehmen entdecken Nachhaltigkeit als Ziel einer fortschrittlichen Unternehmenspolitik und verbinden in ihrer Unternehmensphilosophie – oft dokumentiert in Nachhaltigkeitsberichten – wirtschaftliche Ziele mit sozialer und ökologischer Verantwortung. Darin liegt eine wichtige Weiterentwicklung der bisherigen Umweltmanagementaktivitäten, die sich meist auf Verpackungsrecycling, Schadstoffminderung, Senkung des Wasser- und Energieverbrauchs u.ä. konzentrieren.

Anreiz: Kostenentlastungen

Was versprechen sich Unternehmen von der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsleitbildes? Auf der Hand liegt, dass ein wichtiger Anreiz in der Kostenentlastung zu sehen ist. Damit fügt sich Nachhaltigkeitsmanagement in die betriebswirtschaftliche Logik ein. Die Umweltentlastungen durch reduzierten Ressourcen- und Energieeinsatz sind gleichsam ein angenehmer Nebeneffekt. Der Imagegewinn kann darüber hinaus den Verkauf befördern. Deshalb arbeiten viele Unternehmen auch an Sozialstandards und übernehmen in den verschiedensten Formen gesellschaftliche Verantwortung. Durch die Erschließung neuer Marktsegmente etwa für umweltorientierte Produkte und Dienstleistungen hoffen die Unternehmen auf eine verbesserte Wettbewerbsposition, erhöhte Verkaufszahlen oder wenigstens deren Stabilisierung. Ziel kann somit auch der Bestand des Unternehmens in Krisenzeiten sein.

Populär: Corporate Social Responsibility

Eine andere Bezeichnung für nachhaltiges Unternehmensmanagement ist das Stichwort Corporate Social Responsibility (CSR). CSR ist momentan sehr populär und beschäftigt unter anderem die Europäische Kommission, die Vereinten Nationen und das Bundesumweltministerium sowie eine Vielzahl von Umweltverbänden und Gewerkschaften zunehmend. Das liegt nicht zuletzt daran, dass CSR in dem Aktionsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung von Johannesburg aus dem Jahr 2002 als internationales Ziel festgeschrieben ist. Zudem hat die Europäische Kommission im Jahr 2001 ein Grünbuch und im Jahr 2002 eine Mitteilung zu CSR verabschiedet. Im Sommer 2004 hat das von der Europäischen Kommission eingesetzte European Multistakeholderforum einen Bericht über CSR publiziert. Ziel des CSR ist, dass Unternehmen sich sowohl im Inland, vor allem aber im Ausland stärker für Umweltschutz, Arbeitnehmer und Gesellschaft engagieren und damit die Nachhaltigkeitsdimensionen über gesetzliche Verpflichtungen hinaus miteinander verbinden. Es wird diskutiert, ob z. B. eine CSR-Verordnung der Europäischen Union oder ein internationales Abkommen die Anforderungen an das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen definieren sollen.

Beispiel: Öko-Profit

Integrierter betrieblicher Umweltschutz

Das Kooperationsprojekt ÖKOPROFIT ist inzwischen sehr bekannt und hat viele Nachahmer gefunden. Es hat zum Ziel, die gewerblichen Emissionen hinsichtlich Abluft, Abwasser, Lärm und Abfall zu reduzieren. Statt nachgeschalteten End-of-pipe Technologien wird der integrierte betriebliche Umweltschutz als aktive Umweltvorsorge gefördert. Freiwillige Umweltschutzmaßnahmen sollen über die gesetzlichen Grenzwerte und Behördenauflagen hinausgehen und deutlich machen, dass sich Ressourceneinsparungen betriebswirtschaftlich rechnen. Durch die Befähigung der Mitarbeiter soll das betriebsinterne Umweltschutz-Know-How und die Umsetzungskompetenz erweitert und verstärkt werden. Zu den Behörden wird darüber hinaus eine partnerschaftliche Beziehung aufgebaut.

Vermittlung in Workshops

ÖKOPROFIT entstand durch die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Unternehmen. Das Breitenprogramm wurde 1993 mit verschiedenen Branchenbetrieben unterschiedlicher Größe durchgeführt. In wöchentlichen Jour fixes werden Projektabwicklung und Projektbetreuung gemeinsam organisiert. Ökoprofit besteht aus unterschiedlichen Modulen. Wichtig ist das Einsteigerprogramm, dessen Kernstück die monatlich stattfindenden Workshops bilden. Im Rahmen der Treffen werden die Unternehmensvertreter innerhalb eines Jahres zum Aufbau einer innerbetrieblichen Umweltvorsorge in ihrem Betrieb befähigt. Wurden Abfälle- und Emissionen im vereinbarten Maße gemindert, erhalten die Betriebe die ÖKOPROFIT-Auszeichnung.

Synergieeffekte

Durch die enge Zusammenarbeit mit den Unternehmen entstehen vielfältige Synergieeffekte. Inzwischen bezeichnen sich rund 1500 Unternehmen auf der ganzen Welt als ÖKOPROFIT-Partner. Durch die ÖKOPROFIT-Methode haben sie ihren Rohstoff- und Energieeinsatz optimiert und ersparen damit der Umwelt Emissionen und ihrem Unternehmen bares Geld. Nebenbei erhöhen sich das Image und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin 1999:123f.).

Innovationsbereite Kommunalverwaltung

Die Kommunalverwaltung von Graz zeigte mit dem Projekt eine außerordentliche Innovationsbereitschaft. Die Tatsache, dass auch viele deutsche Kommunalverwaltungen ÖKOPROFIT nachahmen, dass trotzt aller – hauptsächlich finanzieller – Sorgen und Nöte eine nachhaltigkeitsorientierte (Wirtschafts-)Politik möglich ist. Der Frage, welche administrativen Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Projekte wie ÖKOPROFIT entwickelt und nachgeahmt werden, um dem Nachhaltigkeitsleitbild näher zu kommen, wird weiter unten nachgegangen. Es ist eine der grundlegenden Fragen dieser Arbeit, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Nachhaltigkeitsinnovationen von Verwaltungsseite systematisch verfolgt werden.

Beispiel: BP

CSR für „Konzern Stadt“

Der Ölkonzern BP hat sich in den letzten Jahren erstaunlich gewandelt. Das Beispiel macht deutlich, dass sich auch Konzerne dem Nachhaltigkeitsleitbild ver-

bunden fühlen können und konkrete Nachhaltigkeitsprojekte initiieren. Im Zuge der weiter unten noch zu erläuternden Verwaltungsmodernisierung wurden Unternehmen oft als Vorbild gesehen, manche sprechen gar vom „Konzern Stadt“ (Trapp/Bolay 2004). So gesehen ist das Corporate Social Responsibility-Konzept auch für Kommunalverwaltungen relevant. Diese können vom Grundsatz einiges von einem Unternehmen wie BP, welcher seine Lettern mittlerweile als Abkürzung für „Beyond Petroleum“ bezeichnet, lernen. In die gleiche Richtung gehen auch Anmerkungen aus den Interviews und Expertengesprächen, welche im Empirieteil erläutert werden. Grund genug, hier im Ökonomiekapitel ein veränderungsbereites Unternehmen zu skizzieren, das alle Bereiche in Hinblick auf Nachhaltigkeit unter die Lupe nimmt.

Imagewandel

Im Jahr 1997 erklärte der BP Group Chief Executive Lord Browne in einer Rede an der Stanford University, Kalifornien, dass der Klimawandel möglicherweise schwerwiegende Auswirkungen haben könne und auch von BP in der Firmenpolitik berücksichtigt werden müsse. Inzwischen erscheinen Nachhaltigkeitsberichte, mit denen BP zeigen möchte, auf welche Weise ökologische, gesellschaftliche und ethische Aspekte in die Gestaltung der Geschäftsstrategie einfließen können, während gleichzeitig profitabel gewirtschaftet wird.

Aktionspläne zur Erhaltung der Artenvielfalt

Immer wieder gerät der Konzern in die Kritik der Öffentlichkeit, wenn neue Ölvorkommen in ökologisch sensiblen Gebieten wie etwa in Alaska erschlossen werden. BP nimmt die Kritik an, indem der Konzern etwa zum Thema Artenvielfalt Stellung bezieht. Beispielsweise werden laut Jahresbericht Aktionspläne zur Erhaltung der Artenvielfalt für Produktionsanlagen entwickelt, die in für die Artenvielfalt bedeutsamen Bereichen liegen. Darüber hinaus werden Projekte zum Schutz der Artenvielfalt u.a. in Vietnam, Südostasien und Aserbaidschan unterstützt (BP 2004).

Vorreiterrolle

BP war in der Ölbranche der erste Konzern, der sich öffentlich für vorbeugende Maßnahmen gegen den Klimawandel eingesetzt hat. 1997 setzte sich der Konzern das Ziel, bis 2010 die Treibhausgasemissionen der eigenen Produktionsstätten um zehn Prozent zu senken und erreichte es bereits 2001. Der inzwischen von der Europäischen Union eingeführte Emissionshandel wurde von BP nicht nur unterstützt, sondern auch innerhalb des Konzerns angewendet. BP hat sich dann für 2012 ein neues Ziel gesetzt. Zwar sei vor dem Hintergrund der ausgeweiteten Öl- und Gasproduktion grundsätzlich mit steigenden betriebsinternen Treibhausgasemissionen zu rechnen, aber bis 2012 sollten die Nettoemissionen auf dem Niveau von 2001 gehalten werden. BP rechnet damit, dass durch die fortgesetzte Steigerung der Energieeffizienz und die Reduktion der Gasabfacklung rund die Hälfte aller eigenen Emissionszuwächse eliminiert werden können. Ferner ist geplant, die andere Hälfte auszugleichen, indem die Emissionen der vertriebenen Produkte gesenkt werden (BP 2004).

Einstieg ins Photovoltaik-Geschäft

Mit der Herstellung und Vermarktung von Photovoltaik-Anlagen möchte BP ein umfangreiches und rentables Geschäft aufbauen. Zwischen 1999 und 2004 stieg

die jährliche Produktionskapazität von 32 Megawatt auf 90 MW und soll bis 2006 auf 2000 MW steigen; der Marktanteil am deutschen und weltweiten Photovoltaik-Markt beträgt 20 Prozent. Im Vordergrund stehen die Märkte Deutschlands, Großbritanniens und Kaliforniens, insbesondere wegen vorhandener Subventionskonzepte. In Kalifornien gibt sich BP stärker kundenorientiert und bietet mit „BP-Solar Home Solutions“ Hausbesitzern direkt den Kauf von Solaranlagen an.

Auch über verfehlte Ziele berichten

Recht offenherzig stellt BP dar, wie sich zwar die Anzahl der Umweltverschmutzungen durch Öl und Chemikalien gemindert habe (von 761 in 2001 auf 635 in 2002), jedoch das Gesamtvolumen des in die Umwelt ausgetretenen Öls mit 1,4 Millionen Litern nahezu 30 Prozent über dem Niveau von 2002 gelegen habe. Begründet wird die Entwicklung durch zwei größere Unfälle. Um solche Katastrophen zu vermeiden, seien inzwischen u.a. die direkt betriebenen Tanker mit Doppelhüllen ausgestattet. Darüber hinaus würden auch alle gecharterten Schiffe vor ihrem Einsatz überprüft, um sicherzustellen, dass sie die BP-Standards erfüllen (BP 2004). Die Zahl der Ereignisse hätte sich leicht als Erfolg verkaufen lassen können, hätte aber eben nur die halbe Wahrheit gesagt. Dem Bericht tut solche Ehrlichkeit gut, denn es macht ihn glaubhafter.

Korruptionsbekämpfung

In Hinblick auf ihr soziales Engagement geht die Konzernleitung in ihrem Bericht auf das Verhältnis zu den Mitarbeitern und zu vom Produktionsprozess betroffenen Bevölkerungsgruppen ein. Beispielsweise soll eine Kampagne zur Fahrsicherheit die Zahl der tödlichen Unfälle in der Belegschaft mindern. Ausführlich berichtet der Konzern über den Punkt Sicherheit am Arbeitsplatz. Im Jahr 2003 wurde die konzernweite Initiative „OpenTalk“ eingeführt. Das System soll den Mitarbeitern ermöglichen, anonym ihre Bedenken über evtl. Verstöße gegen die Konzerngrundsätze – z.B. Betrug, Bestechung und Schmiergeldzahlungen, Umweltdelikte, Gesundheits- und Sicherheitsrisiken oder Diskriminierung und Belästigung – äußern zu können. Eine Reihe von Verstößen gegen die Unternehmensgrundsätze hätten seither ermittelt werden können. Drei Mitarbeiter seien in Folge dessen wegen Diebstahls, Kreditkartenmissbrauchs oder unzulässigen Einkäufen auf die Straße gesetzt worden (BP 2004).

Bürgerschaftliches Engagement der Mitarbeiter wird unterstützt

Wie BP berichtet, werden – damit die Gastgeberländer tatsächlich von der Anwesenheit des Konzerns profitieren – nach Möglichkeit ortsansässige Arbeitskräfte eingestellt, Lieferanten aus den Unternehmen vor Ort rekrutiert und in den Standort investiert, insbesondere in das Bildungssystem. BP sei darüber hinaus bestrebt, eigenständiges und bürgerschaftliches Engagement der Mitarbeiter zu unterstützen und zu fördern. Hierzu führte der Konzern im Herbst 2004 das Matching

Fund-Programm in Deutschland ein. Es sieht vor, dass Spenden bzw. der persönliche Einsatz von Mitarbeitern in gemeinnützigen Organisationen noch einmal durch gleichwertige Zuwendungen von Seiten der BP aufgestockt werden und der positive Beitrag so verdoppelt wird. Zudem erhalten BP-Nachwuchskräfte die Möglichkeit, bei sozialen Institutionen wie z.B. Drogenberatungsstellen, Sozialambulanzen, Flüchtlingshilfe-Organisationen oder Kinderhospizen einwöchige Praktika zu absolvieren (BP 2004).

Alles nur »Greenwashing«?

Man mag dem Konzern vorwerfen, die Nachhaltigkeitsberichte und vorgestellten Maßnahmen sollen nur der Imagepflege dienen. BP und andere würden ökologische Themen regelrecht instrumentalisieren, um von Kritik abzulenken, behaupten die Autoren des Berichts „Greenwash“ (Greer/Kenny 1996). Bei einigen Konzernen würden mehr Mittel in die Werbung für Umweltfreundlichkeit investiert als in konkrete Maßnahmen. Die Konzerne leugneten zwar nicht länger ihren Einfluss auf Umweltzerstörung, ihr Verhalten in Bezug auf die Umwelt hätten sie aber nicht geändert. „Wenn BP ehrlich wäre, müsste der Konzern zugeben, dass er pro Jahr mehr für die grüne Imagewerbung ausgibt, als in sechs Jahren für Solarenergie,“ schrieb die Times[15]. Weitere Zweifel kommen auf beim Vergleich der Ausgaben für Solartechnologie (500 Mio. Dollar zwischen 1999 und 2004) und für die Suche, Förderung und Produktion von Ölprodukten (achteinhalb Milliarden Dollar). In 2003 machte das Solargeschäft erst ein Prozent des internationalen Konzernumsatzes aus, wie BP unumwunden in seinem Nachhaltigkeitsbericht zugibt.

Konkrete Maßnahmen sind mehr als Plakette

Ist das Engagement für Solarenergie eine Verblendungsstrategie oder ein ernst gemeinter Einstieg in die Erschließung neuer Absatzmärkte? Gibt BP ein gutes Vorbild ab? Es wäre nahe liegend, dass die ökologisch orientierten Unternehmensziele im Wesentlichen dem Standing in der Öffentlichkeit dienen sollen. Der Fall Brent-Spar hat Mitte der 90er deutlich gemacht, dass selbst bei Erdölproduzenten das Image von Bedeutung ist. Gleichwohl: Mögen die Beweggründe möglicherweise auch wenig schmeichelhaft sein, werden de facto konkrete ökologisch und sozial orientierte Maßnahmen finanziert und umgesetzt. BP zog sich als erster Ölkonzern aus der Reihe der Klimaskeptiker zurück und gab zum Beispiel mit der Einführung des internen Emissionshandels einen Richtung weisenden Impuls, der in seiner Wirkung weit über die Ölbranche hinaus ging und die Einführung des europäischen Emissionshandels beförderte. Es entspricht vollkommen dem Grundsatz der Nachhaltigkeit, sich auf die „Zeit nach dem Öl“ vorzubereiten – wenn auch mit kleinen ersten Schritten.

3.3.4 Ziele und Regeln

Befriedigung der Grundbedürfnisse

Das Ziel aller Wirtschaftstätigkeit ist eigentlich ein gesellschaftliches, die Befriedigung der Grundbedürfnisse nach Ernährung, Kleidung, Wohnen, zwischen-

15 The Washington Times, 12.10.2002

menschlicher Kommunikation, Kultur, sowie sinnvoller, befriedigender und existenzsichernder Arbeit und gesunder Umwelt. Grundbedürfnisse sind von sozialen und kulturellen Vereinbarungen bzw. Standards abhängig. Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben uns Produktion und Vertrieb von Gütern und Dienstleistungen wachsenden Wohlstand beschert.

Wohlstand erhalten im Norden, mehren im Süden

Die Industriestaaten möchten ihren Wohlstand wenigstens erhalten wissen, für die armen Länder steht die Wohlstandsmehrung im Vordergrund. Gemäß dem WCED-Bericht (1986) soll die Armut in den Entwicklungsländern durch finanzielle Unterstützung bekämpft werden. Darüber hinaus werden Technologietransfer und vollständige Kostenrechnung gefordert. In die Kosten von Ressourcen und Produktion seien die Mittel einzubeziehen, die zur Regenerierung der Ressourcen aufgewendet werden müssen, wie auch die aus Ressourcennutzung entstehenden Umwelt- und Gesundheitskosten.

NGO-Aufrufe effektiver als Agenda-21 Appelle

Industrielles Wachstum wird als notwendige Bedingung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse angesehen. Allerdings seien solche industriellen Arbeitsweisen zu fördern, die Ressourcen effizient nutzen und weniger Abfall und Umweltverschmutzung erzeugen. Die Industrienationen sollen dabei mit gutem Beispiel vorangehen, indem multinationale Konzerne in jedem Land die Standards und Richtlinien anwenden, die in ihren Heimatländern gelten. Ein bemerkenswertes Ziel, wenn man bedenkt, dass gerade die niedrigen Sozial- und Umweltstandards die Gründe für die Auslagerung von Produktionen in Entwicklungsländer sind. In der Agenda 21 wurde dieser Punkt allgemeiner aufgegriffen und lediglich verantwortungsbewusstes Unternehmertum verlangt – ein wohl eher halbherziger Appell. Selbst die internationalen Aufrufe von NGO's, Produkte von bestimmten Herstellern zu boykottieren, erwiesen sich wirksamer. Inzwischen wächst die Zahl der Unternehmen, die sich auch in so genannten Billiglohnländern bemühen, ein Mehr an Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten und dies verantwortungsvolle Verhalten zudem für Werbezwecke einsetzen.

Agenda-Ziele zu allgemein

Ebenfalls eher allgemeinen Charakter hat das Agenda-Ziel in Hinblick auf den liberalisierten internationalen Handel. Dieser habe offen, gerecht, sicher, nichtdiskriminierend und berechenbar zu sein. Doch scheint der allgemeine freie Zugang von Exporten aus Entwicklungsländern zu den Märkten der Industriestaaten nach wie vor in weiter Ferne zu liegen.

Für den nationalen Kontext etwas konkreter wurde 1994 die „Enquete-Kommission Schutz des Menschen und Umwelt" (S. 484f.):

Schutz- und Gestaltungsziele	**Bewertungskriterien / Indikatoren**
Individuelle Ebene	
- Freiheit und Entfaltungschancen	Human Development Index
- Gesundheit	Indikatoren nach WHO
- Mobilität	Erreichbarkeit wichtiger Zielorte [...]
- Soziale Sicherheit	Altersarmut, Notfälle etc. [...]
- Bildungschancen	Bildung nach Herkunft, Geschlecht etc. [...]
Wirtschaftliche Stabilität	

Schutz- und Gestaltungsziele	Bewertungskriterien / Indikatoren
- dauerhaft verträgliches Wirtschaftswachstum	Ökosozialprodukt [...]
- Geldwertstabilität	Inflation [...]
Außenhandelsbalance	Außenhandelssaldo (Veränderungsraten)
- Wettbewerbsfähigkeit	Monopolisierung, intern. Wettbewerbsfähigkeit [...]
- Stetigkeit der wirt. Entwicklung	Konjunkturausschläge [...]
- Stabilität der Beschäftigung / Annäherung an Vollbeschäftigung	Arbeitslosigkeit [...]
Erhalt und Weiterentwicklung der marktwirtschaftlichen Strukturen	
- Ressourcenschonung / Erhalt des Naturkapitals auf der Inputseite	1. und 2. Regel der Ressourcennutzung [...]
- Artenvielfalt	Artenverlust und Einengung des Genpools [...]
- Branchenvielfalt	Branchenverarmung [...]
- Unternehmensvielfalt	Einengung des Spektrums der Betriebsgrößen [...]
- Qualifikationsvielfalt	Verengung von Qualifikation
Erhalt und Weiterentwicklung der marktwirtschaftlichen Funktionsfähigkeit	
- Assimilationskapazitäten natürlicher Senken erhalten, Erhalt des Naturkapitals auf der Outputseite	Überlastung der Senken, 3. Regel zur Ressourcennutzung
- Innovationsfähigkeit	Patentstatistik, Forschungs- und Entwicklungsmittel [...]
- Krisenfestigkeit	Krisenanfälligkeit [...]

Naturkapital und wirtschaftliche Funktionsfähigkeit erhalten

Die ökonomischen Schutz- und Gestaltungsziele ergeben sich aus dem Erhalt des Naturkapitals und der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit. Soll das Naturkapital erhalten werden, müssen auf der Inputseite des Wirtschaftsprozesses die natürlichen Ressourcen geschont werden und auf der Outputseite die Tragekapazitäten der Ökosysteme erhalten bleiben. Wenn man darin übereinkommt, dass die ökonomischen Wachstumspotentiale nicht in einem absehbaren Zeitraum ausgeschöpft werden sollten, werden ökologische Aspekte zum elementaren Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Die Enquete-Kommission geht auch davon aus, dass mit Nachhaltigkeit nicht lediglich der Status Quo bewahrt werden soll. Vielmehr bedürfe die Ökonomie einer energischen Umstrukturierung und Weiterentwicklung zur ökologischen Tragfähigkeit. Die ohnehin ständig ablaufenden Veränderungsprozesse und Strukturverschiebungen seien durch geeignete Rahmenbedingungen in dieser Richtung zu unterstützen, um die hohe Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaft produktiv zu nutzen.

Insgesamt fallen die konkreten Schutz- und Gestaltungsziele mäßig detailliert aus und bedürfen einer weiteren Konkretisierung. Sie haben gleichwohl das Leitbild der Nachhaltigkeit mit Inhalten gefüllt oder waren zumindest Anstoß für weitergehende Überlegungen. Den verschiedenen Zielen stellte die Kommission folgende Regeln für ökonomische Nachhaltigkeit an die Seite (Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998:26):

1. Das ökonomische System soll individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse effizient befriedigen. Dafür ist die Wirtschaftsordnung so zu gestalten, dass sie die persönliche Initiative fördert (Eigenverantwortung) und das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls stellt (Regelverantwortung), um das Wohlergehen der derzeitigen und künftigen Bevölkerung zu sichern. Es soll so organisiert werden, dass es auch gleichzeitig die übergeordneten Interessen wahrt.

2. Preise müssen dauerhaft die wesentliche Lenkungsfunktion auf Märkten wahrnehmen. Sie sollen dazu weitestgehend die Knappheit der Ressourcen, Senken, Produktionsfaktoren, Güter und Dienstleistungen wiedergeben.

3. Die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs sind so zu gestalten, dass funktionsfähige Märkte entstehen und aufrechterhalten bleiben, Innovationen angeregt werden, dass langfristige Orientierung sich lohnt und der gesellschaftliche Wandel, der zur Anpassung an zukünftige Erfordernisse nötig ist, gefördert wird. Die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft und ihr Produktiv-, Sozial- und Humankapital müssen im Zeitablauf zumindest erhalten werden. Sie sollten nicht bloß quantitativ vermehrt, sondern vor allem auch qualitativ ständig verbessert werden.

4. Die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft und ihr Produktiv-, Sozial- und Humankapital müssen im Zeitablauf zumindest erhalten werden. Sie sollten nicht bloß quantitativ vermehrt, sondern vor allem auch qualitativ ständig verbessert werden.

Nachhaltigkeit braucht starken Staat

Die Enquete-Kommission trug sich nicht in der Annahme, dass durch eine freie unregulierte Marktwirtschaft Nachhaltigkeit quasi von allein erreicht werden kann. Im Gegenteil beinhalte die marktwirtschaftliche Ordnung selbst zerstörerische Kräfte, die neutralisiert werden müssten. Freie Marktprozesse könnten dazu führen, dass Wettbewerb ausgeschaltet wird und sich Oligopole oder Monopole bilden. Um damit verbundene negative Auswirkungen zu unterbinden, müsse wohlbegründet in die Marktstrukturen oder die Marktergebnisse eingegriffen werden. Damit distanzierte sich die Kommission von einer neoklassischen Position und gibt sich pragmatisch (man könnte auch sagen »keynesianisch«), indem gezielte, zeitlich befristete Eingriffe in das Wirtschaftssystem als notwendig erachtet werden.

3.4 Partizipation

Kommunen gefordert

Im Mittelpunkt der folgenden Kapitel steht nun das institutionelle Gebot der Nachhaltigkeit, die Stärkung der Bürgerbeteiligung. Wie bei kaum einer anderen Aufgabe sind hier Politik und Verwaltungen in Deutschlands Kommunen gefordert. Denn Bürgerbeteiligung gewinnt in der Regel erst bei konkreten und umsetztungsrelevanten Projekten vor Ort die ihr zugesprochene Bedeutung und Wirkung.

Umweltbewegung machte Bürgerbeteiligung hoffähig

Es ist kein Zufall, dass in Deutschland alternative Beteiligungsverfahren gerade zu dem Zeitpunkt populär wurden, als die Umweltbewegung entstand. Die umweltpolitisch Engagierten – und dazu gehörten Bürger aus allen politischen Lagern – wollten nicht länger akzeptieren, dass sie von ihrer Regierungen ungefragt vier Jahre lang vor vollendete Tatsachen gesetzt wurden. Ob Müllverbrennungsanlage oder Atomkraftwerk – die unmittelbar Betroffenen setzten sich zur Wehr und gründeten beispielsweise Bürgerinitiativen. Die

und gründeten beispielsweise Bürgerinitiativen. Die plötzlich entstandene öffentliche Aufmerksamkeit zwang die Regierungsvertreter, ihre Entscheidungen argumentativ zu legitimieren. Es kam nicht selten vor, dass im Anschluss bereits beschlossene Maßnahmen rückgängig gemacht oder zumindest korrigiert wurden. Auf dem internationalen Parkett hat eine weltweite Bewegung der Nichtregierungsorganisationen die Einbeziehung der Betroffeneninteressen hoffähig gemacht. Inzwischen ist beinahe unumstritten, dass politische Entscheidungen sorgfältiger gefällt werden können, wenn die Betroffenen und Interessierten zuvor über formale Verfahren hinaus angehört werden. Dass inzwischen auch in vielen international bedeutsamen Dokumenten wie der Agenda 21 explizit nicht nur die Beteiligung der Bürger, sondern sogar die Stärkung der Partizipation eingefordert wird, ist nicht zuletzt der Verdienst einer internationalern Bottom-up-Bewegung.

Übersicht

Wie zuvor gilt es, aus einem umfangreichen Themenfeld die wichtigsten für Nachhaltigkeit relevanten Aspekte auszuwählen. Den Anfang macht das Aktionsfeld „Lokale Agenda 21“, welches von enormem Stellenwert im Nachhaltigkeitsdiskurs ist, jedoch noch nichts über Partizipationsaspekte erklärt. Vielmehr zeigten sich in den letzten zehn Jahren diverse Hemmnisse bei der Umsetzung dieses Beteiligungsprozesses, welche neben den Erfolgsfaktoren Gegenstand der weiteren Ausführungen sein werden. Dabei geht es u.a. um die Grenzen von Partizipationsverfahren, ihre Legitimität, die Beteiligungsbereitschaft der Bürger sowie um Bürgerschaftliches Engagement. Den Abschluss bildet das Kapitel „Demokratie in der Krise“, in dem einige grundlegende Phänomene unserer gegenwartfixierten Demokratie angesprochen werden.

3.4.1 Einführung

Brundtland greift Partizipationsgedanken auf

Bereits die Brundtland-Kommission betonte in ihrem Bericht, dass die Beteiligung der gesamten Gesellschaft ein wichtiges Kennzeichen der Nachhaltigkeitsidee sei und zwar sowohl bei der Bestimmung der zu lösenden Probleme als auch bei der Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung. Nicht ausschließlich Politiker, sondern auch NGOs, Wissenschaft, Industrie und aufgeklärte Öffentlichkeit sollten mitregieren, weil die erforderlichen Veränderungen zur Verwirklichung bzw. Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung nur möglich wären, wenn die Öffentlichkeit in die damit verbunden Entscheidungen einbezogen werde (WCED dt. XXIV:27, 51). Nebenbei erwähnt begründet nicht zuletzt der Einfluss der Brundtlandkommission den partizipativen Charakter des Rio-Gipfels.

Anpassungsbereitschaft durch Beteiligung erhöhen

In die gleiche Richtung argumentieren auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen und die Enquete-Kommission. Sie betonen die enormen Herausforderungen, die im Nachhaltigkeitskonzept liegen, mit denen weit gehende Veränderungen beispielsweise der Mobilitäts- und Konsumgewohnheiten einher gehen. Eine erhöhte Anpassungsbereitschaft der Bevölkerung sei gefordert, so die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, um zukunftsfähig wirtschaften zu können. Während die End-of-Pipe Technologien wenn überhaupt nur

marginale Verhaltensänderungen erforderlich machten, brächten Herausforderungen wie der Klimawandel gesellschaftlich wesentlich tiefer greifende Umstellungen mit sich, da eine folgenreiche Anhebung der Energiepreise kaum vermeidbar sei (vgl. Enquete-Kommission 1994:55). Ähnlich äußerte sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen. In seinem Gutachten von 1994 stellt der Rat fest, dass zur Bewältigung der ökologischen Problematik völlig andere Strategien erforderlich sind als bei der Lösung der Sozialen Frage. In beiden Fällen müssten zwar negative Folgen ökonomischer Vorhaben abgefangen werden, während die Soziale Frage jedoch eher ein Verteilungsproblem gewesen sei, dem mit wirtschaftlicher Produktivität und dem ethischen Impetus der Solidarität begegnet werden könne, stelle sich mit der ökologischen Krise ein Vernetzungsproblem (RSU 1994:47).

Nachhaltigkeit braucht Akzeptanz

Nachhaltige Entwicklung kann nicht einfach vom Staat verordnet werden (Bundesdrucksache 14/9800:88). In modernen pluralistischen Gesellschaften fällt es Individuen ebenso wie gesellschaftlichen Gruppen zunehmend schwerer, kollektiv verbindliche Normen, die von allen als legitim angesehen und aus der Sicht des Einzelnen als verpflichtend wahrgenommen werden, aufzustellen bzw. anzuerkennen (Zilleßen 1993:29). Je weniger gesellschaftsübergreifende Leitbilder oder Verhaltensorientierungen zur Verfügung stehen, desto schwieriger wird der Prozess der Abstimmung über kollektiv verbindliche Handlungsanweisungen, wie sie für die Umsetzung von Schritten in Richtung nachhaltige Entwicklung erforderlich sind. Ortwin Renn stellt sich daher die Frage, in welcher Weise ein politisches System mit einem Konflikt umgehen kann, wie er sich aus der faktischen Vielfalt von Werten und Lebensstilen auf der einen und der notwendigen Steuerung des Gemeinwesens hin zu einer nachhaltigen Lebensweise auf deren anderen Seite ergibt (Renn 2002:217). Es scheint ungewiss, ob die Bürger allein aufgrund rechtlicher und fiskalischer Sanktionen bereit sein werden, von verschiedenen Gewohnheiten Abstand zu nehmen. Vielmehr ist mit Widerständen zu rechnen, wenn die Betroffenen nicht einsehen, weshalb Sanktionen verhängt werden. Der Widerstand kann sich verstärken, je unklarer der entsprechende Hintergrund ist. Die gesellschaftliche Akzeptanz konkreter Schritte in Richtung nachhaltige Entwicklung hängt besonders von der Vermittlung des dahinter liegenden Konzepts ab. Die Sinnhaftigkeit des Konzepts wird dadurch bestimmt, inwieweit die Adressaten solcher Vermittlungen selbst in die Formulierung von Zielen, in die Gestaltung und Organisation ihres Umfeldes einbezogen und eingebunden sind. Schon bei der Definition von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren sollte daher eine breite gesellschaftliche Beteiligung sichergestellt werden.

Gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess

Doch wer soll das Nachhaltigkeitskonzept wie vermitteln, Ziele formulieren und ausgestalten? Welche Institutionen? Mit dieser Frage befasste sich eine Studie mit dem Titel „Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit“, ein Bericht an die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997). Der Studie lag die Annahme zugrunde, dass Nachhaltigkeit nicht eine reine Frage des »Was« ist – also was Nachhaltige Entwicklung meint und welche

Ziele mit welchen Instrumenten erreicht werden können. Vielmehr gilt es, auch die Frage nach dem »Wie« der gesellschaftlichen Organisation zu beantworten: „Nachhaltige Entwicklung ist ein zukunftsbezogener gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess, der durch weitgehendes Unwissen, Unsicherheit und vielfältige Konflikte gekennzeichnet ist“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Dt. Bundestages 1998, Kap. I).

Agenda 21 fordert echte Beteiligung

Wer das institutionellen Gebot der Nachhaltigkeit betont, kann sich auf die Agenda 21 berufen. Dort heißt es im dritten Teil „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“, ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen, die von den Regierungen 1992 in Rio in allen Programmbereichen der Agenda 21 beschlossen wurden, sei das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen.

Wieviel Beteiligung?

Welches Maß an Beteiligung gefordert ist, wird jedoch in der allgemeinen Diskussion unterschiedlich bewertet. In dem Bericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ werden drei grundsätzliche Sichtweisen unterschieden:

1. Die vorhandenen Instrumente und Möglichkeiten der Partizipation sind prinzipiell ausreichend, sie müssten allerdings häufiger, intensiver und ernsthafter durch die Beteiligung genutzt werden.
2. Neue Formen der Beteiligung sollten entwickelt und erprobt werden. Die Entscheidungskompetenz und Verantwortung der bisher entscheidungsbefugten Gremien werden jedoch nicht in Frage gestellt.
3. Die Beteiligung der Bevölkerung und anderer Akteure sollte durch echte Mitentscheidungsbefugnisse und Machtteilung - z.B. durch Initiativ- und Vetorecht - erweitert werden (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999:53).

Bürger informieren und gewinnen

Konsens scheint zu sein, dass die Bürger prinzipiell in die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien, -zielen, -indikatoren u.ä. einbezogen werden sollen. Bei der Frage, welche Verfahren mit welcher Intensität der Mitsprache angewendet werden sollten, scheiden sich die Geister. Die Kommissionsangehörigen legten sich auf die zweite Sichtweise (s.o.) fest und empfahlen, dass die Bürger informiert und für die Nachhaltigkeitsdiskussion gewonnen werden. Die Beteiligung der Bürgerschaft an politischen Entscheidungen sollte mittels diskursiver Partizipationsverfahren (Planungszelle, Bürgerforum, Planning for real) gewährleistet werden, die sich möglichst repräsentativ zusammensetzen.

Aarhus-Konvention

Die Bundesregierung bekräftigte Ende 1998 die Notwendigkeit von Transparenz und Partizipation in Umweltfragen durch die Unterzeichnung der Aarhus-Konvention (UN-ECE-Übereinkommen) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Folgt man dem Artikel 7 der Konvention, soll jede Vertragspartei angemessene Vorkehrungen dafür treffen, dass die Öffentlichkeit, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind, in einem transparenten und fairen Rahmen an der Vorbereitung umwelt-

bezogener Pläne und Programme beteiligt wird. Die zuständige Behörde habe die Öffentlichkeit zu ermitteln, die sich beteiligen kann – unter Berücksichtigung der Konventionsziele. Jede Vertragspartei soll sich im angemessenen Umfang darum bemühen, Möglichkeiten für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen. Da die Art der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht genauer definiert ist, bleibt ein recht großer Ermessensspielraum vorhanden. Gleichwohl ergeben sich aus der Aarhus-Konvention für den Bereich der Planung und deren Umsetzung innerhalb der EG für Deutschlands Kommunen zusätzliche Verpflichtungen zur Institutionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, etwa in der Raum- und Bauleitplanung sowie bei umweltrelevanten Fachplanungen aller Art (RSU 2002, Kap. 148-150). Dem Sachverständigenrat zu Folge käme Deutschland mit solchen Reformen reichlich spät, im Vergleich zu den USA und der überwiegenden Zahl der EU-Mitgliedsstaaten böte sich hierzulande ein Bild der Rückständigkeit, das dringend korrigiert werden müsse, besonders hinsichtlich umweltrelevanter Fragestellungen (RSU 2002b, Kap. 119).

3.4.2 Die Lokale Agenda 21

> *„Viele kleine Leute an vielen kleinen Orten, die viele kleine Schritte tun, können das Gesicht der Welt verändern."*

Das afrikanische Sprichwort bringt die Kernidee der sogenannten Lokalen Agenda 21 auf den Punkt. Hier wird kurz auf die Agenda eingegangen, da sie die Verbindung der Themen Nachhaltigkeit und Partizipation konkret und anschaulich macht.

Über die gemeinsame Zukunft beraten

Als 1992 in Rio die Agenda 21 verabschiedet wurde, haben wohl nur wenige Teilnehmer der Konferenz geahnt, welche Auswirkungen das Kapitel 28 „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21" haben sollte. Dort heißt es unter anderem, dass jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll, um eine „kommunale Agenda 21" zu beschließen. Im Rahmen eines Beratungsprozesses über die zukünftige Entwicklung ihrer Stadt oder Gemeinde sollten Politik und Verwaltung von ihrer Bürgerschaft, Unternehmen und organisierten Gruppen lernen, um für die am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen zu erlangen. Die Verfasser der Agenda haben sich erhofft, dass sich durch den Beratungsprozess das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung schärft. Außerdem würden kommunalpolitische Programme, Leitlinien, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Agenda-Ziele auf der Grundlage des verabschiedeten kommunalen Programms bewertet und modifiziert.

Karriere eines Beteiligungsappells trotz sperrigem Begriff

Dreizehn Jahre später haben sich weltweit mehr als 6500 Kommunen zur Durchführung des Beratungsprozesses verpflichtet. Allein in Deutschland beschlossen knapp 2500 Stadtparlamente eine Lokale Agenda 21 (LA21). In Schweden haben alle Kommunen eine LA21, und in Großbritannien ist dies in 90 Prozent der

Kommunen der Fall. Die rasche Verbreitung mag überraschen, denn häufig wurde der Begriff »Lokale Agenda« als viel zu sperrig kritisiert. Tatsächlich kam es oft zu Verwechslungen etwa mit der agrarwirtschaftlichen Agenda 2000. Ähnlich wie das Nachhaltigkeitskonzept konnten die kommunalen Akteure mit »LA21« nicht in die Breite der Bürgerschaft vordringen. Man bemühte sich daher um aussagekräftigere Titel wie „Zukunftsfähiges Berlin“. Um so mehr versetzt die schiere Anzahl vieler tausend Agenda-Beschlüsse in Erstaunen.

Was ist so attraktiv an der LA21?

„Global denken, lokal handeln“

Nach dem Motto „Global denken, lokal handeln“ sahen viele Kommunen in der LA21 eine Chance. In einer Zeit wachsender Zweifel über den Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung hat sich die breite Umsetzung der LA21 zum Legitimitätsfaktor für das Selbstverwaltungsrecht entwickelt. Die Kommunen konnten exemplarisch die konkrete Bedeutung von „lokalem Handeln“ vorführen und pointiert ihre grundlegende Rolle für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes bekräftigen.

LA 21 leichthin beschlossen

Ein weiterer möglicher Grund für die rasch zunehmenden Agenda-Beschlüsse: Vielen Stadtratsmitgliedern war nicht klar, worauf sie sich einließen und die LA21 schnell beschlossen. Beratung klingt zunächst offen und unverbindlich. Dass die Beteiligten sich auch als Mitentscheider verstehen würden, zeichnete sich nicht sogleich ab. Beratungsergebnisse schienen in den Augen vieler Politiker lediglich Empfehlungscharakter zu haben. Dabei wurde unterschätzt, welche Eigendynamik der Kommunikationsprozess erlangen kann. Bis heute kommt es gelegentlich zum offenen Streit zwischen Teilen des Rates und Agenda-Gruppen, welche die Beachtung des entwickelten Nachhaltigkeitsprogramms einfordern.

Neue Qualität der Bürgerbeteiligung

In einigen Kommunen waren es auch die Bürger, die den Beratungsprozess initiiert haben und Politik und Verwaltung zum Handeln aufforderten. Sie haben die neue Qualität der Bürgerbeteiligung erkannt, welche die weltweiten Konsultationsprozesse zur Entwicklung einer lokalen Agenda mit sich bringen. Denn es geht nicht um Beteiligungsverfahren nach dem „Sankt-Florian-“ oder „Not-in-my-backyard-Prinzip“, bei denen unmittelbar Betroffene eine Müllverbrennungsanlage, Deponie oder neue Straßenführung verhindern wollen. Bei der Lokalen Agenda 21 geht es um einen Prozess, bei dem die Summe der Einzelinteressen einen einzigartigen Strategiediskurs über die Zukunft der Gemeinde ermöglicht.

Erfolg und Misserfolg

Sind die Kommunen nachhaltiger geworden?

Nun soll die Frage erörtert werden, inwiefern es den Kommunen gelang, die Prinzipien der Nachhaltigkeit in ihrer kommunalen Politik zu verankern. Die Beantwortung der Frage kommt einer LA21-Bilanz gleich und ist nicht ganz leicht zu beantworten. Selbst auf Deutschland beschränkt lässt sich aus über 2000 Agenda-Prozessen keine stichhaltige Bilanz entwickeln. Daher werden hier einige Gesamteindrücke formuliert.

Ignoranz frustriert

Viel wurde diskutiert, jede Menge Papier beschrieben, doch im Endeffekt ist nicht viel passiert, so klagen manche. Betrachtet man nackte Zahlen (Flächenverbrauch, Kohlendioxidemissionen usw.), kann man die Enttäuschung verstehen. Oftmals werden ökologische und wirtschaftliche Aspekte als Gegensatz wahrgenommen. Nicht selten stehen die LA21-Ergebnisse im Widerspruch zum konkreten Handeln. Wenn die Beteiligten während der LA21 darin übereingekommen sind, den Flächenbrauch durch die Errichtung von freistehenden Einfamilienhäusern zu vermeiden, sie gleichwohl dennoch weiter bewilligt werden, etwa um Einwohner zu halten, sind Enttäuschung und Frustration unvermeidlich.

Repräsentativität und wechselnde Ratsmehrheiten

Die weiter unten noch auszuführenden Legitimitätsaspekte haben die Erfolgsaussichten schon zu Beginn der LA21-Prozesse eher dürftig aussehen lassen. Oft haben die Kommunalpolitiker die Repräsentativität der LA21-Gruppen in Zweifel gestellt und hingegen ihre persönliche Legitimation als gewählter Mandatsträger hervorgehoben. Mit diesem Argument wurden nicht selten Beratungsergebnisse in Frage gestellt. Auf Repräsentativität hat die Stadt Münster seinerzeit bei der Initiierung der LA21 stark geachtet. Für die Arbeitsgruppen zu den Themengebieten wie Wirtschaft und Umwelt wurden zum Beispiel jeweils sowohl Umweltaktivisten und Unternehmervertreter berufen. Landesweit galt Münster mit seinem Agenda-Prozess als Vorreiter in Hinblick auf Beratungsverfahren und -strukturen. Doch mit der neuen Ratsmehrheit kam es nicht mehr zur konsequenten Umsetzung des beschlossenen Aktionsprogramms.

Dürftige materielle und immaterielle Unterstützung

Irgendjemand muss den Beratungsprozess inhaltlich und organisatorisch betreuen. Moderation, Zusammenfassung und Aufbereitung von Workshops, Koordination und Abstimmung der Gruppen und Treffen und vieles mehr kosten Zeit und Geld. Während die Porto-, Kopier-, Bürokosten u.ä. noch ein vergleichsweise geringes Problem sind, fehlt es oft an finanziellen Mittel für Personal. Ehrenamtlich sind die Aufgaben kaum zu bewältigen, vor allem nicht dauerhaft. Darüber hinaus schien die Institutionalisierung der LA21 ratsam, schließlich ist nachhaltige Entwicklung ein kontinuierlichen Prozess. Ungerne werden vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltssituation Gelder dauerhaft für die LA21 gebunden. Eher selten ist es beispielsweise, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein oder gar mehrere Mitarbeiter allein mit der Betreuung des Agenda-Prozesses betraut sind.

Abnutzungseffekt

Die Beratung über die gemeinsame Zukunft kann sich mehrer Jahre hinziehen. Letztlich hört eine LA21 nicht auf, denn durch den Kreislaufgedanken, er stammt aus dem Projektmanagement, setzt nach der Evaluation die Überprüfung des Leitbildes und der Strategien ein und beginnt erneut die Umsetzungsphase. Das Interesse der breiten Öffentlichkeit, sofern überhaupt vorhanden, und die Bereitschaft zur Mitwirkung nimmt mit der Zeit ab. Zudem rücken andere Themen auf die vorderen Plätze der kommunalen „To-Do-Liste“. Beispielsweise kam Stadtmarketing in Mode, ein Prozess, der ähnlich wie die LA21 abläuft, jedoch eher wirtschaftlich fokussierte Interessen hat, die oftmals den LA21-Zielen zuwiderlaufen. Lokale Nachhaltigkeit bzw. die LA21 kann um so (dauerhaft) wirksamer umge-

setzt werden, je besser der Prozess institutionell verankert ist. Wie keine andere Institution bieten sich hier die Kommunalverwaltungen als Träger und Motor des Prozesses an. Inwiefern Verwaltungen diese Aufgabe übernehmen können, auch ohne gesonderte Mittelzuweisungen, ist nicht zuletzt eine Frage dieser Arbeit. Möglicherweise kann durch die Integration der Nachhaltigkeitsidee in sämtliche Aufgabenbereiche der Kostenaufwand äußerst gering gehalten werden. Denn letztlich geht es bei Nachhaltigkeit weniger um neue Kompetenzen bzw. die Einstellung neuer Fachleute, sondern mehr um die nachhaltigkeitsorientierte Ausrichtung der Verwaltungsarbeit.

LA21 bündelt lokales Humankapital

Gleichwohl liegt in der Entwicklung einer kommunalen Agenda eine Menge Chancen. Durch die Agenda-Prozesse wurde oft erstmals das kreative Potential der kommunalen Akteure gebündelt. Ein Novum lag wohl auch in der gemeinsamen Aufgabe, Strategien für die langfristige Entwicklung der Gemeinde zu entwickeln. Einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten gab es bis dahin selten, etwa in Bebauungs- oder Flächennutzungsplänen. Politiker scheuen traditionell langfristig bindende bzw. wirksame Konzepte und Strategien. Lieber sind ihnen Erfolge, die den eigenen Leistungen in der gegenwärtigen Wahlperiode zugeschrieben werden können. Die LA21 kann insofern als institutionalisiertes Korrektiv verstanden werden.

Unzählige Maßnahmen bereits umgesetzt

Insgesamt kommt es zwar immer wieder vor, dass Agenda-Aktivisten, Verwaltung, Politiker, Wirtschaftsvertreter und andere Akteure konfrontativ aufeinander losgehen. Doch trotz aller Reibungsverluste entwickelte sich nicht nur eine neue Diskussionskultur, es wurden auch viele Projektideen in die Praxis umgesetzt. Mittlerweile gibt es eine Datenbank, in der all die dokumentierten »guten Beispiele« – man könnte auch sagen LA21-Erfolge – gesammelt und recherchierbar sind. Aktivisten und allgemein Interessierte können sich hier Anregungen holen und über die Kontaktdatenbank sogleich mit den zuständigen Menschen weitergehende Informationen austauschen.

3.4.3 Partizipationsbereitschaft auf lokaler und regionaler Ebene

Mitwirkungsbereitschaft durch räumliche Betroffenheit

Städte, Gemeinden und Regionen sind die Orte, an denen die Beteiligung der Bürger konkret wird. Im relativ überschaubaren Bereich der Kommunalpolitik sind die Bürger am ehesten zur Mitwirkung an Entscheidungsprozessen bereit. Besonders im Falle unmittelbarer Betroffenheit von lokalen Entscheidungen besteht bekanntermaßen eine sehr hohe Bereitschaft zur Mitwirkung oder gegebenenfalls zum Widerstand (Zilleßen 1978:135). Zudem führt jene unmittelbare räumliche Betroffenheit – in Verbindung mit stärkerer Teilhabe – zur Ausbildung von Kompetenz und Selbstvertrauen (Schmalz-Bruns 1994:386) und fördert damit das Erkennen und Verstehen des Nachhaltigkeitsparadigmas (Renn/Oppermann 1995:258). Zu ökologischen, sozial-kulturellen und ökonomischen Themen lassen sich direkte Beziehungen herstellen. Durch ihre größere Problemnähe können die

Bürger in lokalen Einheiten – im Hinblick auf Informationen – eine wichtige Zulieferfunktion für die kommunalen Entscheidungsträger haben.

Zusammenhänge erkennen

Für die stärkere Einbindung der Bürger – zum Beispiel in die Planung von konkreten Maßnahmen – spricht auch die Möglichkeit zur Minderung psychosozialer Belastungen sowie die Stärkung des individuellen Wohlbefindens. Werden Maßnahmen partizipativ umgesetzt und erkennen die Betroffenen damit zusammenhängende Veränderungen, ist eine bessere Bewertung der Umweltqualität durch die Betroffenen und ein wachsender Anteil „derjenigen, die eine gute Grundstimmung repräsentieren“, zu erwarten (Schluchter/Dahm 1996:109). Die Bürger reagierten in einer Studie von Schluchter auf Prozesse und Entscheidungen, in denen sie ihre Bezüge wieder erkannten und beachtet fanden, mit großer Zustimmung. Dadurch würden Motivationen für Mitwirkung und Mitarbeit gefördert. Die Akzeptanz von Verwaltungs- und politischen Entscheidungen habe merklich zugenommen.

3.4.4 Die Bürgerkommune

Kennzeichen der Bürgerkommune

Die »Bürgerkommune« wird u.a. als Möglichkeit verstanden, den ureigenen Charakter kommunaler Selbstverwaltung und die Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaften durch Partizipation der Bürger zu stärken (KGSt 1999:15). Nach Bogumil (Bogumil/Holtkamp 2000:43) umfasst der Begriff Bürgerkommune, dass Städte und Gemeinden die Qualität öffentlicher Aufgaben und Leistungen gestalten, Planungen als Teil eines demokratischen Beteiligungsprozesses verstehen, Transparenz als Voraussetzung für bürgerschaftliche Einflussmöglichkeiten auf und Kontrollchancen über Planungs- und Entscheidungsprozesse herstellen, Bürger neue oder nicht mehr zu finanzierende Aufgaben (mit Unterstützung der Kommune) übernehmen, die Formen der nicht repräsentativen Demokratie auch auf »artikulationsschwache« Bevölkerungsgruppen zuschneiden und die Kreativität und Selbsthilfefähigkeit der Bürger fördern.

Partizipationsformen

Es gibt eine Fülle an Partizipationsformen. Es lassen sich verfasste und nicht verfasste bzw. indirekte und direkte Partizipationsformen unterscheiden (Alemann 1999:123) [16]:

16 Schema mit veränderten Inhalten entnommen. Alemann ordnet Protest und Bürgerinitiativen den direkt-nichtfassten Partizipationsformen zu, Planungszellen, Verbände und Bürgerforen jedoch den indirekt-nichtverfassten. Dieser vermeintlich eindeutigen Zuordnung soll hier nicht gefolgt werden. Das Feld wurde daher in die Mitte gestellt.

	Direkt	*Indirekt*
Verfasst	Volksbegehren, Volksentscheid, Referendum	Wahlen, Parteimitgliedschaft, Anhörungen, Beiräte, Beauftragte
Nicht-verfasst	Gesprächskreise und Runde Tische zur Diskussion und Abwägung von Belangen (als Folge von Protesten und Bürgerinitiativen), Lokale Agenda 21 u.ä.. Verfahren: Planungszelle, Mediation, Moderation, Verhandlung, Kooperation u.ä.	

Neue verfasste Partizipationsformen

Die traditionellen verfassten Mitbestimmungsrechte wurden seit den 70er Jahren zunehmend durch neue Formen verfasster und nicht verfasster Möglichkeiten zur Mitgestaltung ergänzt. Bezogen auf die verfassten Partizipationsformen wurden die Bürger im Rahmen der Kommunalverfassungen der Länder als Wähler aufgewertet: Die Bürgermeister werden mittlerweile überall vom Volk gewählt (bis auf Bremerhaven), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind flächendeckend eingeführt und das personalisierte Kommunalwahlrecht mit kumulieren und panaschieren hat sich stark verbreitet (Banner 1997:137; Wollmann 1999:358 ff.).

Bürger als »Koplaner«

Bezogen auf die nicht-verfassten Partizipationsformen werden die Bürger inzwischen mehr denn je dazu ermutigt, Akteure der Kommunalpolitik zu werden und sich als »Koplaner« zu beteiligen. Grundsätzlich gesprochen fallen dem Bürger im Verhältnis zum politisch-administrativen System mehrere Rollen zu. Die Bürger können zugleich als politischer Auftraggeber, Kunden der Leistungserstellung, Mitgestalter des Gemeinwesens und Koproduzenten bei der Leistungserstellung verstanden werden (Bogumil/Holtkamp 2000:43). Die Rolle als Mitgestalter nehmen die Bürger sowohl auf strategischer Ebene als auch bei der konkreten Umsetzung von Projekten wahr. Eine recht vollständige Übersicht der verschiedenen Verfahren bietet Vogel (Vogel 1999:145; vgl. auch Wimmer 1999:349); sie wurde in der nachfolgenden Übersicht um einige Punkte ergänzt, greift das von Bogumil dargestellte Rollenverhältnis auf und versteht den Bürger als

Berater

- Berater (z.B.: Beschwerdemanagement (Klister 2000:41f.), Leistungsversprechen, Befragungen, Fokus-Gruppen oder Kunden-Konferenz, Qualitätszirkel mit Bürgern, Energietische, Bürgerforen in Stadtteilen und Wohnquartieren, Nachbarschaftsforum bürgerorientierter Haushaltsplan (s. u.a. Banner 1997:135), Bürgerkarawanen, Marktstände, Wettbewerbe)

Strategischer Koplaner

- Koplaner im Rahmen strategischer Stadtentwicklung (z.B.: Zukunfts- und Leitbildkonferenz zur Erstellung von Leitbildern oder Konzeptionen für die Stadt oder Stadtteile, Arbeitskreise und Foren zur Erstellung von Stadtentwicklungsprogrammen, LA21, Kinder und Jungendparlamente, Beiräte)

Operativer Koplaner

- Koplaner im Rahmen operativer Planungen (z.B.: Beteiligung der Bürger an Bauleitplanung, örtliche Verkehrsplanung, Schulentwicklungsprogramm, Sportstättenplanung, Kulturentwicklungsplanung, Weiterbildungsplanung)

• Organisator und Verwalter von Einrichtungen und Projekten (z.B.: Spielplätze, Sporteinrichtungen wie Sportplätze, Bäder, Sporthallen, autonome Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen, soziale Beratungsstellen, sozio-kulturelle Zentren, Stadtteil-Auto, Bürgerbusse, Angebote für Kinderbetreuung und Jugendeinrichtungen, Umweltprojekte wie Baum-/Bachpatenschaften, Betreuung von Streuobstwiesen)

Organisator und Verwalter

• Mitgestalter des räumlichen Nahbereichs (z.B.: Straßenwege, Verkehrsregelungen, ÖPNV, Grünanlagen, Beleuchtung, Spielplätze, Reinigung usw.)

Mitgestalter

3.4.5 Alternative Partizipationsverfahren in etablierte Gremien und Entscheidungsroutinen einbinden

Nun ist es nicht so, dass die Planungszelle und andere nicht-verfassten Beteiligungsverfahren auf uneingeschränkte Zustimmung stoßen. Die zentrale Kritik lautet, dass die Verfahren nicht legitimiert sind. Zu Recht wird das so genannte „not-in-my-backyard"-Prinzipt kritisiert. Ein Bürgerinitiative, die sich gegen eine Müllverbrennungsanlage oder den Ausbau einer Straße zur Wehr setzt, vertritt meist nur Individualinteressen. Die gewählten Regierenden hingegen vertreten das Gemeinwohl, welchem die Interessen der Einzelnen im Zweifelsfall unterzuordnen sind. Kommt es dennoch zu Gesprächskreisen, um die Befindlichkeiten der Betroffenen genauer zu eruieren, werden zum Beispiel sozial schwache Gesellschaftsschichten oder Ausländer in der Regeln nicht repräsentiert.

Kritik an nicht-verfassten Verfahren

Die Kritik an den verfassten und rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren lässt sich auf drei Kernbereiche zusammenfassen: Informationsdefizit, Demokratiedefizit und Kommunikationsdefizit. *Erstens* sind konventionelle Verfahren für die außen stehenden Bürger in der Regel zu intransparent. Von außen ist nur mit erheblichen Hindernissen zu erfahren, auf welcher Informationsgrundlage bestimmte Maßnahmen beschlossen wurden. *Zweitens* setzen die rechtlich geregelten Beteiligungsmöglichkeiten zu spät und zu selektiv an. Die zur Entscheidung stehenden Vorhaben sind meist schon so weit fortgeschritten, dass ein Zurück nicht ohne Einbußen möglich ist. *Drittens* lassen die klassischen Verfahren keinen Raum für eine verständigungsorientierte, kooperative Kommunikation und werden damit der Komplexität von Fragen nachhaltiger Entwicklung nicht gerecht (Troja 2001).

Kritik an verfassten Verfahren

Diese Defizite können durch nicht-verfasste Partizipationsverfahren wie Planungszellen, Bürgerforen, Kooperative Planung, Mediation, Runde Tische und andere moderierte Diskursprozesse ausgeglichen werden. Es stellt sich allerdings die Frage, wie solche nicht legitimierten institutionellen Innovationen in das geltende und weithin akzeptierte politisch-administrative Systems integriert werden können, um es so zu bereichern. Zum einen ließe sich so sicherstellen, dass die Legitimationsprozesse der bestehenden Institutionen in Politik und Verwaltung nicht unterlaufen werden. Zum anderen könnte sich durch eine gelingende Kopplung nicht-verfasster Partizipationsverfahren mit verfassten Entscheidungsrouti-

Defizite ausgleichen

nen in Politik und Verwaltung eine – bezogen auf die Beteiligungsverfahren – Legitimationsquelle ergeben, die eine Ergebnisumsetzung wahrscheinlicher macht.

Verbindlichkeit durch Beteiligung von Entscheidungsträgern

Politiker einbeziehen?

Während Verwaltungsmitarbeiter sehr oft und gut mit Bürgergremien zusammenarbeiten – manchmal in der Rolle des Beobachters, als Informationsquelle, Ansprechpartner usw. – ist die Kooperation mit Politikern oft schwierig. Die direkte Beteiligung beispielsweise von Kommunalpolitikern könnte den Stellenwert von Bürgerforen erhöhen. Gleichzeitig würden mit der Entscheidungskompetenz des Gremiums aber auch die Anforderungen an die Repräsentativität der Zusammensetzung steigen, was nicht immer die Stärke nicht-verfasster Bürgerbeteiligung ist. Es besteht auch die Gefahr einer Beteiligung nach Parteiproporz statt nach tatsächlichem Interesse und Betroffenheit. Zudem gibt es praktische Grenzen für diesen Ansatz, weil Politiker einer hohen Entscheidungsebene entweder strategisch agieren müssen und sich zurückhalten oder aus fachlichen und terminlichen Gründen die Teilnahme an die Arbeitsebene abgeben.

Rückkopplung zu Entscheidungsgremien gewährleisten

Dennoch kann im Einzelfall geklärt werden, welche Vertreter aus Politik und Verwaltung an den Beteiligungsverfahren teilnehmen sollten, um die Rückkopplung an die Entscheidungsgremien zu gewährleisten. Der Sorge einer Vorabbindung der öffentlichen Verwaltung wird in der Praxis oft begegnet, indem ihr ein Beobachter- und Informantenstatus im Verfahren eingeräumt wird. Politiker müssen auf die veränderten Kommunikationsregeln verpflichtet werden und in die Lage versetzt werden, durch ihre Beteiligung den Prozess der Interessenklärung und der sich ändernden Perspektiven und Bewertungen mitzuvollziehen (Kopatz/Troja 2003).

Mandat des Verfahrens und politische Selbstverpflichtung

Erwartungen und Ziele klären

Viele Teilnehmer an Agenda-Prozessen betonen als Erkenntnis aus der praktischen Bürgerbeteiligung vor allem eines: Das Mandat der Gruppen muss von den verantwortlichen Entscheidungsträgern und den Organisatoren der Verfahren vor Beginn der Beratungen deutlich, öffentlich und möglichst schriftlich geklärt werden. Dazu gehört eine Beschreibung der Aufgaben des Verfahrens, des Stellenwertes der Ergebnisse und wie mit diesen im weiteren Entscheidungsprozess umgegangen werden soll. Eine solche Klärung verhindert falsche Erwartungen der Teilnehmer. Gleichzeitig wird auf diese Weise sichergestellt, dass sich Politik und Verwaltung selbst über den Zweck des Verfahrens klar werden müssen, eine erste Selbstverpflichtung eingehen und die Bürgerbeteiligung nicht als Alibi aus einer momentanen Entscheidungsunfähigkeit heraus einsetzen kann.

Einfluss des Verfahrens bestimmen

Durch öffentlich formulierte Mandate und politische Selbstverpflichtungen können diejenigen hochrangigen Entscheidungsträger eingebunden werden, deren direkte Teilnahme im Verfahren aus den oben genannten Gründen nicht möglich

ist. Zum Teil beruht die Kritik engagierter Bürger aber nicht auf falschen Annahmen über den Stellenwert des Verfahrens, sondern richtet sich gegen das »abgekartete politische Spiel«, das zu berechtigten Zweifeln an der Ergebnisoffenheit führt. Wichtig ist daher eine eindeutige Beschreibung im Vorfeld, an welchen Punkten Handlungsspielraum besteht und welchen Einfluss das Partizipationsgremium haben soll (Kopatz/Troja 2003).

Umsetzungsberichte und Begründungspflicht

Umsetzung der Ergebnisse begründet abwägen

Wenn Empfehlungen nicht übernommen und umgesetzt werden, sollten die Entscheidungsträger verpflichtet werden, dies öffentlich zu begründen. Insbesondere dem Beteiligungsforum sollten die Gründe dargelegt und im Idealfall die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Dieser Vorschlag läuft nicht darauf hinaus, dass das Partizipationsziel eines Entscheidungsinputs mit politikberatendem Charakter zugunsten einer fortlaufenden Verhandlung zwischen Politik und Beteiligungsforum aufgegeben wird. Verfahren sollen weiterhin durch politische und administrative Entscheidungen zu einem verbindlichen Ende kommen. Eine Berichts- und Begründungspflicht könnte sicherstellen, dass sich die Entscheidungsträger ernsthaft und nachprüfbar mit den Ergebnissen auseinandersetzen und Abweichungen nicht nur wahltaktisch, sondern argumentativ begründen müssen. Eine stärkere Institutionalisierung von Begründungspflichten würde den Ergebnissen einen offizielleren Charakter und höheren Stellenwert geben. Auch ohne Umsetzung könnten Partizipationsverfahren auf diese Weise zumindest die politische Diskussion weiter beeinflussen. Die durch die Verfahren erarbeitete Kompetenz, das Diskursniveau und die Transparenz politischer Entscheidungen gehen nach Meinung vieler Teilnehmer ohne eine solche politische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen vollkommen verloren.

Umsetzungskontrolle durch Nachfolgetreffen

Eine mögliche Form der Institutionalisierung von Begründungspflichten besteht zum Beispiel darin, die Umsetzung der Ergebnisse zum Gegenstand nachfolgender Erörterungstermine im Rahmen eines rechtlich fortgeschriebenen formalen Beteiligungsverfahrens zu machen. Eine Umsetzungskontrolle in dieser oder anderer Form, z.B. in Form von Nachfolgetreffen, Berichten, Stellungnahmen der politischen Entscheidungsträger zu den Ergebnissen usw. sollte im Rahmen des Auftrages eines Beteiligungsgremiums festgelegt werden und zu den Pflichten des politischen Auftraggebers gehören. Organisatoren von Kooperationsverfahren sollten auf entsprechende Klauseln im Auftrag hinwirken (Kopatz/Troja 2003).

Öffentlichkeitsarbeit

Medienpräsenz verbessern

Eine weitere Möglichkeit, den Stellenwert partizipativer Verfahren im politischen Entscheidungsprozess zu erhöhen, ist eine stärker institutionalisierte und professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit, sowohl seitens der Moderatoren als auch seitens der politischen Auftraggeber. Die mangelhafte Medienpräsenz von Agenda-Gruppen trägt beispielsweise oft dazu bei, dass der Stellenwert der Verfahren in der Öffentlichkeit und damit auch die politische Relevanz nicht größer ist. Ansät-

ze sind z.B. die Verbreitung der Ergebnisse in Fachgremien, die intensivere Kooperation mit Journalisten, die Begleitung der Prozesse durch Präsentations- und Diskussionsforen im Internet und die Förderung einer eigenen Identität der Gremien, z.B. unterstützt durch ein Logo, gemeinsame öffentliche Veranstaltungen, in denen die Beteiligten der Öffentlichkeit ihre Arbeit vorstellen, und im besten Fall eine Feier zum Abschluss des Prozesses (Kopatz/Troja 2003).

3.4.6 Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements für Nachhaltige Entwicklung

Beteiligung und Engagement ergänzen sich

Stellt man nun den alternativen Beteiligungsverfahren das Stichwort bürgerschaftliches Engagement an die Seite, fällt zunächst auf, dass der Übergang zwischen Beteiligung und Engagement fließend ist. Wenn die Mieter eines Wohnblocks in Kooperation mit dem Eigentümer ein Sanierungskonzept entwickeln und anschließend für die Umsetzung selbst den Hammer in die Hand nehmen (um die Kosten zu drücken), ergänzen sich Beteiligung und freiwilliges Engagement. Zudem setzt Beteiligung freiwilliges Engagement voraus. Ein weiterer Grund, weshalb Bürgerengagement hier thematisiert wird, liegt in der Bedeutung, welche dem Thema für nachhaltige Entwicklung zugemessen wird. Nicht ohne Grund, scheinen doch die Potentiale des so genannten Humankapitals größer zu sein als bisher angenommen (Klages 1998a). Allein im Bereich Umwelt-, Natur-, und Tierschutz engagieren sich Studienergebnissen zu Folge ca. 1,3 Millionen Menschen (Bundesdrucksache 14/8900:87). Die Kommunalverwaltungen können bei der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements eine wichtige Rolle einnehmen.

Gelegenheitsstrukturen für Engagement schaffen

Im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ heißt es: „Aktive Bürger brauchen einen aktiven Staat“ (Bundesdrucksache 14/8900:25). Mit Aktivierung ist demnach die Vorstellung verbunden, Menschen in die Lage zu versetzten, eigene Bedürfnisse zu artikulieren und an ihrer Befriedigung mitzuwirken. Um den Eindruck zu vermeiden, Aktivierung impliziere mögliche Formen der Instrumentalisierung, greift die Kommission das Bild vom ermöglichenden Staat auf, welcher Gelegenheitsstrukturen für Engagement schafft und der Bürgergesellschaft Gestaltungsspielräume öffnet (ebd.).

Gemeinwohlorientierung fördern

Gelegenheiten entstehen beispielsweise, wenn den Bürgern Beteiligungsmöglichkeiten offeriert werden. Wirkliche Beteiligung wird von den Bürgern immer auch als eine (Rück-)übertragung von Verantwortung für ihre eigenen Belange erlebt. Die gemeinsame Diskussion von Fragen, die Gemeinschaftsgüter betreffen, kann bei Berücksichtigung der oben genannten Qualitätsstandards die Gemeinwohlorientierung fördern. Die Bürger wägen gemeinsam mit anderen privaten und staatlichen Akteuren Interessen im öffentlichen Diskurs ab und vollziehen so einen gesellschaftlichen Lernprozess mit (vgl. Biesecker 2002:136.).

Aktivierung verfolgt unterschiedliche Ziele: Geld sparen und...

Mit der Aktivierung Bürgerschaftlichen Engagements werden sehr unterschiedliche Ziele verfolgt. Von Seiten der Verwaltung bzw. der Politik wird oft der geringe finanzielle Spielraum zum Anlass genommen und auf die möglichen Kostenre-

duktionen durch Aktivierung ehrenamtlichen Engagements hingewiesen (Klages 1998a). In diesem Zusammenhang werden die Bürger etwa im Rahmen des Beschwerdemanagements als Leistungsverstärker verstanden. Sie optimieren nach diesem Verständnis die Leistungsverwaltung. Viele sehen in der „Bürgergesellschaft“ eine Antwort auf die Krisenerscheinungen unserer Zeit (Dettling 1998).

... Bürgerzufriedenheit erhöhen

Als eher »weiches« Ziel kann die Steigerung der Bürgerzufriedenheit genannt werden. Es besteht die Hoffnung, dass durch eine verbesserte Kommunikation der Menschen untereinander in Bezug auf konkrete Themen eine stärkere Identifizierung der Bürger mit ihrer Stadt und ihrem Umfeld einhergeht und langfristig auch die Lebensqualität gesteigert werden kann. Projekte aus dem Stadtteilerneuerungsprogramm des Landes NRW haben beispielsweise gezeigt, wie durch Schaffung von neuen Kommunikationsstrukturen die soziale Stabilität in benachteiligten Quartieren und Stadtteilen erhalten werden kann (MASSKS 1998).

Menschen ermächtigen

Bürgerschaftliches Engagement ist die Grundlage für nicht-verfasste Partizipationsverfahren, kann jedoch nicht vorausgesetzt werden. Die Bürger müssen zur Mitgestaltung, Beratung, Mitentscheidung usw. motiviert werden; denn in der kommunalen Praxis der Bürgerbeteiligung zeigt sich immer wieder, dass weite Teile der Bevölkerung nicht eingebunden werden können. Insbesondere sozial schwache Gruppen müssen spezifisch angesprochen werden, um ihr Interesse an Entscheidungsbeteiligungen zu wecken. Arme, Ausländer, Arbeitslose, Alte und Jungendliche müssen – beispielsweise von der Verwaltung – geradezu ermächtigt werden, ihre Interessen wahrzunehmen und zu artikulieren (Rydin/Pennington 2000:154, Bogumil 2000:45; KGSt 1999:47ff.). Hierin liegt eine wichtige Aufgabe. Indirekt wird dadurch ein Beitrag zur Legitimation politischer und administrativer Entscheidungen geleistet, da die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements Verfahren zur Bürgerbeteiligung unterstützt.

Förderinstrumente

Es kommen verschiedene Instrumente zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Frage. Bogumil unterscheidet Instrumente zur Förderung gesellschaftlichen Engagements nach ihrer Ausrichtung für einzelne Bürger, für Initiativen, öffentliche Institutionen, Selbsthilfegruppen und für traditionelle Vereine. Jede dieser Gruppen kann demnach mit ideellen (Anerkennung, Werbung), fiskalischen (Aufwandsentschädigungen u.ä.), regulativen (vertragliche Vereinbarungen) und strukturellen (Einrichtung von Agenturen, Kontaktstellen, Einstellung eines Bürgerbeauftragten, verwaltungsinterne Arbeitskreis u.ä.) Instrumenten zum Engagement bewogen werden (Bogumil 2000:46-47).

Kultur der Anerkennung und Wertschätzung

Olk, Mitglied der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, hebt in diesem Zusammenhang die Etablierung einer umfassenden Kultur der Anerkennung und Wertschätzung hervor (Olk 2001:17; Wimmer 1999: 350). Dies wird wohl insbesondere für solche Formen des Bürgerengagements erforderlich sein, welche sich auf Nachhaltige Entwicklung beziehen. Eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung kann sich nach Olk nicht in Orden und Ehrenzeichen erschöpfen. Darüber hinaus geht die Zertifizierung ehrenamtlicher

Tätigkeit für Nachhaltigkeit oder die individuelle Weiterqualifizierung. Modelle sozialrechtlicher Absicherung und finanzielle Anreize für bürgerschaftliches Engagement sind ebenfalls denkbar. Neben dem möglichen Wechsel von intrinsischer zu extrinsischer Motivation sollte hier allerdings bedacht werden, dass von finanziellen und sozialrechtlichen Anreizen vorwiegend solche Engagierte profitieren würden, die im Rahmen fester organisatorischer Strukturen relativ klar umrissene Aufgaben erledigen (Olk 2001:17).

3.4.7 Zwischenfazit

Konfliktsituationen entschärfen, Qualität der Ergebnisse verbessern

Insoweit die Bürger durch Politik und Verwaltung in konkrete Entscheidungsverfahren einbezogen werden, können sowohl – insbesondere durch mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung – vorhandene Konfliktsituationen entschärft bzw. Protest umgangen werden, als auch die Reflexivität und Qualität der Ergebnisse optimiert werden. Das gilt in hohem Maße für frühzeitig ansetzende Beteiligungsverfahren auf strategischer Ebene, etwa bei der Entwicklung von Leitbildern (Stadtmarketing, LA21 u.ä.), Zukunftsentwürfen, der Entwicklung von differenzierten Zielsystemen und Strategien. Städte wie Heidelberg und Osnabrück füllen beispielhaft den Begriff »Bürgerkommune« aus und zeigen, wie Beteiligungsangebote ausgestaltet und umgesetzt werden können – und das unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Effizienz, wie Beate Weber, Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg betont (Weber 1997:292). Die Verfahren müssten lediglich klar strukturiert, zeitlich begrenzt und mit einer deutlichen Zielvorgabe versehen sein. Die Heidelberger haben sich mit Verkehrsforen, der Erarbeitung von Stadtteilrahmen- und Stadtentwicklungsplänen u.a. Beteiligungsverfahren einen Namen gemacht und dabei auch Schritte in Richtung Nachhaltige Entwicklung diskutiert und erarbeitet.

Nähe zum Bürger attraktiv für Politiker

Für die politischen Entscheidungsträger ist die größere Nähe zu den Bürgern und deren Beteiligung vor allem dann interessant, wenn sich dadurch die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl erhöht. Insbesondere seitdem die Oberbürgermeister die Funktion des Oberstadtdirektors übernommen haben und direkt gewählt werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Nähe zum Bürger und die Akzeptanz von Mitgestaltungsprojekten das Ansehen verbessert und damit die Chancen auf eine Wiederwahl erhöht (Klie et al. 1998; Schulenberg 1998).

Teil II

1 Strukturationstheoretische Analyse der kommunalen Verwaltung

Giddens am Beispiel Verwaltung erklären

Giddens Theorie der Strukturierung wurde inzwischen häufig mehr oder weniger tiefgreifend dargelegt und diskutiert (Kießling, Ortmann u.a.). Auf eine allgemeine Darlegung der Theorie kann daher verzichtet werden. Daher sollen hier lediglich ihre Grundzüge erläutert werden, um den Rahmen für die vorliegende Arbeit zu entwickeln. Aus dieser Überlegung heraus entstand der Versuch, Giddens' Theorie der Strukturierung konkret auf den kommunalen Verwaltungsapparat zu beziehen – sozusagen am Beispiel der Kommunalverwaltung zu erklären. Auch wenn ein Verwaltungsapparat, so groß er mit Sechs- bis Zwanzigtausend Mitarbeitern sein mag, nicht mit den sozialen Strukturen unserer Gesellschaft gleich gesetzt werden kann, eröffnet diese spezifische Perspektive auf die Kommunalverwaltung – wie im Folgenden gezeigt wird – vielschichtige Interpretationsmöglichkeiten und Einsichten.

Sensibilisierendes Behelfsmittel

Wie Giddens selbst vorgeschlagen hat, wird es im Folgenden nicht darum gehen, eine Reihe von abstrakten Begriffen zu übernehmen, die bloß verkomplizieren, was ansonsten einfach und umgangssprachlich beschrieben werden könnte. Die Terminologie der Theorie der Strukturierung wird hier, wie es für jeden anderen konkurrierenden theoretischen Ansatz auch gilt – und von Giddens vorgeschlagen wird –, als sensibilisierendes Behelfsmittel für den vorliegenden Forschungsfokus betrachtet, mehr nicht. Sie wird als Anregung zum Nachdenken über Forschungsprobleme und die Interpretation von Forschungsresultaten verstanden (Giddens 1988:383).

Giddens Ziele

Treibel bezeichnet Giddens einmal als „Überwindungstheoretiker". Er vertrete explizit das Ziel, den Dualismus von Mikro- und Makrotheorie zu überwinden. Giddens möchte der Sozialwissenschaft einen neuen sozialtheoretischen Bezugsrahmen verleihen. Er lehnt die disziplinäre Unterteilung zwischen Anthropologie, Ethnologie, Soziologie, Psychologie, Politik- und Geisteswissenschaft als künstliche Unterteilung ab, die dem theoretischen Fortschritt eher hinderlich sei (Giddens 1988:167). Unter Sozialtheorie versteht Giddens „die theoretische und gewiss abstrakte Auseinandersetzung mit dem menschlichen Akteur, mit seinem Bewusstsein und Handeln, mit den strukturellen Bedingungen und Konsequenzen dieses Handelns sowie mit den institutionellen Formen und kulturellen Symbolen, die aus diesem hervorgehen. Sozialtheorie zielt auf so etwas wie eine ganz allgemeine Sozialontologie ab" (Kießling 1988a:287).

Sozialtheorie als »Bank«

Man könne sich die Sozialtheorie als eine Art »Bank« vorstellen, von der die einzelnen Sozialwissenschaften »Geld« bekommen, mit dem sie »arbeiten« und »Ergebnisse« erzielen, die sie wieder bei der Bank »anlegen«, um so das »Vermögen« der »Bank« selbst zu vergrößern. Sozialtheorie und empirische orientierte

Sozialwissenschaften stünden insofern in einem ständigen Austausch: Die Sozialtheorie solle die empirische Forschung anleiten, umgekehrt könne diese aber sicherlich auch die Weiterentwicklung der Theorie inspirieren (Kießling 1988a:287; Müller 1993).

Beziehungen zwischen Handlung und Struktur herausarbeiten

Die gesellschaftlichen Strukturen stehen laut Giddens den Handlungen individueller Akteure nicht gegenüber, sondern fließen in die Handlungen ein und umgekehrt. Die Handlungen von Akteuren schaffen Strukturen. In der soziologischen Forschung dürfen demnach Handlung und Struktur nicht für sich betrachtet werden. Es gilt, sie in ihrer gegenseitigen Beziehung zu analysieren. Und damit ist der zentrale Grund für die Behandlung der Theorie der Strukturierung im Rahmen dieser Arbeit benannt: Die vorhandenen und zu generierenden Prozesse und Strukturen in der Kommunalverwaltung beeinflussen in erheblichem Umfang die Möglichkeiten zur Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts.

Strukturelle Vorgaben prägen Verwaltung

Auf den ersten Blick sticht die ausgeprägt hierarchische und fachliche Organisation der kommunalen Verwaltung ins Auge. Auf der Handlungsebene sind die oft detaillierten Verfahrensanweisungen im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bemerkenswert. Wird ein Verfahren nicht von höheren Ebenen vorgegeben, kommt es meist zu entsprechenden eigenen Festlegungen, um Standards zu definieren oder »Qualität« zu gewährleisten. Vorgesetzte, Anweisungen, Leistungskennzahlen, Berichtswesen usw., wo man hinschaut werden Bürger und Verwaltungsmitarbeiter mit klaren Vorgaben konfrontiert, die einfach da zu sein scheinen. Die Behörde gilt gemeinhin als unflexibel, schlecht überschaubar, in Fachlichkeiten zersplittert und wenig kreativ.

Reformansätze sollten Giddens beachten

Seit Mitte der 90er wird daher verstärkt die Reform des öffentlichen Sektors gefordert und umgesetzt. Wer dabei jedoch nur auf strukturelle Innovationen abzielt, ist auf einem Auge blind. Denn mit Giddens lässt sich zeigen, dass es nicht zuletzt die handelnden Mitarbeiter sind, die an den strukturellen Ausprägungen mitwirken. Bewusst oder unbewusst sind sie mehr als Marionetten in einem komplexen System, die lediglich »funktionieren« müssen.

2 Handlung und Struktur in wenigen Worten

Ereignisse oder Handlungen sind nicht zufällig

Begibt man sich in die Welt von Giddens, besteht die soziale Umwelt, in der wir leben, nicht aus einer zufälligen Auswahl von Ereignissen oder Handlungen, sie sind strukturiert. Es gibt grundlegende Regeln, nach denen sich die Menschen verhalten und – in Hinblick auf die Beziehungen – zueinander stehen. Man könnte die strukturelle Charakteristik der Gesellschaft ein Stück weit mit der Struktur eines Gebäudes vergleichen. Ein Gebäude hat Wände, Böden, Decken und ein Dach, welche zusammen eine bestimmte Gestalt oder Form ergeben. Die Metapher wäre jedoch irreführend, würde sie zu streng angewandt. Soziale Systeme bestehen nach Giddens aus menschlichen Handlungen und Beziehungen. Diesen würde durch Wiederholungen über Zeit und Raumperioden ein Muster gegeben.

Deswegen seien die Konzepte der sozialen Reproduktion eng mit denen über Strukturen eng verbunden. Insofern sollte man Gesellschaften als Gebäude verstehen, welche permanent – von den Steinen, welche sie zusammensetzen – neu konstruiert werden. All unsere Handlungen werden durch die strukturellen Eigenschaften unserer Gesellschaft beeinflusst, in welcher wir groß geworden sind und leben. Zur gleichen Zeit schafften wir die strukturellen Eigenschaften durch unsere Handlungen (Giddens 1989:18).

Beispiel: Klassenzugehörigkeit

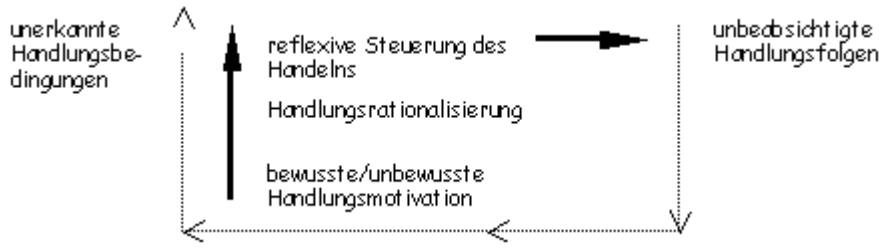
Ein anderes Beispiel bieten Analysen zu sozialen Ungleichheiten. Wenn sich soziale Ungleichheiten zwischen Individuen dauerhaft reproduzieren, spricht die Soziologie von der Verfestigung einer sozialen Struktur. Klassentheorien sprechen dieser Strukturanalyse auch Erklärungskraft zu. Die Klassenzugehörigkeit wird zum Wesenszug, da die individuellen Lebenswege vorgezeichnet sind. Giddens setzt dem entgegen, dass die sozialen Strukturen nicht auf gesellschaftliche Verhältnisse und Funktionen reduziert werden dürften. Vielmehr seien sie auf die laufende Strukturierung und Re-Strukturierung der individuell Handelnden zurückzuführen (Lamla 2002:22f.).

3 Handlungsabläufe in Kommunalverwaltungen

Handeln: Reflexion versus Instinkt

Handeln kann allgemein als eine reflektierte, willentliche Tätigkeit im Gegensatz zum passiven, instinktgebundenen Verhalten definiert werden. Man kann nach Habermas oder Jonas unterscheiden zwischen kommunikativem und strategischem Handeln (rein auf Nutzen und Erfolg zielendes) Handeln. In der Soziologie versteht man unter Handeln im engeren Sinn das soziale Handeln, das sinnhaft auf andere Personen ausgerichtet und damit abhängig vom jeweiligen kulturellen Rahmen wertbestimmt und normengeleitet ist. Nach der Theorie der Strukturierung hängt Handeln von der Fähigkeit eines Individuums ab, einen Unterschied herzustellen zu einem vorherigen existierenden Zustand.

Das Handeln der Mitarbeiter in Kommunalverwaltungen ist nach Giddens durch drei „Bewusstseinsstufen“ (Müller 1993:171) determiniert. Sie lassen sich durch das sogenannte Stratifikations-Schichten(Stufen)modell darstellen (Giddens 1988:56):



3.1 Reflexive Handlungssteuerung und Handlungsrationalisierung

Wir handeln zweckgerichtet und...

In der Strukturierungstheorie ist die reflexive Steuerung des Handelns die zweckgerichtete, man kann auch sagen, intentionale Natur des menschlichen Verhaltens. Sie ist damit ein integraler Charakterzug des Alltagshandelns und richtet sich nicht nur auf das eigene Verhalten, sondern auch auf das anderer. Giddens knüpft damit an ökonomische und spieltheoretische Annahmen und Modelle an, welche Handeln als individualistisch-rationalen, nutzenorientierten Entscheidungsprozess erklären. Für die Verwaltungsmitarbeiter heißt das, sie steuern kontinuierlich ihre Aktivitäten und kontrollieren diejenigen ihres Umfeldes.

...reflexiv, da wir Gründe für unser Handeln benennen können

Die Angestellten deutscher Kommunalverwaltungen entwickeln nach dem Strukturierungsmodell ein theoretisches Verständnis für die Gründe ihres Handelns ohne, viel Aufhebens davon zu machen (Giddens 1988:56). Giddens spricht von der Rationalisierung des Handelns. Die Handelnden erwarten voneinander, dass sie normalerweise dazu in der Lage sind, für ihr Handeln eine Erklärung abzugeben, wenn sie danach gefragt werden. Das passiert in Bezug auf den Großteil der Aktivitäten jedoch nicht. »Selbstverständlichkeiten« administrativen Handelns werden nicht hinterfragt werden. Eher werden »Fehlleistungen« oder ungewöhnliche Verhaltensweisen problematisiert (Giddens 1988:56).

Unterscheiden zwischen diskursivem und praktischem Bewusstsein

Um die Unterschiede der Konzepte »reflexive Handlungssteuerung« und »Handlungsrationalisierung« zu kennzeichnen, – beide »Schichten« sind lediglich analytisch trennbar und setzen einander voraus – unterscheidet Giddens zwischen diskursivem und praktischem Bewusstsein (Rösener 1998:133). Mit letzterem meint Giddens das, was die Angestellten (Akteure) über soziale Zusammenhänge wissen bzw. glauben, einschließlich der Bedingungen ihres eigenen Handelns, was sie aber nicht in diskursiven Weise ausdrücken können. Was die Mitarbeiter über soziale Zusammenhänge, einschließlich der Bedingungen ihres eigenen Handelns sagen oder verbal ausdrücken können, wird mit dem Begriff diskursives »Bewusstsein« erfasst.

Handlungskompetenz nutzen

Vor allem im praktischen Bewusstsein kommt die Kenntnis gesellschaftlicher Regeln (s.u.) zum Ausdruck. Giddens betont die Kompetenz, mit welcher die Handelnden den Alltag bewältigen. Sie reflektieren und problematisieren die »Alltagsregeln« jedoch nicht oder selten. Der „Dienst nach Vorschrift“ wird vermutlich hauptsächlich im praktischen Bewusstsein ablaufen. Arbeitsformen wie Projektgruppenarbeit (vgl. Kap. 6.3.2 Projektgruppenarbeit) regen eher zur Reflexion und Problematisierung an. Wenn Themen und Aufgaben argumentativ durchleuchtet werden, ist das diskursive Bewusstsein angesprochen. Soll die Kreativität und Kompetenz möglichst umfangreich in Veränderungsprozesse eingebunden werden, sind Strategien und Methoden gefragt, welche das diskursive Bewusstsein ansprechen. Man könnte mit Giddens auch sagen, dass die Mitarbeiter zur diskursiven Formulierung bzw. Interpretation von Regeln ermuntert werden soll-

ten, um Veränderungen zu initiieren (vgl. Giddens 1988:74). Das gilt insbesondere, wenn bis dahin unhinterfragte Regeln problematisiert werden sollen.

Nur solche Handlungen zielgerichtet, deren Ergebnis gewollt ist

In Form vom diskursiven und praktischen Bewusstsein (bzw. Wissen) verfügen die Verwaltungsmitarbeiter über »Handlungswissen« oder »Einsichtsfähigkeit«. Auf Grundlage ihres Wissens können sie intentional oder zielgerichtet handeln. Das ist der Fall, wenn der Mitarbeiter weiß oder glaubt, dass seine Aktivität eine bestimmte Eigenschaft oder Wirkung hat und wo solches Wissen eingebracht wird, um eben diese Eigenschaft oder Wirkung hervorzubringen (Giddens 1988:61).

3.2 Handlungsmotivation der Angestellten und ihr unbewusstes Bewusstsein

Absicht des Handelns klar, nicht die Motive

Die Freudsche Trias vom »Ich«, »Über-Ich« und »Es« aufgreifend, ergänzt Giddens die Bewusstseinsstufen „diskursives“ und „praktisches Bewusstsein“ um die „unbewusste Motivation“. Während die Grenze zwischen den erstgenannten Stufen fließend ist, besteht eine Grenze zum Unbewusstsein. Giddens unterscheidet die reflexive Steuerung und Rationalisierung des Handelns von seiner Motivation. Die Motive der Motivation beziehen sich auf die Bedürfnisse der Angestellten, hingegen das Begründen von Handlungen sich auf Ursachen bezieht. Kompetente Verwaltungsmitarbeiter könnten die Absichten ihres Handelns fast immer diskursiv darlegen, allerdings nicht unbedingt ihre Motive.

Motive wirken sich selten direkt auf Handeln aus

Motive haben in der Regel nur unter relativ ungewöhnlichen Umständen eine direkte Auswirkung auf das Handeln. Damit sind Situationen gemeint, die von der Routine abweichen. Ein großer Bereich unseres Alltagslebens ist nicht motiviert. Es ist gut vorstellbar, dass die weiter unten diskutierten Modernisierungsprozesse in kommunalen Verwaltungen Handlungen erzwingen, die von der Routine abweichen. So können sich Motive und Motivation nach Giddens direkt in ihrer Wirkung entfalten. Eine weitgehende Veränderung von Handlungsabläufen und Strukturen müsste die Entwicklung neuer Handlungsmotive und Motivationen auslösen. Anders formuliert, können Prozesse der Verwaltungsmodernisierung die Mitarbeiter aus ihrem Alltagstrott heraus reißen, weil die Routinen (und Strukturen) in Frage gestellt werden. Formen des gewöhnlichen Mitarbeiteralltags werden gegebenenfalls ausgehöhlt oder erschüttert; für die Mitarbeiter tritt in gewisser Weise eine kritische Situation ein (Giddens 1989:112). Dadurch können die eigentlichen Handlungsmotive der Mitarbeiter eine (neue) Wirkung entfalten.

Routinen geben Sicherheit

Gleichwohl sind Routinen nichts schlechtes. Im Gegenteil betont Giddens in Anlehnung an Goffmann und Garfinkel, dass die Menschen insbesondere in unserer gegenwärtigen komplexen Gesellschaft nur durch die Routinisierung ihres Handelns bestehen können. Routinen sind gewissermaßen das »Ich« der Freud’schen Trias. „Routinen (alles, was gewohnheitsmäßig getan wird) sind ein Grundelement des alltäglichen sozialen Handelns. Der Wiederholungscharakter von Hand-

lungen, die in gleicher Weise Tag für Tag vollzogen werden, ist die materiale Grundlage für das, was Giddens das rekursive Wesen des gesellschaftlichen Lebens nennt. Routinisierung ist notwendig für ein Gefühl des Vertrauens bzw. der Seinsgewissheit. Routine wird in erster Linie vom praktischen Bewusstsein getragen und steht zwischen unbewussten Handlungen (Stichwort „unbewusstes Bewusstsein) und der reflexiven Steuerung des Handelns (Stichwort „Diskursives Bewusstsein“) (Giddens 1988:37).

Bombenwurfstrategie versus Step-by-Step

Für die Verwaltungsmodernisierung können die Mitarbeiter in dem Maße gewonnen werden, in dem ihre Motivlagen erreicht werden. Das lässt sich durch einen »Routinenbruch« bewerkstelligen. Eine solche »Big Push« Strategie – Klages spricht von »Bombenwurfstrategie« (Klages 1998b:154) – steht im Gegensatz zu Step-by-Step Ansätzen. Mit der »Bombenwurfstrategie« soll der Modernisierungsprozess möglichst vollständig in einem relativ kurzen Zeitraum top-down durchgezogen werden. Jedoch wird damit ein möglichst geringer Motivationsbedarf verbunden. Die Motivierbarkeit der Mitarbeiter wird in Zweifel gezogen. Man geht davon aus, dass die besten Resultate erzielt werden, wenn die Menschen vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Klages bezeichnet die Vertreter der »Bombenwurfstrategie« als »Brutalos«, die den öffentlichen Bediensteten laut Dienstrecht zur „vollen Hingabe verpflichtet“ betrachten (ebd.).

Routinen durchbrechen ohne Motivation zu zerstören

So stehen die Modernisierer vor einem Problem. Um die Motive bzw. Motivationen des Personals zu wecken, muss eine gewisse Unsicherheit geschaffen werden, gilt es, die Routinen der Mitarbeiter zu unterbrechen. Dazu sind »Big-Push«-Strategien sicherlich geeignet und wenig mühselig. Jedoch stellt sich die Frage, wie die Motive und Motivationen und die daraus resultierenden Handlungen – welche die unbewusste Motivation hervorbringt – in eine für den Modernisierungsprozess positive Richtung gelenkt werden können. Wie sich also durch das Abweichen von Routinen kreatives Potential entfalten kann, ohne Abwehrverhalten zu provozieren (vgl. dazu Kapitel „Mitarbeiterbeteiligung). Man weiß zumindest – soweit sei den kommenden Ausführungen vorgegriffen –, dass beim Start der Verwaltungsmodernisierung die meisten Mitarbeiter eine hohe Anfangsmotivation an den Tag legen. Viele zeigen sich engagiert und wollen etwas zum Veränderungsprozess beitragen. So gesehen könnte sich durch den Beginn einer strukturellen oder prozessuralen Neuerung ein sogenanntes »window of opportunity« ergeben.

Gelegenheitsfenster für Nachhaltigkeit

Insofern ist die Verwaltungsmodernisierung auch eine gute Gelegenheit, um die Nachhaltigkeitsidee zu integrieren. Denn sowohl für das Ziel „mehr Effektivität und Effizienz“ als auch für das Ziel „bessere Integration und Vernetzung“ sind strukturelle und prozessuale Veränderungen erforderlich. Verwaltungsmodernisierung ist sogesehen ein »Gelegenheitsfenster« für Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien in Kommunalverwaltungen.

Menschen stellen sich auf neue Situationen ein

Grundsätzlich wird auch ein »Big-Bush« die Mitarbeiter nicht völlig aus der Bahn werfen. Denn sie haben die grundsätzliche Neigung, sich auf neue Situationen

einzustellen und neue Routinen zu entwickeln, insbesondere, weil nach Giddens eine generalisierte motivationale Bindung an die Integration gewohnheitsmäßiger Praktiken über Raum und Zeit hinweg besteht. Routinen haben in der Theorie der Strukturierung einen zentralen Stellenwert. Sie sind konstitutiv für die beständige Reproduktion der Persönlichkeitsstrukturen der Verwaltungsmitarbeiter in ihrem Alltagshandeln.

3.3 Unbeabsichtigte Handlungsfolgen

Handlungen intendiert, nicht (unbedingt) die Ergebnisse

Handeln in der öffentlichen Verwaltung ist also reflexiv und rational, aber eben auch unbewusst. Nicht all ihr Tun ist den Verwaltungsmitarbeitern bewusst. Sie reproduzierten unbewusst (unbeabsichtigt) die sie umgebenden Strukturen – ein wichtiger Aspekt für die weiter unten darzustellende Dualität von Struktur. Anders gesagt, produzieren sie in ihrem Handlungsstrom kontinuierlich unbeabsichtigte Folgen, welche sich wiederum als Bedingungen weiteren Handelns darstellen können. Letztlich wird in der Theorie der Strukturierung die gesamte menschliche Geschichte durch intentionale Handlungen geschaffen. Sie ist aber kein beabsichtigter Entwurf.

Bewusste und unbewusste Handlungen

Giddens illustriert den Unterschied zwischen intendierten (bewussten) und nicht intendierten (unbewussten) Handlungen mit einem U-Boot-Beispiel. So habe ein Offizier in der Absicht, den Kurs zu ändern, die Bismarck versenkt, weil er den falschen Hebel gezogen habe (Giddens 1989:59). Giddens benutzt den Begriff intentionales Handeln zur Charakterisierung einer Handlung, von der der entsprechende Akteur weiß oder glaubt, dass sie eine besondere Eigenschaft oder Wirkung hat und mit der solches Wissen von ihm in Anschlag gebracht wird, um eben diese Eigenschaft oder Wirkung hervorzubringen (Giddens 1989:61). Ein anderes Beispiel ist die Reproduktion unserer Sprache. Ein Angestellter im Sozialamt formuliert seine Briefe im korrekten Deutsch, ohne dabei die Reproduktion der Sprache im Sinn zu haben.

Beispiel »Dezemberfieber«

Bezogen auf den Verwaltungsapparat muss also das, was die Mitarbeiter »tun«, getrennt werden von dem, was sie beabsichtigen. Ihr »Tun« kann unbeabsichtigte Folgen haben. Es kann sein, dass ein bestimmtes Ergebnis von niemandem beabsichtigt oder erwünscht ist, jedoch gleichsam jedermanns Tun und niemandes Tun ist. Die weihnachtlichen Ausgaben, um Haushaltspositionen aufzubrauchen, mögen beabsichtigt sein, eine Finanzkrise wollte wohl kaum jemand absichtlich erzeugen. Verwaltungsmitarbeiter, die mit ihrem Handeln zur Reproduktion der Strukturen beitragen, müssen diese Konsequenz ihres Tun und Treibens weder bewusst intendiert haben, noch besitzen sie zwingend konkretes Wissen von eventuell weitreichenden Folgen (Kießling 1988:103).

Beispiel aus der Umweltpolitik

Parallelen zu den ebenfalls nicht intendierten langfristigen Folgen politisch-administrativer Entscheidungen drängen sich auf. Die Geschichte der Umweltpolitik zeigt, dass die erzielte Wirkung einer Entscheidung oftmals unerwünschte

(und unerwartete) Nebenwirkungen mit sich brachte – manche sprechen auch vom Problem zweiter Ordnung. So etwa die sogenannte Politik der hohen Schornsteine, durch welche Schwefeldämpfe aus Industrie und Kraftwerken zwar vor Ort beseitigt waren, aber nun bis nach Grönland gelangen konnten. Anderes Beispiel: Mit dem Ziel, den motorisierten Individualverkehr zu beschleunigen. wurde unerwartet die Gesundheit der betroffenen Menschen und die Lebensqualität in stark frequentierten Wohnlagen verschlechtert, mit der weiteren indirekten Folge, dass sich die Immobilien im Wert verringern. Die Einzelnen wissen, dass ihr Handeln der Gesamtheit schadet. Ein Verzicht versetzt den Verzichtenden jedoch in einen objektiven Nachteil. Nicht zu verzichten ist rational. Durch individuell rationales Verhalten wird ein kollektiv irrationales Ergebnis erzeugt.

4 Verwaltungsstrukturen

Definition Struktur

Der Begriff »Struktur« ist ein in den Sozialwissenschaften nicht exakt definierter Begriff, mit dem man den Aufbau eines Systems, die interne Wechselwirkung von Systemelementen oder auch ein nach außen hin abgrenzbares soziales System bezeichnet. Struktur bezeichnet in der Soziologie allgemein das Gefüge der Erwartungen, Normen, Positionen, Rollen, Gruppen, Organisationen, Institutionen, Schichten oder Klassen, aus deren Vorschriften, Rechten, Verpflichtungen, Zugehörigkeiten und Mitgliedschaften sich Regelmäßigkeiten und Funktionszusammenhänge, aber auch Konflikte, Störungen und Wandel der sozialen Beziehungen ergeben. Der Verwaltungsapparat selbst, Formen der Arbeitsorganisation und -technik, Organisationsvokabular, Vorgabe von Handlungs- und Entscheidungsprämissen, Ausführungsverordnungen u.ä. mehr können als Aspekte von Struktur verstanden werden.

Giddens' Strukturbegriff

Giddens versteht unter Struktur als Allgemeinbegriff Regeln und Ressourcen, die in rekursiver Weise in die Reproduktion sozialer Systeme einbezogen sind. Mit Struktur*en* meint er institutionalisierte Charakteristika, die ihre kontinuierliche Existenz über Raum- und Zeitspannen hinweg sicherstellen. Dabei geht es um die grundlegenden Transformations- und Vermittlungsbeziehungen, die einen Einfluss auf die Sozial- und Systemintegration haben (Giddens 1989:75f.). Den Verwaltungsmitarbeitern ist Struktur nicht äußerlich. In Form von Erinnerungsspuren und in sozialen Praktiken verwirklicht, ist sie im gewissen Sinne den Aktivitäten der Mitarbeiter eher inwendig

Regeln und Ressourcen

Regeln beziehen sich auf die sogenannten Strukturdimensionen, einerseits Konstitution von Sinn (Kap. „Signifikation“) und zum anderen auf die Sanktionierung sozialer Verhaltensweisen (Kap. „Legitimation“). Neben Regeln kennzeichnen sich Strukturen durch allokative und autoritative Ressourcen. Darunter versteht

Giddens die Mittel, die zusätzlich zu den Regeln notwendig sind, um soziale Systeme herzustellen und zu erhalten (Treibel 1993:245)[17].

Beispiel für die Reproduktion der Strukturen

Ein Beispiel für den Einfluss der Handelnden auf die Strukturen geben Ellwein und Hesse in ihrer Auseinandersetzung mit der staatlichen Verwaltung. Nach Einschätzung der beiden Politikwissenschaftler sind die Verwaltungsstrukturen eine Auswirkung von Traditionen, Berufsbeamtentum und Bundesangestelltentarif. Die Sicherheit des Beamtentums könne zur Erstarrung und Inflexibilität führen (Ellwein/Hesse 1994). Veränderungen am BAT oder Beamtenstatus werden wiederum in der Regel nicht ohne Widerspruch angenommen. Man beschwert sich über die festen oder »eingefahrenen« Strukturen, möchte sie jedoch gleichzeitig nicht aufgeben.

Relevanz für die Umsetzung von Nachhaltigkeit

Für die Operationalisierung des Nachhaltigkeitskonzepts können sich Strukturen befördernd oder hemmend auswirken. Weiter unten wird gezeigt werden, dass die fachliche Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung die integrative Zusammenarbeit im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts erschwert. Die Angestellten, also die Handelnden, reproduzieren eben solche Strukturen, welche die gleichgewichtige und gleichzeitige Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange behindern. Sie haben sich mit den gegebenen »äußerlichen« Verhältnissen arrangiert. Wenn die Strukturen den Arbeitsalltag der Angestellten und die Angestellten die Strukturen bestimmen, wie kann es zu Veränderungen in Richtung Integration kommen?

4.1 Das rekursive Verhältnis von Handlung und Strukturen

Strukturen: »Output« des Handelns und »Input« weiterer Handlung

Strukturen, also Regeln und Ressourcen, formen, gestalten, ermöglichen und beschränken Handeln (Neuberger 1995:301). Aber nur das Handeln bringt gesellschaftliche Strukturen erst hervor, die wiederum das Handeln bedingen. Giddens bezeichnet diesen Zusammenhang als Rekursivität. Gemeint ist damit eine Zirkularität, in der das Produkt oder der „output“ des Handelns, nämlich Strukturen, zum „input“ weiteren Handelns werden (Ortmann 1997:27). Handeln rekurriert auf „bestehende“ Strukturen, aber es muss die unvermeidliche Leere von Strukturen, etwa in Form von Regeln, füllen, umgehen, unterlaufen, modifizieren oder ersetzen. All das ist mit „rekurieren“ gemeint (ebd.). „Wenn Handlungen rekursiv genannt werden, dann ist damit zum Ausdruck gebracht, dass sie in ihrem Vollzug – ohne dass das die Akteure bewusst intendieren – jene Bedingungen reproduzieren, die sie ermöglichen“ (Neuberger 1995:301). Auch mit perfekt gezeichneten Organisationsplänen oder ausbalancierten Zielvorgaben ist das Phänomen der Rekursivität nicht zu umgehen (Birke 2003:39). In der Handhabung des Phänomens liegt die eigentliche professionelle Herausforderung für Manager wie für

[17] Der Ressourcenbegriff wird unter »Macht« noch mal aufgegriffen

Berater, wenn es um Konzepte und Steuerung solcher Prozesse geht (Wimmer 1999:169).

Die schleichende Veränderung der Strukturen

Der Rekurs kann Veränderungen implizieren. Handlungen werden zwar wiederholt, müssen aber nicht identisch sein. Durch die unbeabsichtigten Handlungsfolgen verändern sich Strukturen im Zuge ihrer Reproduktion, wenn z.B. ein regelmäßiger Sitzungstermin um eine halbe Stunde verschoben wird, weil ohnehin fast alle zu spät kommen, oder Müll getrennt gesammelt wird, weil einer verschiedene Müllbehälter aufgestellt hat. Verfahren der Bürgerbeteiligung mögen sich wiederholen und doch ändert sich die Sprache, der Diskussionsstil, die Umgangsformen, möglicherweise das Verständnis füreinander und das Selbstverständnis von Betroffenen und Angestellten. Es ist gut vorstellbar, dass sich in einer Verwaltung über die Jahre eine Art »Beteiligungskultur« einstellt, die von »neuen« Mitarbeitern als (strukturell) vorgegeben wahrgenommen wird.

4.2 Dualität der Verwaltungsstruktur

Zwei Seiten der selben Medaille

Um den vermeintlichen Gegensatz (Dualismus) von Handlung und Struktur aufzulösen, entwickelte Giddens die Figur der „Dualität der Struktur“. Danach sind Handlung und Struktur zwei Seiten der selben Medaille. Struktur ist zugleich Medium und Ergebnis administrativen Handelns. Dieser Aspekt sei weder vom Funktionalismus und Strukturalismus auf der einen Seite noch von der Hermeneutik und Phänomenologie auf der anderen Seite angemessen konzeptionalisiert worden (Giddens 1989:78).

Struktur ist nicht äußerlich

Der leitende Gedanke von Parsons (und anderen) strukturell-funktionaler Theorie ist die ständige, systematische Rückbeziehung jedes sozialen Problems auf den Zustand des sozialen Systems als Ganzes. Jede Handlung wird auf den strukturellen Stellenwert im und ihren funktionalen Beitrag für das System analysiert. Funktionalistische Autoren hätten jedoch der Idee der »Funktion« mehr Aufmerksamkeit gewidmet als dem Begriff der »Struktur«, meint Giddens (1988:68). Die Mehrheit der Sozialwissenschaftler verstünde Struktur als eine Art Muster für die Strukturierung sozialer Beziehungen, eine Denkweise, welcher meist die Vorstellung zugrunde läge, Struktur sei etwas dem menschlichen Handeln Äußerliches, womit eine Einschränkung der freien Spontaneität der Handelnden einhergeht. Interessanter seien jedoch Konzepte von Struktur, welche den Dualismus von Struktur im Sinne von Objekt auf der einen und Handlung im Sinne von Subjekt auf der anderen Seite verlassen.

Struktur nicht mit Zwang gleichsetzen

In der Theorie der Strukturierung ist Struktur für die Verwaltungsangestellten nicht äußerlich. Vielmehr sind sie – wie bereits erwähnt – in Form von Erinnerungsspuren und sozialen Praktiken den Einzelnen eher »inwendig« (Giddens 1989:78). Struktur dürfe auch nicht mit Zwang gleichgesetzt werden. Sie schränkt das Handeln der Angestellten nicht nur ein, sondern ermöglicht es auch (ebd.). Die Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen haben die Fähigkeit, sich in der Viel-

falt gesellschaftlicher Lebenskontexte „zurechtzufinden“. Diese Fähigkeit – Giddens bezeichnet sie als „detailliert und verblüffend“ (Giddens 1989:78) – steckt in dem Wissen über gesellschaftliche Konventionen, über sich selbst, das soziale Umfeld oder die Kolleg. Alle kompetenten Gesellschaftsmitglieder sind quasi soziologische Experten (durch das Wissen über gesellschaftliche Konventionen, über sich selbst oder über andere Menschen) und lassen ihr Wissen in die fortwährende Strukturierung, also in die Produktion und Reproduktion des administrativen Treibens einfließen. Anders gesagt: Struktur ist abhängig von dem Wissen, dass Akteure von ihrem Alltagsleben haben. Das kann auch nicht aussprechbares bzw. explizierbares Wissen sein. Man dürfe nicht den Fehler des Funktionalismus und der Strukturierung machen und die Gründe der Handelnden unterschlagen. Ebenso wenig sei Gesellschaft – hermeneutisch betrachtet – eine beliebig formbare Schöpfung menschlicher Subjekte (ebd).

Wird die Dualität auch von den Mitarbeitern auch so empfunden?

Die verschiedenen Verwaltungsmitarbeiter werden ihre Möglichkeiten, Strukturen zu verändern, sehr verschieden einschätzen und auch verschieden bewusst bzw. unbewusst wahrnehmen. Selbiges gilt sicherlich auch für den Anteil an der »Reproduktionsleistung« den die einzelnen Mitarbeiter haben. Man könnte auch sagen, dass der Gedanke „Handeln schafft Struktur“ für das praktische Leben recht abstrakt ist. Besonders in der Behörde dürfte das Gefühl vorherrschen, Dienstanweisungen, Verordnungen und Gesetzen »ohnmächtig« gegenüber zu stehen, solche Strukturen eben doch als äußerlich gegeben zu nehmen.

Raum-Zeit Kategorie erklärt die Wirkungstiefe

Dieser Zusammenhang wird mit der Giddenschen Raum-Zeit Kategorie erklärt. So weist er darauf hin, dass strukturelle Momente so weit in Raum und Zeit ausgreifen, dass sie sich der Kontrolle eines jeden individuellen Akteurs entziehen. Bundesgesetze beispielsweise sind im vorliegenden Fall sozusagen nicht mehr Teil des »Kommunalen Handlungsspielraums«; solche Strukturmomente, die sehr weit in Raum und Zeit ausgreifen, nennt er Strukturprinzipien und Institutionen [69] “Im allgemeinen [...] gilt folgender Zusammenhang: je größer die Raum-Zeit-Ausdehnung sozialer Systeme – und d.h. je weiter ihre Institutionen in Raum und Zeit ausgreifen –, desto größer ihre Widerstandskraft gegen die Einwirkung oder Veränderung seitens individueller Akteure“.

Welche Strukturen könne direkt beeinflusst werden?

Die Beeinflussung der Strukturen durch die Angestellten kann insofern differenziert werden, als dass verschiedene Strukturformen mittelbar und unmittelbar zu beeinflussen sind. Arbeitsformen (Arbeitsgruppen, Kurzbesprechungen, Projektgruppen usw.), Kommunikationsformen (Internetpräsentation, Telefongespräche, Kundenkontakte), Treffen und Begegnungen zu bestimmten Orten und Zeiten, kommunales Ordnungsrecht sind den Mitarbeitern relativ nah und können *unmittelbar* verändert werden. Die Mitarbeiter haben jedoch keinen Einfluss auf rechtliche und finanzielle Vorgaben des Landes und des Bundes (so benannte kodifizierte Interpretationsregeln (Giddens 1989:73); selbst eine Kommune kann hier allein nur *mittelbar* bis wenig bewegen, dafür sind Absprachen, Kooperationen, Vernetzung mit anderen Kommunen erforderlich

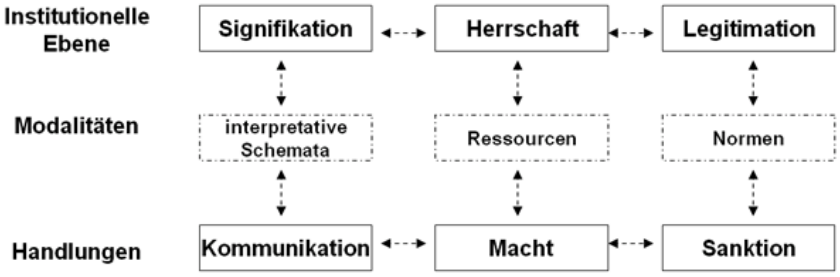
Mitarbeiter ermächtigen

Ähnlich wie die Menschen an ihrer Schichtzughörigkeit nicht völlig unbeteiligt sind, würde auch den Handelnden in der Verwaltung durch eine »Befreiung« von den schlechten Strukturen kaum grundlegend geholfen werden. Vielmehr müssen die Mitarbeiter befähigt oder auch ermächtigt werden, ihre Chancen zu nutzen und verantwortungsbewusst einzusetzen. Und darin liegt letztlich ein Appell zur Mitarbeiterbeteiligung bzw. zur Einführung von verschiedenen Mitwirkungs- und Beteiligungsmechanismen (vgl. Kap. über Mitarbeiterbeteiligung). Das lässt sich am Beispiel »Leitbildentwicklung« illustrieren, einem klassischen Modernisierungsinstrument. Indem sich die Mitarbeiter engagiert und kreativ in die Entwicklung eines Leitbildes für die Verwaltung einbringen, wirken sie durch ihre Handlungen indirekt an möglichen Neustrukturierungen mit. Die neue Struktur wird jedoch nur wirksam werden, wenn die Angestellten darauf rekurrieren und sie reproduzieren.

4.3 Strukturierungsdimensionen

Verschiedene Arten von Regeln und Ressourcen

Giddens veranschaulicht mit der folgenden Graphik (1989:81) die Dimensionen der Dualität von Struktur. Sie beinhaltet Struktur in Formen von Regeln (der Sinnkonstitution bzw. Signifikation und normative Sanktionen) und Ressourcen (autoritative und allokative):



Strukturdimensionen nur analytisch trennbar

Vorweg ist festzustellen, dass die Strukturdimensionen Signifikation, Herrschaft und Legitimation nur analytisch voneinander zu trennen sind. Tatsächlich greifen sie ineinander bzw. sind solcher Art miteinander verwoben, dass die eine nicht ohne die andere betrachtet werden kann. Giddens weist darauf hin, dass die Übergänge zwischen den Dimensionen fließend sind. Beispielsweise geben beim Schach die Regeln vor, wann das Spiel verloren ist (Legitimation), sie sind aber auch konstitutiver Bestandteil dessen, was es bedeutet, Schach zu spielen (Signifikation). Zwischen den Strukturprinzipien auf der Ebene der Institution und den Interaktionen der Akteure hat Giddens eine Modalitätsebene eingefügt. Diese Ebene ergibt sich dadurch, dass Strukturen in der Theorie der Strukturierung nur über das Handeln der Akteure beobachtbar sind.

Interaktion bestehen aus drei Komponenten

Die Modalitäten der Struktur sind für Giddens zugleich die wichtigsten Dimensionen sozialer Interaktion (Giddens 1989:180). Jede Interaktion besteht aus drei Komponenten: Kommunikation, Macht und Sanktion: Jede Interaktion benutzt *erstens* interpretative Schemata zur Kommunikation von Bedeutung, *zweitens* Machtmittel zur Durchsetzung von Interessen und *drittens* Normen zur Sanktio-

nierung. Mit der folgenden Übersicht wird das Modell umfangreicher, jedoch wesentlich anschaulicher und aussagekräftiger (nach Ortmann 1990:25; Rösener 1997:229; Lamla 2002:56):

	Struktur			
Strukturen bestehen aus	Sets von Regeln		Kombination von Ressourcen	
Strukturdimension	**Signifikation**	**Legitime Ordnung**	**Herrschaft**	
Institutionelle Ordnung	Symbolische Ordnung, Weltbilder, Diskursformen	Rechtliche Institutionen	Politische Institutionen / Herrschaftsordnung	Ökonomische Institutionen / Herrschaftsordnung
Arten von Regeln und Ressourcen	Regeln der Konstitution von Sinn	Regeln der Sanktionierung sozialer Verhaltensweisen	autoritative Ressourcen	allokative Ressourcen
Struktur als Medium des sozialen Handelns	Kommunikation von Sinn und Bedeutung	Moralische Bindung und normative Sanktionen	Vermögen zu Handlungen, die Macht über andere Akteure erzeugen	Vermögen zur Umgestaltung von Objekten und materiellen Phänomenen
Dimensionen der Moderne	Überwachung	Militärische Macht	Industrialismus	Kapitalismus
Globalisierungsdimensionen	System von Nationalstaaten	Militärische Weltordnung	Internationale Arbeitsteilung	Kapitalistische Weltwirtschaft
Risiken der Moderne	Zunahme totalitärer Macht	Atomarer oder allgemeiner Krieg	Katastrophen im ökologischen Bereich	Zusammenbruch wirtschaftlicher Mechanismen
Bürgerrechte	politische Rechte	zivile Rechte	moralische Imperative	ökonomische Rechte
Typ sozialer Bewegung	Demokratiebewegung	Friedensbewegung	Ökologische Bewegung	Arbeiterbewegung
Umrisse einer postmodernen Ordnung	Vielschichtige demokratische Beteiligung	Entmilitarisierung	Humanisierung der Technik und der Natur	Nachknappheitsökonomie
	intenstiv oberflächlich *stillschweigend* diskursiv *informell* formalisiert *schwach sanktioniert* stark sanktioniert		1. Organisation von Zeit und Raum, wie diese für soziales Handeln relevant werden (raumzeitliche Konstitution von Wegen und Regionen) 2. Produktion und Reproduktion des Körpers(Organisation und Beziehung von Menschen in gegenseitiger Gemeinschaft) 3. Organisation von Lebenschancen (Konstitution von Chancen der Entwicklung und des Ausdrucks des Selbst)	1. Materielle Aspekte der Umwelt(Rohmaterialien, materielle Machtquellen) 2. Materielle Produktions-/Reproduktionsmittel (Produktionsinstrumente. Technologie) 3. Produzierte Güter (Erzeugnisse, die durch das Zusammenwirken von 1. und 2. entstanden sind)
Modalitäten, in denen durch Handlungen Strukturen reproduziert werden	**Deutungsschemata**	**Normen**	**politische Machtmittel**	**ökonomische Machtmittel**
Dimensionen von **Interaktionen**, die im Medium von Strukturen diese reproduzieren	**Kommunikation**	**Sanktion**	**Macht**	
	Interaktion			

Die Kategorien „Dimensionen der Moderne“ bis „Umrisse einer postmodernen Ordnung“ wurden Rösener (1997) entnommen. Sie sind für das Thema Verwaltungshandeln nicht unmittelbar bedeutsam, veranschaulichen jedoch gut die Bedeutung des Giddensschen Modells und den Bezug zum Nachhaltigkeitskonzept.

Regeln werden in der Ausführung sozialer Praktiken angewendet

Bevor in den nächsten Abschnitten weiter auf die Abbildung sowie Strukturdimensionen eingegangen wird, sollte zuvor noch etwas zum Begriff Regeln gesagt werden. Regeln des gesellschaftlichen Lebens sind Techniken oder verallgemeinerbare Verfahren, die in der Ausführung sozialer Praktiken angewendet werden (Giddens 1988:73). Durch die Orientierung an den Regeln des (administrativen) Lebens wirken die Verwaltungsmitarbeiter an der Regel-Reproduktion mit. Die Möglichkeiten, an der Konstruktion von Regeln und an der kognitiven Ordnung,

mitzuwirken sind in Organisationen allerdings ungleich verteilt. Die Definitionsmacht des Einzelnen richtet sich nicht zuletzt nach seiner Position in der Hierarchie (Göbel 1999:23).

Regeln existieren für die Zeit ihrer Wiederholung

Es kann die »Regel« sein, dass bestimmte Aufgaben im Team am Montag der Woche besprochen und koordiniert werden. Die Regel existiert so lange, wie sie die Mitarbeiter wiederholen und sich darauf beziehen. Beispielhafte Aspekte für Regeln können sein: Abteilungsbesprechung, Arbeits-/Projektgruppen, Dienstanweisung, Gesetz/Verordnung, Controlling, Öko-Audit, Wissensmanagement, Mediation, Contracting etc. Insgesamt bilden Regeln der Sinnkonstitution und Sanktionierung weitgehend die Organisationskultur (Ortmann 1995:55).

In der Verwaltung scheint Vieles vorgegeben

Wenn man sich den Arbeitsalltag der Mitarber in der »klassischen« Kommunalverwaltung vor Augen führt, erscheinen die verschiedenen Tätigkeiten bzw. wahrzunehmenden Aufgaben stark vorgegeben. Das heißt, Vorgaben in Form von Verordnungen, Gesetzen oder Verfahrensanweisungen müssen korrekt vollzogen werden. In der Art des Vollzugs gibt es jedoch – bei gleicher Gesetzeslage - deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Kommunalverwaltungen. Sie verweisen darauf, dass auch auf der Zeit- und Raumachse von Handelnden weit entfernt liegende und damit nur mittelbar beeinflussbare Strukturen immer noch einen Auslegungsspielraum eröffnen. Dieser Spielraum wird durch das Wechselspiel zwischen Handlung und Struktur gefüllt.

Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfung

Beispielsweise wurden die Verwaltungsmitabeiter durch die neue – von oben vorgegebene – Aufgabe „Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung“ dazu bewegt, eine neue Regel zu schaffen. Es wurden unterschiedliche Prüfkriterien entwickelt und eine Vorgehensweise beschlossen, kurz: Es wurden Strukturen kreiert, welche neu hinzukommende Mitarbeiter als gegeben erleben. Möglicherweise haben sie den Eindruck, jene Struktur nicht beeinflussen zu können, obgleich sie nicht durch die UVP selbst vorgegeben ist – also nicht allzu weit in Zeit und Raum hinausreicht.

4.3.1 Signifikation

Wir geben dem Alltag Sinn und...

Unter Regeln können zunächst solche der Sinnkonstitution (Strukturdimension Signifikation) erfasst werden (Giddens 1988:70). Damit sind all jene Aspekte gemeint, die mit der Interpretation unserer Umgebung oder „der Welt“ (Ortmann 1995:55) in Verbindung stehen. Was heißt das für den administrativen Kontext? Zunächst einmal, dass die Verwaltungsmitarbeiter ihrem Alltag Sinn geben. Dieser Prozess geschieht unbewusst aufgrund von „Zeichen“, welche von Kollegen in sprechender oder handelnder Weise ausgehen. Sie geben dem Selbstverständlichen Sinn (z.B. tägliche Aufgabenwahrnehmung) und dem Ungewöhnlichen, etwa unvorhergesehenen Ereignissen. Regeln schaffen darüber hinaus Verhaltenssicherheit und ordnen Akteuren bestimmte Kompetenzen zu. Sie konditionieren das Handeln der Mitarbeiter, aber sie können auch von ihnen gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden (Bogumil/Kißler 1996:3).

...interpretieren entsprechend unseren Anschauungen

Was die Kollegen tun, hat Bedeutung oder Sinn, der sprachlich vermittelt wird und vorgeordnet bzw. festgelegt ist. Die Mitarbeiter sehen ihre Behörde, ihre Umwelt entsprechend ihren Anschauungen, ihrer sozial-kulturellen Herkunft, kognitiven Ordnungen oder Deutungsschemata in der Regel unhinterfragt. Ein Deutungsschema kann ein spezifisches Rollenverständnis, kann ein Vorurteil sein. Beispielsweise werden die Angestellten einer Behörde unabhängig von der Wirklichkeit meist als „Beamte“ wahrgenommen, mit sämtlichen bekannten (vor allem negativen) Assoziationen. Oder das Verhältnis zum Stadtrat und dessen Entscheidungen wird interpretiert. Selbstverständlich werden auch Reformideen, Strategien, Umsetzungsmaßnahmen, das Nachhaltigkeitskonzept u.ä. interpretiert, oftmals kollektiv. Die vorherrschende Signifikationsordnung bestimmt zudem, wie Fragen nach der gegenwärtigen Lage der Verwaltung und der Umwelt beantwortet werden. Sie bestimmt auch, welche Daten der Umwelt aufgenommen werden und als strategisch relevante Informationen betrachtet werden (Ortmann 2001:38).

4.3.2 Legitimation

Konventionen schaffen Pauschallegitimität

Wie in der Gesellschaft greifen die Akteure in der Verwaltung in den Handlungsrahmen anderer ein und beschränken ihn. Dieser Prozess beruht auf Gegenseitigkeit und ist unvermeidlich, muss allerdings meistens legitimiert werden. Die gesellschaftlichen Konventionen und Moralvorstellungen, in unserem Fall die administrativen, legitimieren vielfältige Aktivitäten vorab. Es muss zum Beispiel nicht immer wieder aufs Neue gerechtfertigt werden, wenn der Computer eines Kollegen von Mehreren benutzt wird, wenn klar ist (oder diskursiv vereinbart wurde), dass es keine privaten Arbeitsplätze gibt.

Fachwissen kann legitimieren

Fachwissen kann ebenfalls Handlungen legitimieren, wenn auch gegebenenfalls scheinbar. So setzen sich möglicherweise die Experten einer Disziplin mit einer Entscheidung durch, da die »Laien« keine Alternativen kennen und diskutieren können. Die Legitimationsordnung lässt zudem manche strategisch relevante Alternative als *ver*- oder *ge*boten, als wünschenswert oder normativ suspekt erscheinen (Ortmann 2001:38).

Formulierte und praktizierte Regeln

Es werden formulierte Regeln (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, Mitarbeiterbeteiligung) von praktizierten (z.B. die Umsetzung der Prüfung in Form von Auslegung, Gewichtung der Belange u.ä., kommunikative Umgangsformen) unterschieden. Gesetze sind ein spezifischer Typ einer formulierten Regel. Sie gehören mithin zu den am stärksten sanktionierten Typen sozialer Regeln und schließen in modernen Gesellschaften eine formell vorgeschriebene Abstufung der Bestrafung ein. Darüber hinaus gibt es im Alltag informelle Sanktionierungsmöglichkeiten, die nicht unterschätzt werden sollten (Giddens 1988:74f.).

Wer Regeln nicht befolgt, muss mit Sanktionen rechnen

Für die legitime Ordnung gelten Regeln der Sanktionierung sozialen Handelns (Strukturdimension Legitimation) im Sinne von Normen (Giddens 1988:70). Legitimität begründet und begrenzt Machtansprüche (Neuberger 1995:81). Werden Dienstvorschriften nicht befolgt, sind Sanktionen in Form von Abmahnungen oder Disziplinarverfahren möglich. Gegebenenfalls erhalten die

Disziplinarverfahren möglich. Gegebenenfalls erhalten die Betroffenen weniger Gehalt, die anstehende Beförderung wird ausgesetzt oder es wird gekündigt. Mit dem Instrument Beförderung wird in einer Behörde traditionell positives Verhalten sanktioniert. Welches Verhalten positiv ist, ob Dienst nach Vorschrift oder kreatives Denken und Handeln, bestimmt die jeweilige »Regelkultur«. Herausragendes Engagement kann negativ auffallen und auch so gewertet werden, wenn damit Kollegen brüskiert werden. Umgekehrt sind verschiedene Rahmenbedingungen, Regeln, denkbar, welche eben solches Engagement befördern. Damit wird die Bedeutung der Strukturdimension „Legitimation“ deutlich.

Relevant für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes

Für den vorliegenden Kontext ist die Legitimationsdimension zudem wichtig, wenn man davon ausgeht, dass die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes im besonderen Maße Motivation, Engagement und Kreativität des Personals erfordert. Weiter unten wird dieser Aspekt daher unter dem Stichwort „Mitarbeitermotivation“ behandelt (S. 159).

4.3.3 Herrschaft

Ressourcenbegriff bestimmt Herrschaftsdimension

Während die Strukturdimensionen „Sinnkonstitution“ (Signifikation) und „Sanktionierung“ (Legitimation) durch Regeln bestimmt sind, wird die Herrschaftsdimension vom Ressourcenbegriff dominiert. Durch die Reproduktion von Herrschaftsstrukturen, welche sich nach Giddens auf Grundlage von allokativen und autoritativen Ressourcen (materielle und immaterielle) entwickeln, bildet sich Macht. Wie erwähnt, darf Herrschaft nicht vollkommen losgelöst von den benachbarten Strukturdimensionen betrachtet werden. In einer Kommunalverwaltung (allgemeiner: dem bürokratische Herrschafts- und Verwaltungsapparat) finden sich zahlreiche Mechanismen struktureller Machtausübung (Ortmann 1990:21; Zündorf 1982:172).

Macht ist für jegliches Handeln typisch

Zunächst zum Machtbegriff: Weber definiert »Macht« als „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1921:28). Macht ist bei Giddens – etwas weiter gefasst als Weber – die Handlungsebene (Interaktionsebene) zur Strukturdimension Herrschaft. Die Verwaltungsmitarbeiter üben in irgendeiner Form Macht aus, wenn sie handeln. Ihr Handeln hängt von ihrer Fähigkeit ab, einen Unterschied herzustellen zu einem vorher existierenden Zustand oder Ereignisablauf, d.h. irgendeine Form von Macht auszuüben (Giddens 1989:66). Das Phänomen Macht begegnet uns variiert in unzähligen Alltagssituationen und ist ungleich verteilt. Das mag einer der Gründe sein, warum Macht im alltäglichen Sprachgebrauch zumeist mit einer negativen Konnotation verbunden ist (Rösener 1998:236).

Die Universalität von Macht

Macht ist der alles durchringende Einfluss im gesellschaftlichen Leben (Giddens 1989:84). Man spricht auch von dem Problem der Universalität von Macht und der Vielfalt des Machtbegriffs (Rösener 1998:236). Macht ist für jegliches Handeln typisch (Giddens 1989:67) und der Gebrauch von Macht beinhaltet nicht

spezifische Verhaltensweisen. Giddens verknüpft Handeln bzw. Handlungsfähigkeit (»capability«) logisch mit dem Konzept der Macht; wer Handelt hat automatisch macht (Müller 1993:171). Ist eine Entscheidung gefällt worden, wurde Macht ausgeübt. Derjenige gilt als mächtig, der die Macht hat Entscheidungen zu fällen und umzusetzen. Man kann auch von Definitionsmacht sprechen und die Verteilung der Definitionsmacht als ein Spiegelbild für die Machtverteilung in einer Organisation betrachten (Bogumil/Kißler 1996:3). Anders gesagt, ist Macht die Fähigkeit, Ergebnisse herbeizuführen; ob diese Ergebnisse mit rein partikularen Interessen verknüpft sind oder nicht, gehört nicht zum Kern ihrer Definition. Macht als solche ist für die Verwaltungsmitarbeiter kein Hindernis für Freiheit und Emanzipation, sondern deren Medium – man darf jedoch nicht den ihr eigenen Zwangcharakter ignorieren (Giddens 1989:314).

Mitarbeiter üben in verschiedenen Formen Macht aus

Zielgerichtete Veränderungen mit Blick auf Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit können nur durch den Einsatz von Macht erreicht werden. Machtausübung erfolgt allerdings nicht nur gegen den Willen anderer. Es gibt auch konsensgestützte Macht (Ortmann u.a. 1990:15). Diese dominiert in der Regel kommunikativ ausgetragene Modernisierungsprozesse (Bogumil/Kißler 1996:3). Darüber hinaus üben die Mitarbeiter in verschiedenen Formen Macht aus (vgl. Ortmann u.a. 1990:16f): *Erstens* beherrschen sie ein Fachgebiet und können nicht ohne weiteres ersetzt werden. *Zweitens* entsteht Macht durch ihre spezifische Beziehung zur Umwelt, etwa zu Gewerkschaften. Durch diese Kooperation können sie sich beispielsweise mit anderen Verwaltungen vernetzen sowie einen Streik organisieren. *Drittens* wird Macht ausgeübt durch die Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen und *viertens* durch die Umsetzung organisatorischer Regeln.

Dialektik der Herrschaft

In der Theorie der Strukturierung stellen alle Formen von Abhängigkeit gewisse Ressourcen zur Verfügung, mit denen die Unterworfenen die Aktivität der ihnen Überlegenen beeinflussen können. Dies nennt Giddens „die in soziale Systeme eingelassene Dialektik der Herrschaft“ (Giddens 1989:67). Es dürfte demnach auch nicht verwundern, wenn Verwaltungsmodernisierung von der gleichen Person zugleich als Chance – z.B. für mehr Handlungsspielraum oder eine Beförderung – und als Risiko wahrgenommen wird (z.B. eine gute Position zu verlieren). Ob sich mehr Chancen oder mehr Einschränkungen ergeben werden, diese Einschätzungen werden zwischen den Beschäftigen stark variieren. Es ist anzunehmen, dass es sowohl im mittleren Management als auch unter den Sachbearbeiter Modernisierungsgegner ebenso wie -befürworter gibt.

Nachhaltigkeit setzt im Idealfall Ressourcenpotentiale frei

In den beiden nachfolgenden Abschnitten werden die so genannten autoritativen und allokativen Ressourcen erläutert. Ressourcen unterscheiden sich von Regeln dadurch, dass sie in einem gewissen Sinne akkumuliert werden können, während Regeln nur in den realisierten Aktionen und in Erinnerungsspuren existieren (vgl. Ortmann 2001:33.). Die Vermehrung von materiellen Ressourcen besitzt eine grundlegende Bedeutung für die Ausdehnung von Macht, sie lassen sich jedoch

ohne die Umwandlung in autoritative Ressourcen nicht fortentwickeln (Giddens 1988:317). Beide Ressourcentypen hängen also eng miteinander zusammen. Ein normatives Konzept wie das der Nachhaltigkeit wird sehr wahrscheinlich nur dann in Handlungen und Strukturen eingebunden, wenn entweder allokative oder autoritative Ressourcenpotentiale angesprochen werden. Sobald Akteure die Chance zum Ausbau oder zur Festigung ihrer „Macht“ sehen (beispielsweise, indem sie sich zum Promotor für Nachhaltigkeit machen), werden sie versuchen, anderen Akteuren (Förderern, Unterstützern, Entscheidungsträgern) die möglichen Vorteile transparent zu machen.

4.3.3.1 Autoritative Ressourcen in der Verwaltung

Kontrolle und Organisation

Autoritative Ressourcen beziehen sich auf die Kontrolle der Gesellschaft und umfassen die Organisation von sozialem Raum und sozialer Zeit, die Produktion und Reproduktion des menschlichen Körpers und die Organisation menschlicher Lebenschancen. Im administrativen Entscheidungsprozess können damit Kontrollmechanismen, Organisation und Koordination von Abläufen, Qualifikation (Organisationswissen, Führungskompetenz), interorganisationale Beziehungen, Information und Kommunikation (z.B. auch guter Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern) gemeint sein. Die Akteure greifen auf diese Elemente im Wechselspiel zu, damit Entscheidungsprozesse mit einem bestimmten Resultat abgeschlossen werden.

Abstufungen im disziplinierenden Charakter

Autoritative Ressourcen können sicherlich in ihrem Wirkungsgrad bzw. in ihrem disziplinierenden Charakter abgestuft werden. So ist die Regelungskompetenz eines Vorgesetzen mit unmittelbaren Auswirkungen handlungsbestimmender als z.B. ein Informationsvorsprung; materielle Ressourcen sind im Verwaltungshandeln vor allem im Rahmen von Prozessen der Entscheidungsfindung, also auf argumentativer Ebene, von Bedeutung; mögliche Entscheidungen beispielsweise über die Entwicklung eines Wohnungsneubaugebietes oder einer Gewerbefläche werden auf Grundlage vielfältiger Informationen im Stadtrat in Abstimmung mit der Verwaltung getroffen. Die verschiedenen Argumente für und wider einzelner Varianten werden gewichtet und gegeneinander abgewogen. Materielle Aspekte werden in der Regel stärker gewichtet als immaterielle, mit gutem Grund, meint Giddens, dienen sie doch als Grundlage für den Erhalt oder die Fortentwicklung autoritativer Ressourcen.

Gewichtung materieller Ressourcen

Konkret heißt das, bezogen auf die Beispiele: Beim Wohnungsneubau sind Einfamilienhäuser profitabler als Mehrfamilienhäuser, da die potentielle Anwohnerschaft finanzkräftiger ist und somit mehr Einkommenssteuern in die kommunale Kasse fließen. Beim Gewerbegebiet werden im Zuge der Abwägung ökologisch relevante Aspekte zurückgestellt – soweit möglich –, da relevante Investoren abgeschreckt werden könnten und somit – wiederum geht es ums Geld – Gewerbesteuereinnahmen ausblieben. Zudem werden durch zusätzliche Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen und entlasten (weniger Arbeitslose) den Finanzhaushalt. Ein potentieller Investor kann also gewichtige materielle Aspekte einbringen, die

endgültige Entscheidung wird jedoch auf Grundlage autoritativer bzw. immaterieller Ressourcen getroffen.
Autoritative Ressourcen könnten auch aufgebaut werden, indem sich Akteure für eine Initiative einsetzen, die mit einer hohen sozialen Erwünschtheit einhergeht – wodurch sich wiederum beispielsweise bei Ratsmitgliedern, dem Bürgermeister und Dezernenten die Chancen auf eine Wiederwahl erhöhen.

Hierarchie

Vorgesetzte, Vorschriften, Weisungen

Macht wächst und schwindet mit dem Rang in der Hierarchiestruktur. Vorgesetzte machen den Mitarbeitern Vorschriften, nicht zuletzt aufgrund von Gesetzen und Verordnungen, welche vollzogen werden müssen. Die Kommunalverwaltungen und ihre Mitarbeiter unterstehen der Bezirksregierung, welche wiederum den Weisungen des Landes folgen müssen. Führungspersonen können delegieren, sanktionieren und anordnen. Sie können gegebenenfalls »mitsteuern« oder an einer Strategieentwicklung mitwirken.

Verinnerlichte Hierarchiepositionen

Positionen in der formalen Hierarchieordnung können soweit verinnerlicht sein, dass sich Weisungsgeber und -empfänger zunächst »unwohl« fühlen, wenn sie mit ihren Vorgesetzten gleichberechtigt in einem Team arbeiten sollen. Das ist beispielsweise in der weiter unten thematisierten Projektgruppenarbeit von Bedeutung (vgl. Kap. 6.3.2 „Projektgruppenarbeit“). Ebenso kann es sich verhalten, wenn durch Reformen Hierarchiestufen abgeschafft wurden (Stichwort „flache Hierarchie“) und Vorgesetzte nicht mehr vorgesetzt sind. Sie müssen autoriative Ressourcen ablegen und nehmen auch andere Positionen in den Bereichen Signifikation und Legitimation ein. Pikanterweise müssen Reformen zum Abbau von Hierarchieebenen meist gerade von denjenigen angestoßen und umgesetzt werden, die durch die Reform potentiell schlechter gestellt würden.

Hierarchie birgt Grenzen und Chancen

Es kann davon ausgegangen werden, dass Amts-, Abteilungsleiter und Dezernenten für sich mehr Einflussmöglichkeiten sehen, als Mitarbeiter in der Position eines Sachbearbeiters; zudem können in der Verwaltung die Handlungsabsichten in den verschiedenen Hierarchieebenen stark voneinander abweichen. Für die SachbearbeiterIn sind mit Führungsfunktionen versehene Personen oft „die da oben“. Es ist durchaus vorstellbar, dass Weisungen „von oben“ unhinterfragt akzeptiert werden, aus Gewohnheit oder weil Widerspruch sich als sinnlos erwiesen hat. So müssen Machtpotentiale nicht immer wieder aufs Neue erprobt (Ortmann 1991:37), Konflikte weniger oft ausgetragen werden. Die Angestellten können die abgestufte Hierarchieordnung als einschränkend und behindernd empfinden. Gleichwohl können sie, z.B. in Form von Beförderungen, davon profitieren. Ebenfalls könnten sie die Kriterien für Beförderungen kritisieren, aber gleichzeitig davon profitieren, wenn beispielsweise die »ungerechtfertigt« gute Beurteilung zu einer Beförderung verhilft.

Qualifikation und Arbeitsteilung:

Wissen und Fähigkeiten verleihen Macht...

Macht wird auch jenseits von Hierarchie ausgeübt und tritt etwa in Form von Gesten, Sprachgebrauch oder durch intellektuelle Fähigkeiten auf; Macht kann insofern auf persönlicher, physischer oder psychischer Überlegenheit beruhen, auf Charisma, Wissen, höherer Informiertheit, Prestige, exklusiver Verfügungsgewalt über knappe, begehrte Güter und auf überlegener Organisationsfähigkeit. Beispielsweise verfügen einzelne Mitarbeiter über die Möglichkeit (Macht), Modernisierungsbestrebungen durch ablehnende oder zustimmende Haltungen zu behindern, zu fördern und zu korrigieren. Sie entscheiden generell, ob sie ihre Arbeit schnell und ordentlich erledigen, freundlich zum Kunden sind und ggf. eigene Ideen in den Arbeitsprozess einbringen oder entwickeln.

...das gilt besonders für Spezialwissen

Insbesondere Wissen und Spezialisierung geben den Mitabeitern Machtmittel an die Hand. Sie können nicht ohne Weiteres ersetzt werden, wenn nur sie ein spezifisches Fachgebiet beherrschen. Die Verwaltungsführung bedarf der Kompetenzen der Mitarbeiter. Sie ist auf deren spezifische Fähigkeiten umso stärker angewiesen, je schwerer die Mitarbeiter ausgetauscht werden können. Die Mitarbeiter verfügen damit über eine »Expertenmacht« (Ortmann u.a. 1990:17). Fachbereichswesen und Spezialisierung bzw. Expertenwissen lassen ein quer zur formalen Hierarchie liegendes Machtgefüge entstehen (Göbel 1999: Kap.2.3.2.3). Wie bereits erwähnt sind Machtaspekte jedoch nicht trennscharf von solchen der Kommunikation und Normen zu unterscheiden. Auch durch die Vermittlung von Sinn und Bedeutung, etwa des Neuen Steuerungsmodells, oder durch moralische Bindung und normative Sanktionen kann ein Veränderungsprozess initiiert bzw. begleitet werden.

4.3.3.2 Allokative Ressourcen in der Verwaltung

Kapital, Rohmaterial, Technologien, Güter

Reichtum in Form von Geld oder Vermögenswerten wird im Allgemeinen als ein Indikator für »Macht« wahrgenommen. Giddens bezeichnet solchen Reichtum als allokative Ressource. Wie bereits angesprochen wurde, kann mit materiellen Ressourcen Macht ausgeübt werden. Sie beziehen sich auf die Herrschaft über die Natur und umfassen die materiellen Eigenschaften der Umwelt (Rohmaterial), die Produktivkräfte und Reproduktionskräfte (Technologie) und die durch Rohmaterial und Technologie erzeugten Güter (Giddens 1988:182).

Geld spielt auch in Verwaltung eine Rolle

In der Kommunalverwaltung haben Geld und materielle Güter für die Mitarbeiter sicherlich eine geringere Bedeutung als in einem freien Wirtschaftsunternehmen. Mehr denn je werden unbefristete Arbeitsverträge als Qualität angesehen, welche eventuelle bessere Karrierechancen in der freien Wirtschaft aufwiegen kann. Die Differenzen zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung lassen sich schon an der Verortung in unterschiedlichen Strukturdimensionen ablesen. Gleichwohl sind die Grenzen fließend und auch in der Behörde spielt Geld eine Rolle, wenn z.B. Gehälter angehoben oder gekürzt werden. Das heißt, es geht auch um Sankti-

onen (z.B. Beförderung, Disziplinarverfahren) und Sinnkonstitution (z.B. Tarifverhandlungen).

Bedeutungszugewinn bei allokativen Ressourcen

In Deutschlands Kommunalverwaltungen gewinnt der Umgang mit allokativen Ressourcen und dessen Optimierung an Bedeutung, da sich die finanzielle Lage zunehmend defizitär entwickelt. Um den Trend umzukehren wurden Budgetierung, Controlling, Definition von Produkten, Leistungskennzahlen u.ä. Instrumente von Wirtschaftsunternehmen in die Behörden übertragen. Ökonomische Rationalitäten wurden zum Verhaltensmaßstab (vgl. Göbel 1999:30) haben damit die Regeln die Legitimation verändert.

4.3.4 Das Zusammenwirken der Strukturdimensionen

Zu viele Vorgaben lähmen

Die Wechselwirkungen zwischen den Strukturdimensionen seien hier am Beispiel Verwaltungsmodernisierung dargelegt. Der entscheidende Wechsel von alter zu neuer Steuerung im öffentlichen Dienst – also der Veränderung, welche Verwaltungsmodernisierung gemeinhin eingeleitet hat oder einleiten sollte – liegt im Übergang von der Verhaltens- zur Ergebniskontrolle (Stratemann/Wottawa 1995:61). Das verhaltenskontrollierende System der öffentlichen Verwaltung habe eine Lageorientierung befördert. Da das Ergebnis der beruflichen Tätigkeit ohnehin nur selten in systematischer oder objektiver Weise erfasst würde, die Einhaltung von Bestimmungen aber einer sehr umfangreichen Kontrolle (Herrschaft) unterläge, müsse die Konzentration der Aufmerksamkeit auf das Einhalten von Vorschriften und damit auch auf einer starken Lageorientierung liegen (Legitimation, Sanktionierung). Darüber hinaus hätten die Angestellten im klassischem Bürokratieverständnis keine eigenen Ziele zu vertreten, sondern die von oben vorgegebenen zu akzeptieren. Im unmittelbaren Kontakt zum Bürger führt beides nach Stratman/Wottawa dazu, dass der Beamte als »kühl«, »wenig engagiert für die Interessen der Bürger«, »umständlich« (wegen der vielen Bestimmungen) und vielleicht sogar, wenn die von oben gesetzten Ziele/Bestimmungen gegen die Interessen des einzelnen Bürgers stehen, als »abweisend« oder »feindselig« erlebt wird (Sinnkonstitution). Spätestens nach einigen Berufsjahren haben sich die Mitarbeiter den strukturellen Vorgaben angepasst.

Mit positiven Anreizen »Vorschriftsmäßigkeit« überwinden

Im traditionellen verhaltenskontrollierenden System ist nach Stratman/Wottawa die Furcht vor Misserfolg das handlungsleitende Motiv. Die Mitarbeiter sind bestrebt, Regelverstöße und damit negative Sanktionen (Legitimation) zu vermeiden. Fehler möglichst meiden bedeutet, soweit wie möglich den »sicheren« Weg wählen. Die Interpretation von Vorschriften (Interpretationsschema) birgt Risiken, während deren restriktive Auslegung Sicherheit verspricht. Die großzügige Interpretation von Vorschriften im Sinne der Bürger oder Kollegen im Nachbarressort wird für Verwaltungsmitarbeiter erst relevant, wenn positive Anreize geschaffen wurden, wenn beispielsweise der Erfolg belohnt wird (Legitimation, Herrschaft).

Nachhaltigkeitskonzept eröffnet viel Interpretationsspielraum

Wenn die Strukturen öffentlicher Verwaltungen es vermögen, Passivität und Angst vor Fehlern zu befördern, stellt sich die Frage, welche strukturellen Rahmenbedingungen, welche Strategien Aktivität, Engagement und Risikobereitschaft befördern. Und welche Strukturen fördern diese Eigenschaften speziell für die Umsetzung von Maßnahmen im Sinne einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung? In Hinblick auf die Integration des Nachhaltigkeitsleitbildes in Verwaltungshandeln bzw. -alltag muss dieser Punkt besonders beachtet werden. Nachhaltige Entwicklung ist nicht messbar und eröffnet einen weiten Interpretationsspielraum. Ökologische, soziale und ökonomische Aspekte in Gleichklang zu bringen, erfordert zudem ein gerüttelt Maß Kreativität. Beides wird nur durch positive Anreize gebende Strukturen möglich sein.

5 Schlussbemerkung

Möglichkeiten der Theorie

Anthony Giddens möchte mit seiner Strukturanalyse ein Wissen generieren, das dem unmittelbar vorhandenen handlungsorientierten und gesellschaftskonstitutiven Alltagswissen der Laien theoretisch überlegen ist. Durch sozialwissenschaftliches Wissen kann das Alltagswissen der Verwaltungsangestellten hinterfragt werden. Die Strukturanalyse kann insbesondere nicht intendierte und vorausgesehene Folgen (oder die Bedingungen zukünftigen Handelns) aufdecken und dadurch den konkreten Verwaltungsalltag ändern (Rösener 1998:119). Voraussetzung ist natürlich eine entsprechende Kommunikation der Forschungsergebnisse.

Alle haben »Macht«

Alle Mitarbeiter haben »Macht«, egal, welche Position sie in der formalen Hierarchie bekleiden. Während ein Dezernent durchsetzen kann, was zu tun ist, können Sachbearbeiter u.a. ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen vorenthalten, schlecht motiviert sein, Arbeiten verweigern, Feedback und Antworten verzögern, streiken u.ä. Die Initiative liegt eher bei der Führung, wenn »Top-Down« vorgegangen wird bzw. Modernisierungsstrategien in solcher Form umgesetzt werden. Es gibt aber auch das »Bottom-up«-Konzept sowie eine Kombination beider in Form eines »Gegenstromverfahrens«, um die Initiativfunktion aufzufächern. Die Theorie der Strukturierung verleitet zu der Vorstellung, dass mittel- und langfristige strategische Ziele optimal erreicht werden können, wenn die Mitarbeiter an der Basis ihre »Macht« in Veränderungsprozesse oder auch die allgemeine Aufgabenwahrnehmung produktiv einbringen. Derlei Aspekte werden daher weiter unten diskutiert (Stichworte: Motivation, Beteiligung, Fortbildung).

Wodurch wird Nachhaltigkeit handlungsleitend?

Ob und wie sich die Angestellten in ihrem Verwaltungsalltag für nachhaltige Entwicklung einsetzen, hängt vor allem von Handlungsmöglichkeiten und den strukturellen Bedingungen ab. Ob und inwiefern sich ein Amtsleiter für dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung einsetzen kann, hängt u.a. davon ab, welche Entscheidungskompetenzen ihm zur Verfügung stehen, welche Erwartungen die Vorgesetzten, der Stadtrat, die Öffentlichkeit, das private Umfeld usw. haben und welche Anreize gegeben sind (vgl. Häberli 2002:207).

Grundsätzliche Relevanz für Nachhaltigkeit

Giddens Theorie der Strukturierung ist auch ganz grundsätzlich für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung relevant. Sie macht einen Vorschlag, wie die Kluft zwischen Struktur und Handeln überwunden werden kann. Darin liegt eine wichtige Erkenntnis für die Nachhaltigkeitsthematik. Strukturen und Handlungen beeinflussen sich gegenseitig. Nachhaltigkeitsstrategien werden nur erfolgreich sein, wenn sie dieses Austauschverhältnis berücksichtigen. So werden in unserer Gesellschaft selbst solche Strukturen reproduziert, welche mehrheitlich kritisch gesehen werden. Beispielsweise haben Schweinepest und Rinderwahn nur zu einer kurzenzeitigen Sensibilisierung und veränderten Konsumgewohnheiten geführt. Durch die Rückkehr zu den alten Konsumgewohnheiten erhalten die Kunden die bestehende Struktur. Bezogen auf den Verwaltungskontext wird in den folgenden Kapitel der Frage nach gegangen, mit welchen Konzepten, Methoden oder Instrumenten Bedingungen hergestellt werden können, um Strukturen für Handlungen im Sinne des Nachhaltigkeitsleitbildes zu entwickeln, welche ermöglichend wirken und welche beschränkende Strukturen beseitigen. Zu bedenken ist dabei, dass nicht allein über eine von der Führung ausgeklügelte Strategie Nachhaltigkeit in Verwaltungsmodernisierung und -handeln integriert werden kann. Organisationsstrukturen werden zwar durch strategische Entscheidungen verändert, gleichwohl beeinflussen die Strukturen auch Art und Inhalt der strategischen Entscheidungen (vgl. Ortmann 2001:29).

Teil III

1 Zusammenhang zwischen kommunaler Verwaltung und Nachhaltigkeitskonzept

Einführung

Zunächst wird begründet, weshalb in der vorliegenden Arbeit Kommunalverwaltungen in den Mittelpunkt gestellt werden und ein wichtiger Akteur für die Konkretisierung des Nachhaltigkeitskonzepts sind. Darauf hin wird der Integrationsanspruch an die Verwaltungen thematisiert, welche sich durch das Nachhaltigkeitsleitbild ergeben. In diesem Zusammenhang sind zudem die umfassenden Prozesse der Verwaltungsmodernisierung von enormer Bedeutung, welche Mitte der 90er auch in den meisten lokalen Administrationen angestoßen wurden. Daher wird zum einen die Verwaltungsmodernisierung allgemein besprochen und zum anderen auf die Frage hin geprüft, welche positiven oder negativen Auswirkungen die Reformen für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln und -strukturen haben könnten.

2 Rolle der Kommunen und Kommunalverwaltungen im Nachhaltigkeitsprozess

Nachhaltigkeit als Handlungsrahmen für Verwaltungen

Mit Beginn der 90er Jahre ist das Nachhaltigkeitskonzept zunehmend als Handlungsrahmen für die Politik und für die öffentliche Verwaltung aufgegriffen worden. So wurde der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung 1992 in den EU-Vertrag aufgenommen und dort verankert. Der im Jahre 1994 eingeführte Art 20a GG legt fest: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Die Bundesregierung hat im Jahre 2002 ihre nationale Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung beschlossen. Das Grundsatzprogramm zeigt Leitlinien auf, nach denen sich Wirtschaft und Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten so entwickeln sollen, dass Ressourcen gespart und Umweltgefahren auch für die künftigen Generationen vermieden werden. Die gesamte Politik soll dem Prinzip der Nachhaltigkeit folgen.

Aufgefordert zur Lokalen Agenda 21

Entsprechend Kapitel 28.3 der in Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten Agenda 21 sahen sich die deutschen Kommunalverwaltungen aufgefordert, mit der Bürgerschaft und örtlichen Akteuren in einen ergebnisoffenen Dialog über die gemeinsame Zukunft zu treten, denn dort heißt es, dass jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten soll, um eine »kommunale Agenda 21« zu beschließen. Erforderlich schien dafür die Neudefinition des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Viele Kommunalverwaltungen sahen darin die Chance, den Status der kommunalen Selbstverwaltung zu legitimieren, indem sie eine wichtige Rolle bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen übernehmen.

Rahmenleitbild für die Landesverwaltung NRW

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ taucht beispielsweise auch im Rahmenleitbild für die Landesverwaltung NRW auf, das mit Zustimmung des Landtages von NRW beschlossen wurde und Grundlage für die Leitbilder der Ressorts und ihrer Behörden sein soll. Es heißt dort unter Ziffer 6.: „Eine auf Nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Landesverwaltung macht auch neuartige Formen des Verwaltungshandelns notwendig, die gleichermaßen ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen Rechnung trägt“ (Näheres zum Leitbild in NRW bei Richthofen 2001).

Rolle der Kommunalverwaltungen wird in Frage gestellt

In den Kommunen wird ebenfalls die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien diskutiert. Für Kommunen und ihre öffentlichen Verwaltungen stellt sich vor dem Hintergrund der Diskussionen um Privatisierung, Auslagerung öffentlicher Aufgaben, Globalisierung, Korporatismus u.ä. die Frage, welchen Beitrag sie zur Nachhaltigkeit leisten können. Hier wird davon ausgegangen, dass die Kommunen und ihre Verwaltungen eine besondere Rolle bei der Umsetzung von konkreten Schritten in Richtung Nachhaltige Entwicklung einnehmen und dass Initiativen zur Modernisierung der kommunalen Verwaltungen spürbare Konsequenzen für Nachhaltige Entwicklung haben können (OECD 2001a:105). Dieser Gegensatz wird auch in Öffentlichkeit und Wissenschaft kontrovers diskutiert und daher in den nächsten Abschnitten erörtert.

Administration hat gegenüber Politik Wissensvorsprung

In der kommunalen öffentlichen Verwaltung werden täglich politische Entscheidungen vorbereitet und umgesetzt, die für eine nachhaltige Entwicklung relevant sind. Durch ihre Professionalität entwickeln Kommunalverwaltungen insbesondere gegenüber ehrenamtlich arbeitenden Ratsmitgliedern einen Wissensvorsprung, der sie den Ratsmitgliedern bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen generell überlegen macht (Holtman 1993:264; vgl. auch Derlien 1976:72ff., Winkler-Haupt 1988:173f., 197). Zudem vermögen Verwaltungen – zumindest theoretisch – eine langfristige Perspektive im Wechselspiel mit den politischen Entscheidungsträgern zu vertreten.

Viele Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt

Diesen Analysen wird entgegengehalten, dass Entscheidungen letztlich in den kommunalen Stadtparlamenten beschlossen werden. Alle guten administrativen Voraussetzungen brächten nichts, wenn nicht auch die politischen Entscheidungsträger den Prinzipien der Nachhaltigkeit entsprechend entscheiden würden. Diese setzen sich nämlich tendenziell für Ziele ein, die noch innerhalb einer Wahlperiode erreicht werden können und für Themen, die sie kurz- bis mittelfristig bei der Bevölkerung beliebt machen. Darüber hinaus würden neben Verwaltung und Politik zahlreiche andere Akteure den Prozess der Politikformulierung beeinflussen. Und tatsächlich haben verwaltungsexterne Interessengruppen mit der wachsenden Kooperationsbereitschaft des Staates an Einfluss gewonnen (Gawel 1991:87; Rudzio 1991:272).

Privatisierung beschränkt Verantwortungsbereich

Zudem werden weiterhin Bereiche der kommunalen Verwaltung und Betriebe ausgegliedert, privatisiert oder an höhere administrative Ebenen abgetreten. In diesem Punkt liegt eine wiederkehrende Grundsatzfrage im Rahmen von Modernisierungsprozessen. Kommunalverwaltungen konkurrieren schon heute mit pri-

vatwirtschaftlichen Institutionen und je ähnlicher sie diesen im Zuge von betriebswirtschaftlich orientierten Strukturveränderungen werden, desto drängender stellt sich die Frage, welche Aufgaben noch von kommunalen Verwaltungen wahrgenommen werden müssen.

Mehrwert: Gemeinwohlorientierung

Nach Banner sollten die kommunalen Selbstverwaltungen sich gegenüber konkurrierenden Institutionen – auch staatlicherseits – absetzen, indem sie den Mehrwert ihrer Dienstleistungen überzeugend darlegen. Dieser Mehrwert läge in der Gemeinwohlorientierung und in dem Mehr an demokratischer Mitwirkung, das die Kommunen, anders als der Staat, ihren Bürgern einräumen können. Um es mit den Worten Banners zu sagen: „Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung und das Schicksal ihrer unausweichlichen Modernisierung wird sich im Spannungsfeld von Markt und Demokratie entscheiden." (Banner 1998:179; vgl. auch Kopatz/Troja in diesem Band)

Pro: Unabhängigkeit der Verwaltungsmitarbeiter

Es ist vollkommen richtig, dass kurzfristig orientierte Entscheidungen der Ratsmitglieder dem langfristig ausgelegten Konzept der Nachhaltigkeit zuwider laufen. Verschiedene theoretische Analysen unterstreichen, dass es nur rational ist, wenn sich die Ratsmitglieder populistisch verhalten, um wieder gewählt zu werden. Eben deshalb orientieren sie sich an außerparlamentarischen Akteuren, welche bestimmte gesellschaftliche Strömungen repräsentieren. Aber ist es nicht gerade angesichts des Problems der kurzfristigen Orientierungen erforderlich, dass die öffentlichen Verwaltungen langfristige Belange im Entscheidungsprozess artikulieren? Neben ihrer Professionalität erscheinen die Verwaltungsmitarbeiter nicht zuletzt aufgrund ihrer vergleichsweisen Unabhängigkeit und langfristig gesicherten Anstellungsverträge – sieht man einmal von den auf Zeit angestellten Wahlbeamten ab – geeignet, Interessen zukünftiger Generationen im Sinne einer vorausschauenden Perspektive zu artikulieren.

Auch »äußerliche« Vorgaben werden erst vor Ort konkret

Den Kommunen werden durch Europäische Union, Bundesregierung und Länder viele handlungseinschränkende genauso wie unterstützende und flankierende Vorgaben gemacht. Diese Vorgaben jedoch, werden in der Regel erst in den Kommunen konkret und offenbaren ihre praktische Umsetzbarkeit. Erst in der Praxis treten unerwartete Hemmnisse und Widersprüche zu Tage, andere, mit denen man gerechnet hat, erweisen sich als harmlos. Die sozialen und ökologischen Konsequenzen ökonomischer Entscheidungen und technischer Veränderungen werden in städtischen Räumen schnell erkennbar (OECD 2001b:52f.). Rahmensetzungen wie Ökosteuer oder Einspeisevergütung können wichtige Impulse geben, die bei der konkreten Umsetzung positiv verstärkt werden können. Ob Steuerung, Planung, Regulierung oder Aktivierung: Unabhängig davon wie Veränderungen initiiert werden, die weiteren Folgen sind trotz allen Expertenwissens nicht vollständig kalkulierbar. Sie werden spätestens am Ort der Handlung sichtbar. Hier bleibt fast immer ein Handlungsspielraum beim Vollzug von Richtlinien und Verordnungen offen. Sowohl Politik als auch Verwaltung können bei ihrer Aufgabenbestimmung das Handlungspotential in weiten Teilen selbst defi-

nieren. Ob eine Gemeinde Reparatur und Ausgleich sozialer Schäden oder die Suche nach neuen Lösungen und gesellschaftspolitischen Impulsen als ihre vorrangige Aufgabe betrachtet, ist letztlich Ergebnis eines politischen Definitionsprozesses, an dem Lokalpolitiker ebenso aktiv teilnehmen wie jene Inhaber überörtlicher Machtpositionen, die auf Rahmenbedingungen kommunaler Politik einwirken (Naßmacher 1998:124).

3 Der Integrationsanspruch an die Kommunalverwaltungen

Sind die Verwaltungen dem Nachhaltigkeitskonzept gewachsen?

In welchem Zustand befinden sich Deutschlands Kommunalverwaltungen? Verfügen sie in struktureller und prozessualer Hinsicht über die organisatorischen Voraussetzungen, um eine tragende Rolle auf dem Weg zu einer dauerhaft-tragfähigen und umweltgerechten Entwicklung einzunehmen? Können sie aus dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung konkreten Handlungsbedarf ableiten und Maßnahmen initiieren? Betrachtet man die Problemanalysen Ende der 80er und Mitte der 90er, Jahre könnten Bedenken aufkommen. Von „organisierter Unverantwortlichkeit“ (Banner 1998:351) und verschiedenen „Modernisierungslücken“ (Reichard 1994:13ff.) war da unter anderem die Rede. Die politische Ebene wird in solche Analysen durchaus einbezogen. Nach Erfahrungen der OECD mit der Modernisierung städtischer Regierungen sind die kommunalen Entscheidungsstrukturen oft veraltet und entsprechen nicht den Anforderungen, welche sich aus heutigen Problemlagen wie Flächenfraß, Verkehrsstau oder Stadtsanierung ergeben (OECD 2001b:53). Bezogen auf deutsche Verhältnisse seien hier die Defizite hinsichtlich der Integrationsleistung und Problemwahrnehmung angesprochen.

Querschnittsaufgaben im Verwaltungshandeln

Schon in den 70er und 80er Jahren gab es eine Diskussion um die Integration der Aufgaben und Ziele des Umweltschutzes in kommunales Verwaltungshandeln. Sollte Umweltschutz als Querschnittsaufgabe verstanden und damit in allen Organisationseinheiten verankert werden oder ist es sinnvoller einen eigenen neuen Verwaltungsbereich zu schaffen? Die damalige Einrichtung der Umweltämter kann als »klassische« Reaktion von Verwaltungen bezeichnet werden, wonach für eine neue Aufgabe eine neue Institution (Dezernat, Fachabteilung, Beauftragter usw.) geschaffen wird. Doch inzwischen zeigt sich, dass Querschnittsaufgaben wie Umweltschutz oder Stadtentwicklung nur mit großer Anstrengung von den betreffenden Mitarbeitern wahrgenommen werden können.

Integrationsdefizite vertikal...

In vertikaler Hinsicht diagnostizierte Hesse bereits Anfang der 70er Jahre, dass das traditionelle Hierarchiemodell dort zu kurz greift, wo der Komplexitätsgrad der zu bewältigenden Verwaltungs- und Planungsaufgaben sehr hoch ist. Weniger standardisierte Aufgabenbereiche seien für kreative Lösungen erforderlich. Die Aufnahme und Verarbeitung neuer Informationen drohen nach Hesse, die Verwaltungsführung zu überfordern. Schon durch die Informationsbasis und Informationsverarbeitungskapazität der Koordinierenden fänden zentrale Instanzen ihre

Begrenzung – eine Analyse, die ein viertel Jahrhundert später sicherlich nicht an Aktualität eingebüßt hat (Hesse 1976:72).

...und horizontal

In horizontaler Hinsicht überfordern integrative Ansätze, mit denen die gleichgewichtige Beachtung ökonomischer, ökologischer und sozialer Belange einhergeht, die durch Fachlichkeit und Ressortegoismen geprägte Administrationsstruktur. Der Fachegoismus ist nach Banner sogar soweit ausgeprägt, dass er diejenigen Instanzen überfordert, die integrativ wirken wollen (vgl. Banner 1998). Diese Einschätzung bestärken verschiedene andere Autoren. Danach erschwere das Ressortprinzip und die wechselseitige Abschottung einzelner Funktionsbereiche (Naschold 1998:91) in der öffentlichen Verwaltung die Integration verschiedener Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung (IFOK/IWÖ-HSG 1997:Kap. 4.4.1).

Notwendig: Bündelung von Fachplanungen...

Ähnlich die Einschätzung des Bundesbauamtes: „Bisher hat das ausgeprägte Ressort- und Spartendenken in den traditionellen Strukturen verhindert, querschnittsorientierte Ziele entlang der Dimensionen der Nachhaltigkeit als Leitbild zu verankern.“ (BBR 2000:70) Eine Bündelung von Fachplanungen zumindest in direkt benachbarten Handlungsfeldern könne integrierte Ansätze fördern. Dies setze allerdings den Willen zur Vernetzung und zum vorausschauenden Denken voraus.

...und integrierte Ansätze

Simonis sieht den klassischen Verwaltungsapparat ebenfalls überfordert bei der Lösung von Problemen die integrative Handlungsweisen erzwingen: Die Stadtverwaltung sei sowohl hinsichtlich ihrer personellen Ressourcen als auch mit ihren traditionellen Planungsinstrumenten und Verwaltungsmethoden bei der Lösung von Umweltproblemen grundsätzlich überfordert. Daher ließen städtische Umweltprobleme sich nur in neu zu entwickelnden institutionellen Arrangements der Kooperation bzw. Koproduktion aller relevanten Akteure (Bürger, Investoren, Umweltschützer, Stadtverwaltung) lösen. Nur in integrierten Ansätzen habe der ökologische Stadtumbau eine Chance, nur durch sie werde er ökologisch wirksam, ökonomisch tragfähig, sozial akzeptabel und politisch durchsetzbar (Simonis 1995:30).

4 Kommunalverwaltungen im Wandel

Reformen haben Tradition

In Deutschlands Kommunalverwaltungen gibt es Reformen wohl schon so lange, wie es Verwaltungen gibt. Die Anpassung administrativer Verfahren und Strukturen ist eine Daueraufgabe (Kleinfeld et al. 1996:157), welche seit einigen Jahren trefflich als „lebenslanges Lernen“ oder „lernende Organisation“ bezeichnet wird. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) macht allein durch ihre Namensgebung deutlich, dass die Weiterentwicklung der organisatorischen Gegebenheiten in Kommunalverwaltungen ein kontinuierlicher Prozess ist. Gleichwohl hat Anfang der 90er Jahre eine in ihrer Breite und Tiefe bemerkenswerte Modernisierungsbewegung ihren Anfang genommen, welche auch in ihrem internationalen Ausmaß überrascht (Caulfield/Larsen 2002:9, 13f.; OECD 2001a:106). Ein Umfrage des Deutschen Städtetags bei seinen Mitglieds-

städten ergab, dass sich 92 Prozent der antwortenden Städte (254 Mitgliedsstädte, 206 Antworten) in einem konkreten Modernisierungsprozess befinden (der städtetag 2002:11). In Nordrhein-Westfalen haben mehr als zwei Drittel der Städte und Gemeinden die Verwaltungsmodernisierung in Gang gesetzt. Man kann daher durchaus von einer Modernisierungsbewegung sprechen.

Neue »Reformwelle« durch knappe Finanzen angestoßen

Den Anstoß gab allerdings keineswegs das Nachhaltigkeitskonzept. Vielmehr sorgte der sich verringernde kommunale finanzielle Spielraum für das bisher nicht da gewesene Streben zum Wandel. Unter den Titeln „New Public Management“ (NPM) oder „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) begeben sich seit Anfang der 90er Jahre unzählige Kommunalverwaltungen in zum Teil radikale Reformen. Den herausragenden Impuls für die Modernisierungsbestrebungen gab 1993 der Bericht Nr. 6 zum NSM der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), das im Kern ein System zur Steuerung der kommunalen Finanzen darstellt und sich das sogenannte Tilburger Modell[18] zum Vorbild machte. Weitere wichtige Promotoren der Verwaltungsmodernisierung sind die Bertelsmannstiftung und die Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer. Diese Organisationen trugen zusammen mit den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in den verschiedenen Bundesländern sowie zahlreichen Einzelpersonen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis zum Entstehen der Modernisierungsbewegung bei.

BWL-Instrumente stehen im Vordergrund

Entsprechend dem fiskalpolitischen Ansatz sind die häufigsten Instrumente der Verwaltungsmodernisierung dem Unternehmensmanagement der freien Wirtschaft entliehen: Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, dezentrale Verwaltungsabläufe, Controlling, Berichtswesen, Beschreibung und Einführung von Produkten usw. (Wollmann 1999:355; Brand u.a. 2000). Auch die Diskussion auf wissenschaftlicher Ebene ist vorwiegend durch die Implementierung betriebswirtschaftlicher Elemente geprägt. Bogumil (1998:87) und Wollmann (1999:355) betonen, dass beim bisherigen Modernisierungsprozess vornehmlich die verwaltungsinternen Prozesse und Strukturen im Vordergrund gestanden haben, hingegen der Außenbezug bzw. das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern vernachlässigt wurde. Inzwischen blicken die Modernisierer auf einen reichen Erfahrungsschatz aus den Reformen der NPM-Bewegung zurück und die anfängliche Euphorie geriet zur Jahrhundertwende ins Stocken (Holtkamp 1999). Der Einsatz der binnenorientierten Modernisierungsinstrumente aus der Betriebswirtschaft hat sich als außerordentlich demotivierend für alle Beteiligten herausgestellt. Vom „Stillstand auf der Baustelle“ (Bogumil 1998b:21) war die Rede und obwohl die KGSt selbst als Mitinitiatorin der Reformbewegung mittlerweile vehement für eine stärkere Öffnung der Verwaltungen nach außen plädiert, dominiert in vielen Verwaltungen immer noch ein »altes«, stark binnenorientiertes NSM als Leitbild für die Modernisierung (Gerstlberger u.a. 1999:96).

[18] Im hoch verschuldeten Tilburg (Niederlande) wurden Ende der 80er Instrumente der Betriebswirtschaft eingesetzt und aus einer Ämterstruktur eine "Konzernstruktur" geformt.

Reformen haben Spuren hinterlassen

Gleichwohl sind die Reformen nicht spurlos an den Verwaltungen vorüber gegangen. Den Bürgern fällt auf, dass sie zuvorkommender behandelt werden, weniger Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, sich mit verschiedenen Wünschen an die gleiche Stelle wenden können und mit ihren Interessen und Einschätzungen ernst genommen werden. Laut der Allensbach-Umfrage vom August 2000[19] hat 41 Prozent der Bevölkerung den Eindruck, dass sich die Ämter und Behörden tief greifend verändern und von staatlichen Bürokratien zu modernen Dienstleistern entwickeln. Für 59 Prozent sind die Kommunen primär Dienstleister im Interesse der Bürger (vgl. auch Heinz 2001).

4.1.1.1 Exkurs: Mikropolitik

Oft unterschätzte Hürden

Bevor auf die nachhaltigkeitsrelevanten Modernisierungsinstrumente eingegangen wird, sollen noch kurz einige grundsätzliche mikropolitische Hemmnisse für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln erörtert werden. Dieser Schritt erlaubt ein etwas realistischeres Bild auf die Modernisierungsthematik und den Schwerpunkt dieser Arbeit, als es vielfach in der Modernisierungslektüre gezeichnet wird.

Unterschiedliche individuelle Einstellungen

Mikropolitik ist „das Arsenal jener alltäglichen kleinen (Mikro-)Techniken, mit denen Macht aufgebaut und eingesetzt wird, um den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und sich fremder Kontrolle zu entziehen“ (Neuberger 1995:14). Insbesondere Verwaltungsmodernisierung ist weitgehend geprägt durch Prozesse der Einflusssicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen. Die Akteure aus Politik und Verwaltung interessieren sich vorrangig für die konkreten Folgen des Neuen Steuerungsmodells für ihre Machtposition (Küpper/Ortmann 1988:7). Diese Einschätzung deckt sich mit Erkenntnissen aus der Neuen Politischen Ökonomie, nach der vor allem die Sicherung und der Ausbau der Machtposition (in Form von zusätzlichen Mitarbeitern, Entscheidungskompetenzen u.ä.) handlungsleitend sind (Downs 1968; Pommerehne 1979; Horbach 1992). Solche »Innenansichten« können mithin entscheidend für die Durchführung innovativer Projekte und Verfahren sein (Göbel 1999; vgl. auch Fluhr 1997).

Ressentiments

Auf der Ebene der einzelnen Mitarbeiter spielen sich zahlreiche intransparente Prozesse ab, die emotional, psycho-sozialer, politischer, konkurrierender und individuell kalkulierender Art sind. Beispielsweise rufen Verkürzung von Hierarchien, Verlagerung von Kompetenzen und der Abbau von Spezialisierung Ressentiments beim unteren und mittleren Management hervor (Göbel 1999). Erzählungen aus dem Verwaltungsalltag wie etwa von Karl Hans Fluhr (1997) machen besonders anschaulich, dass selbst nachvollziehbar und transparent erscheinende Konzepte in der Umsetzung an den konkreten individuellen bzw. gruppendynamischen Entscheidungsrationalitäten scheitern können. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Mitarbeiter oftmals unscharfe oder sogar wider-

19 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6094, August 2000

sprüchlich Ziele erreichen sollen, verschiedenen Personengruppen und Einzelpersonen verantwortlich sind und mehrere Probleme gleichzeitig gelöst bzw. Herausforderungen angegangen werden müssen. Unabhängig von übergeordneten Zielen und Aufgaben haben die Mitarbeiter auch ihre persönliche Arbeitssituation vor Augen und entwickeln Ängste vor anstehenden Veränderungen (Klages 1998a:153).

Viele Faktoren prägen Ambitionen

Für die Arbeitsituation sind Gehalt, Aussichten auf Beförderung, Beziehungen zum engeren und weiteren Kollegenkreis, familiäre und private Verhältnisse, Ende der Arbeitszeit und vieles mehr relevant. Die Einbindung in den Kollegenkreis kann Gruppenloyalität und -zwänge mit sich bringen. Die Gruppen – gekennzeichnet durch gleiche Herkunft, Ausbildung, Geschlecht, Sportverein usw. – können unterschiedlich stark partielle Ziele durchsetzen (Heintze 2002:54). Ängste können beispielsweise durch die Entwertung von Wissen und Erfahrungen, Macht-, Respekt und Statusverlust entstehen. Oftmals gibt es die Befürchtung neuen Anforderungen nicht gerecht zu werden oder mit neuen Kollegen nicht auszukommen.

Kein Patentrezept

Dieser »Mikrokosmos« individueller Ein- und Ansichten kann sicherlich nur zum Teil Berücksichtigung bei der Einführung neuer Organisationskonzepte und Nachhaltigkeitsstrategien finden. Die „Mitarbeiter abholen, wo sie stehen“, heißt das geflügelte Wort. Doch es ist nicht immer leicht zu sagen, wo sie stehen. Je nach Reformkonzept werden zur Einführung unterschiedliche Mitarbeiter an verschiedenen »Standorten« angesprochen. Es gibt daher kein Patentrezept, keine generelle Strategie zur Einführung von neuen integrativen Instrumenten im Sinne der Nachhaltigkeitsidee.

5 Nachhaltigkeitsrelevanz klassischer Modernisierungsinstrumente

Die Modernisierungsansätze im Neuen Steuerungsmodell

In den kommenden Abschnitten werden nun einige populäre und vielfach umgesetzte Modernisierungsinstrumente, welche unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ zusammengefasst werden, kurz vorgestellt, um jeweils anschließend mögliche Bezüge zur Idee der Nachhaltigkeit zu erörtern. Instrumente wie Fortbildung oder Strategisches Management werden an dieser Stelle nicht behandelt, sondern in den anschließenden Kapitel gründlicher diskutiert, weil sie als besonders geeignet erscheinen, die Nachhaltigkeitsidee in die Verwaltung zu tragen. Grundsätzlich unterscheidet Bogumil (1998:87) die Modernisierungsinstrumente nach den Ansatzpunkten Organisationsstrukturen, Verfahren, Personal und Außenverhältnis, Wollmann (1999:355) nach den Verhältnissen zwischen Politik und Verwaltung (von Bogumil unter Verfahren eingeordnet), verwaltungsinterner Situation und nach dem Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung.

Kosten- und Leistungsrechnung

Aufwendungen vollständig erfassen

Die Kosten und Leistungsrechnung soll den Aufwand, der zur Erstellung der Produkte nötig ist, voll und ganz erfassen und zwar nicht nur in jenem Umfang in dem Ausgaben in Geld geleistet werden. Dies beinhaltet eine Erfassung von Abschreibungen, von kalkulatorischen Zinsen auf eigene Kapitalien und auch die systematische Erfassung von zukünftiger Belastung. Es muss dabei eine klare Verwaltungszuordnung unterstützt werden bei der die Kosten und Einnahmen an Produkten ansetzend verursachungsgerecht zugeordnet werden. Gegebenenfalls soll auch eine verwaltungsinterne Verrechnung von Kosten zwischen den Stellen möglich sein. Eine Vollkostenrechnung legt sämtliche Gemeinkosten auf die Produkte um, wobei es das Problem des angemessenen Verteilungsschlüssels zu lösen gilt. Die Teilkostenrechnung will solche willkürlichen oder allzu pauschalen Überwälzungen von Gemeinkosten vermeiden und beschränkt sich daher zunächst auf die direkten Kosten oder auch auf diejenigen Kosten, die durch definierte Entscheidungen zustande gekommen sind.

Mögliche Grundlage für Steigerung der Ressourceneffizienz

Relevanz für Nachhaltigkeit: Insbesondere die systematische Erfassung von eventuellen zukünftigen Belastungen kann das Problembewusstsein für Nachhaltigkeit zunächst in ökonomischer Hinsicht, in Folge dessen aber auch in Bezug auf ökologische Kategorien erhöhen. So ist vorstellbar, dass die einzelnen Verwaltungsbereiche sich um so mehr um einen sparsamen bzw. effizienteren Einsatz von Ressourcen bemühen, (z.B. durch die Drosselung des Energieverbrauchs) je transparenter die mögliche Kostenersparnis ist. Darüber hinaus könnte die Kosten- und Leistungsrechnung nachhaltigkeitsrelevant sein, wenn sie zumindest ansatzweise die möglichen externen Kosten der einzelnen Verwaltungsprodukte sichtbar machen würde. Beispielsweise könnte so ein zunächst effizient erscheinendes Verwaltungsprodukt, welches jedoch enorme langfristige Folgekosten verursacht, die zuvor nicht berücksichtigt wurden, durch ein anderes dauerhaft tragfähiges Produkt ersetzt werden. Interessant könnte dabei sein, dass die eventuellen Folgekosten nicht unbedingt dem Verwaltungsapparat als Ganzes zugeschrieben werden müssen, sondern sich einzelne Verantwortungsbereiche identifizieren ließen. Das heißt, die Kostenrechnung würde zugleich das Verantwortungsgefühl entsprechend dem Nachhaltigkeitsprinzip erhöhen, wenn negative Folgen sich nicht mehr hinter den Gemeinkosten versteckten.

Budgetierung

Vorgaben für Teilverwaltungen

Unter Budgetierung wird im Allgemeinen die Vorgabe von Budgetvolumina an Teilverwaltungen vor der Aufstellung von Haushaltsplänen im Einzelnen verstanden. Dabei werden zunächst die erwarteten Einnahmen von der Kämmerei bestimmt und davon die gebundenen Ausgaben abgezogen. Die verbleibende Summe wird nach Maßgabe der Vergangenheitswerte in die Fachbudgets aufgeteilt. Anschließend werden die fachlichen Wünsche von den Ämtern in diesen vorgegebenen Rahmen eingepasst und in haushaltsstellengenaue Anmeldungen transformiert. Sie werden von der Kämmerei akzeptiert, wenn sie den vorgegebenen

Rahmen einhalten. Es steht also am Anfang die Festlegung des Haushaltsvolumens, dann erfolgt die Gewichtung der großen Aufgabenfelder mit Hilfe der Fachbudgets und am Ende die fachliche Detailarbeit.

Auch natürliche Ressourcen könnten budgetiert werden

Relevanz für Nachhaltigkeit: Die Budgetvorgaben zwingen dazu, sich Gedanken darüber zu machen, inwieweit Maßnahmen in einem zu definierenden Kosten- und Ressourcenrahmen realisiert werden können; durch die Berücksichtigung von sowohl ökonomischen als auch ökologischen Kategorien könnte ein Ausufern der Kosten und des Ressourcenverbrauchs verhindert und diese sogar auf konstantem Niveau gehalten werden. Das Konzept des Naturhaushaltsplans / Ökobudget zeigt hierzu erkennbare Parallelen (vgl. S. 151 „Weitere Ansatzpunkte“). Grundsätzlich kann zudem der flexible Umgang mit Finanzmitteln und natürlichen Ressourcen innerhalb der dem Fachbereich vorgegebenen Budgetobergrenze die Entwicklung von kreativen Lösungen und Ideen befördern. Außerdem könnte sich die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema Ressourcenverwendung im Sinne von nachhaltiger Entwicklung einstellen. Darüber hinaus wäre ein Bonus-Malus-System in der Mittelzuweisung denkbar, welches sich am Ausmaß der Berücksichtigung ökologischer Kriterien orientiert.

Controlling/Berichtswesen

Wirksamkeitsanalyse, Effektivitätsprüfungen, Weiterentwicklung

Controlling ist ein System zur Führungsunterstützung durch Bereitstellung von geeigneten Informationen im Rahmen des Managementprozesses „Planung – Durchführung – Kontrolle“. Die Verantwortung für zu treffende Entscheidungen, die auf Grund von Controllinginformationen notwendig werden, verbleiben vollständig bei der operativ zuständigen Führungsebene. Die Generierung steuerungsrelevanter Informationen und deren Bereitstellung und Vermittlung gegenüber verschiedenen Führungsebenen ist Aufgabe des Controlling, welches somit ein integraler Bestandteil eines dezentralen Steuerungsmodells ist. Zu einem umfassenden Controlling gehören eine Wirksamkeitsanalyse des Instruments, Effektivitätsprüfungen der angebotenen Informationen und eine selbständige Weiterentwicklung des Systems. Während das strategische Controlling auf eine langfristige Perspektive und Effektivitätssteigerung zielt, bezieht sich das operative Controlling auf die Effizienzsteigerung. Das strategische Controlling beschränkt sich im Gegensatz zum operativen Controlling nicht allein auf die Ausschöpfung eines gegebenen Handlungsspielraumes, sondern es will dessen Entwicklung antizipieren und mitgestalten.

Erreichung von Nachhaltigkeitszielen evaluieren

Relevanz für Nachhaltigkeit: Insbesondere die Wirksamkeitsanalyse des verwendeten Berichtswesens könnte sich grundsätzlich zur Überprüfung von nachhaltigkeitsrelevanten Maßnahmen eignen. Es wäre also zu fragen, inwiefern, die angestrebten Ziele mit dem gewählten Instrument tatsächlich erreicht werden konnten. Zu diesem Zweck müsste das Berichtswesen um Nachhaltigkeitskennzahlen bzw. -indikatoren ergänzt werden. Der Teilbereich des strategischen Controllings enthält schon vom Grundprinzip her eine starke Anlehnung an eine nachhaltige Ent-

wicklung, da die langfristige Perspektive und die Effektivitätssteigerung in das Verwaltungshandeln einbezogen werden. Der Mitgestaltungsspielraum im strategischen Controlling kann die Identifikation der Mitarbeiter für ihre Tätigkeit erhöhen – eine Grundvoraussetzung für die Etablierung von Nachhaltigkeit im Verwaltungshandeln, denn nur über die Identifikation mit der Tätigkeit setzt eine Reflexion über die (ökologischen und finanziellen) Folgen ihrer Arbeit ein.

Aufgabenkritik

Notwendigkeit von Abläufen prüfen

Bei der Aufgabenkritik geht es grundsätzlich um die Beschäftigung mit der Frage, welche Aufgaben noch von der Kommunalverwaltung wahrgenommen werden sollen oder in wie weit Arbeitsteilung mit Bereichen der Privatwirtschaft möglich ist, sowie bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Mitwirkung einbezogen werden können. Einige bürokratische Aufgaben können auch als ganz entbehrlich betrachtet werden. Außerdem sollen Alternativen zur Regulierung und Standardisierung vieler Aufgabenbereiche entworfen werden, da diese selbst als eine Ursache der zunehmenden Zahl von Verwaltungsaufgaben betrachtet werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei der Aufgabenkritik eine Konzentration auf die Kernaufgaben durch Aufgabenreduzierung und Ausgliederung angestrebt wird. Dieser Prozess geht zumeist von der Verwaltungsspitze aus, die konkrete Umsetzung erfolgt durch die Mitarbeiter.

Über Nachhaltigkeitsaufgaben reflektieren

Relevanz für Nachhaltigkeit: Durch die Konzentration auf den Kernbereich und der größeren Übersichtlichkeit könnte das Verantwortungsgefühl für die verbleibenden Aufgaben der Verwaltung wachsen. Dies hat möglicherweise auch positive Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung. Grundsätzlich kann die Aufgabenkritik zu reflexivem Denken motivieren und dadurch zumindest theoretisch das Problembewusstsein für Nachhaltigkeit erhöhen. Der zu nutzende Fragekatalog könnte in Hinblick auf ökologische Verträglichkeit bei Beschaffung, Produktion und Absatz erweitert werden.

Personalentwicklungsmaßnahmen

Zukünftig notwendige Qualifikationsprofile beschreiben

Die Personalentwicklungsmaßnahmen zielen in erster Linie darauf ab zu bestimmen, welche zukünftigen Dienstleistungen durch das Personal der kommunalen Verwaltung erbracht werden sollen. Des weiteren sollen die zukünftigen Arbeitsbedingungen und der sonstige Einsatz von Humanressourcen definiert werden (Stichwort: Human Ressource Management). Sehr wichtig ist auch die Bezugnahme auf die künftig erforderlichen Qualifikationsprofile des Personals, wie z.B. deren Kenntnisse, Fähigkeiten, Einstellungen und vor allem auch Motivation. Die Umsetzung soll durch Mitarbeitergespräche, gezielte Fortbildungsmaßnahmen und stetige Erfolgskontrolle gewährleistet werden.

Relevanz für Nachhaltigkeit: Problembewusstsein für Nachhaltigkeit erwächst nur aus entsprechenden Kenntnissen des Personals. Vorausgesetzt, dass die Zuständigen für Personalentwicklung nachhaltigkeitsrelevante Qualifikationsprofile als

erforderlich erachten – hierfür sind sicherlich Vorgaben seitens der Führung notwendig – könnten beispielsweise Neueinstellungen in Hinblick auf Kenntnisse über die Nachhaltigkeitsidee hinterfragt werden. Darüber hinaus könnten im Rahmen der Personalentwicklung nachhaltigkeitsrelevante Qualifizierungsmaßnahmen angeboten oder verpflichtend gemacht werden (vgl. Kap.6.3.5).

Abbau von Hierarchieebenen und dezentrale Verwaltungsabläufe

Weniger Einzelweisungen

Unter dem Abbau von Hierarchieebenen und der Einführung dezentraler Verwaltungsabläufe wird vor allem die Reduzierung der Staffelung von Weisungs- und Kontrollbefugnissen sowie von Steuerunge durch Einzelweisungen oder generelle Regelungen, verstanden. Damit ist beabsichtigt, die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Mitarbeiter zu erhöhen.

Mehr Mitwirkungsbereitschaft durch Verantwortungszuwachs

Relevanz für Nachhaltigkeit: Die Übertragung von Verantwortung an die Mitarbeiter kann grundsätzlich einen flexibleren Umgang mit sich den ändernden Umweltbedingungen ermöglichen. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen ist denkbar, dass dieses Mehr an Flexibilität die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Nachhaltigkeit erhöht und sich seitens der Mitarbeiterbasis die Mitwirkungsbereitschaft an der Entwicklung kreativer Ideen verbessert. Wenn weniger durch Einzelweisungen gesteuert wird, sind die Mitarbeiter angehalten, das Gesamtkonzept stärker im Auge zu behalten. Wenn es ein Gesamtkonzept im Sinne von Nachhaltigkeit gibt, könnte der Abbau von Hierarchieebenen entsprechendes Verwaltungshandeln befördern.

Mitarbeiterbefragung

Befragungen: Eine Art Bestandsaufnahme

Mitarbeiterbefragungen bilden den Einstieg in die Mitarbeiterbeteiligung. Ausgangspunkt dafür ist vielfach eine Art Bestandsaufnahme von Wünschen, Auffassungen und Problemen der Beschäftigten zu Beginn eines Reformprozesses. Mitarbeiterbefragungen erfolgen meist schriftlich und beziehen sich auf Arbeitszufriedenheit, Beurteilung von Führungsverhalten, Ermittlung von Weiterbildungsbereitschaft und -bedarf, Image der Verwaltung bei ihren Beschäftigten, Abfrage von Verbesserungsvorschlägen und Klärung der Akzeptanz von geplanten Modernisierungsmaßnahmen.

Einblick der Betroffenen transparent machen

Relevanz für Nachhaltigkeit: Mitarbeiterbefragungen sind zunächst inhaltsneutral. Wenn die Ergebnisse einer Befragung von der Führung bei der Umsetzung berücksichtigt werden, könnte sich die Identifikation mit der Tätigkeit erhöhen und auch die Fähigkeit, sich mit den ggf. langfristigen Folgen der Verwaltungsmaßnahmen auseinanderzusetzen. Verbesserungsvorschläge, sowohl was interne Abläufe als auch externe Angelegenheiten anbelangt, die direkt von der betroffenen Stelle (Mitarbeiter) gemacht werden, können unter Umständen auch eine nachhaltige Entwicklung begünstigen, da die direkt Betroffenen einen besseren Einblick in das jeweilige Problem besitzen.

Leitbilddiskussion und -formulierung

Soll-Zustand beschreiben

Leitbilder beschreiben in relativ knapper Form die Philosophie von Organisationen, also deren Selbstverständnis. Sie definieren die längerfristigen Ziele, die Spielregeln für den Umgang miteinander und das Verhalten der Mitarbeiter nach innen und außen. Leitbilder beschreiben also einen Soll-Zustand und nicht einen Ist-Zustand. Bei der Erarbeitung von Leitbildern sind folgende handwerkliche Gesichtspunkte relevant: 1. Sie sollen skizzieren, was die Organisation von anderen unterscheidet und unverwechselbar macht. 2. Sie sollen Visionen beschreiben und ehrgeizige aber vorrangig positive und erreichbare Ziele formulieren. 3. Sie sollen für jedermann verständlich, kurz und prägnant sein und doch alle relevanten Handlungsfelder abdecken.

Die Erarbeitung, Vermittlung und Umsetzung eines Leitbildes ist ein langwieriger, mühsamer Lernprozess für alle Beteiligten, der nicht von heute auf morgen gelingen kann. Erst wenn alle das Leitbild kennen und verstanden haben, kann durch spürbare Veränderungen deutlich gemacht werden, dass das Leitbild etwas bewirkt und zu konkreten Verbesserungen führt.

Gemeinsames Ziel vor Augen haben

Relevanz für Nachhaltigkeit: Die Definition längerfristiger (ökologischer) Ziele als Bestandteil der Leitbilddiskussion und Formulierung ermöglicht den gerichteten Einsatz von Ressourcen. Leitbilder könnten im Sinne von nachhaltiger Entwicklung dazu beitragen, dass auch im politisch-administrativen Alltagsgeschäft das gemeinsame Ziel nicht aus den Augen verloren wird. Leitbilder können für nachhaltige Entwicklung darüber hinaus von ganz entscheidender Bedeutung sein, indem sie für die verschiedenen Modernisierungsinstrumente die inhaltliche Stoßrichtung definieren.

Bürgerbefragung

Rückkoppelungsschleife für die Verwaltung

Die Bürgerbefragung dient der Erschließung von spezifischen Problemlösungskompetenzen des Bürgers und ist eine Möglichkeit der Bürgeraktivierung. Die Bürgerbefragung erhöht zugleich die Wahrscheinlichkeit hochqualitativer Alternativen. Beispielsweise bei gefahrenträchtigen Großvorhaben spielt sie eine sehr große Rolle, denn es werden die Bedürfnisse, Erwartungen, Bewertungen und Zufriedenheiten der Bürger ergründet. Mit anderen Worten ist die Bürgerumfrage eine kommunikative Mess- oder Erfolgskontrollstrategie bzw. produktivitätssteigernde Rückkoppelungsschleife für die Verwaltung. Es wird die Möglichkeit der Entscheidungsvorbereitung und der effizienten Entscheidungsumsetzung geboten.

Relevanz für Nachhaltigkeit: Durch Bürgerbefragungen können die Problemlösungskompetenzen der Bürger für Nachhaltigkeit erschlossen werden. Insbesondere bei Großvorhaben wie z.B. Abfallentsorgungsanlagen, Verkehrsplanungen spielen Bedürfnisse, Erwartungen und Zufriedenheiten der Bürger eine große Rolle. Es handelt sich dabei auch um kommunikative Mess- oder Erfolgskontrollstrategien. Die sich dabei ergebenden produktivitätssteigernden Rückkoppelungsschleifen für die Verwaltung sowie die effektive Entscheidungsvorbereitung und

effiziente Entscheidungsumsetzung können ebenfalls zum schonenden und sparsamen Ressourcenumgang beitragen. Es darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, das sich die Bürger auch für Ziele und Produkte aussprechen könnten, die der Nachhaltigkeit entgegenstehen. Ebenso wenig wie Bürgerbeteiligung ist auch die Bürgerbefragung per se ein Nachhaltigkeitsbeitrag in ökologischer Hinsicht.

Qualitätsmanagement

Arbeitsabläufe optimieren

Der Begriff Qualitätsmanagement bezeichnet einen Teilbereich des funktionalen Managements. Ziel ist die Optimierung von Arbeitsabläufen oder von Produktionsprozessen unter der Berücksichtigung von materiellen und zeitlichen Kontingenten sowie der Qualitätserhalt von Produkten bzw. Dienstleistungen und deren Weiterentwicklung. Hierbei von Belang sind etwa die Optimierung von Kommunikationsstrukturen, professionelle Lösungsstrategien, die Erhaltung oder Steigerung der Zufriedenheit von Kunden oder Klienten sowie der Motivation des Personals, die Standardisierungen bestimmter Handlungs- und Arbeitsprozesse, Normen für Produkte oder Leistungen, Dokumentationen, Berufliche Weiterbildung, Ausstattung und Gestaltung von Arbeitsräumen.
Bürger sollen, sofern dies möglich ist, im Sinne von Kunden betrachtet werden. Die stärkere Orientierung an den Kunden- und Mitarbeiterinteressen soll ein Grundsatz des Verwaltungshandelns sein. Somit sollen diese dazu beitragen, die Qualität und den Handlungsbedarf der Verwaltung zu definieren. Instrumente zur Umsetzung sind neben den bereits erwähnten die Einführung eines Beschwerdemanagements, Befragungen und damit zugleich auch die Einholung von Verbesserungsvorschlägen.

Nähe zum Umweltmanagement

Relevanz für Nachhaltigkeit: Das System des Qualitätsmanagements gleicht in den Grundzügen den verschiedenen Formen des Umweltmanagements. Qualitätsmanagement ist damit leicht um die ökologische Dimension zu erweitern und kann einen effizienteren Ressourceneinsatz bewirken. Beim Umweltmanagement geht es jedoch nur um betriebsinterne Ressourceneinsparungen, nicht um die ökologischen Folgen von administrativen Produkten (z.B. Planung eine Wohngebiets).

Fazit

Modernisierer thematisieren Nachhaltigkeitsbezug nicht

Wie sich gezeigt hat, kann sich das »klassische« Modernisierungsinstrumentarium grundsätzlich vorteilhaft für Nachhaltigkeit auswirken. Keines der Instrumente ist allerdings von sich aus nachhaltigkeitsrelevant, sondern erst durch die entsprechende Intention der Nutzer. Es ist nicht auszuschließen, das eine Kommunalverwaltung in solcher Art vorgegangen ist. Im Rahmen der Recherche für die vorliegende Arbeit wurde dahingehend allerdings nichts von Belang bekannt. Insofern ist davon auszugehen, dass die benannten Instrumente – wie bereits erwähnt – im wesentlichen mit fiskalpolitischer Intention angewendet werden.

Notwendig: Strategische Steuerung

Der Frage, welche Rahmenbedingungen notwendig wären, um die angedeuteten nachhaltigkeitsrelevanten Bezüge aufzubauen, wird noch weiter unten nachzugehen sein. Zweifellos ist hier die politische und administrative Führung im ersten Schritt am stärksten gefordert. Schließlich ist sie für die Operationalisierung der Instrumente verantwortlich. Letztlich muss damit auch die Führung vom Nachhaltigkeitskonzept überzeugt sein. Die Bereitschaft dazu wird sich vermutlich in dem Maß erhöhen, wie die Notwendigkeit zu einer weitsichtigen strategischen Steuerung gesehen wird. Mit einer solchen Steuerung ließe sich das Defizit in der Auseinandersetzung mit den mittel- und langfristig konkreten Auswirkungen der Modernisierungsinstrumente – bzw. des »Outputs« der Verwaltung – auf den Alltag der Bürger und die Zukunft der Kommune thematisieren (Hill 1997; Gerstlberger u.a. 1999:98). Im Zuge dessen könnten zudem Kriterien entwickelt werden, an denen die Wirkung etwa der »Verwaltungsprodukte« eingeschätzt werden kann (z.B. die demokratische Entwicklung, Bürgerzufriedenheit, Identifikation mit der Stadt, Bildung oder Verbrauch an Ressourcen).

6 Nachhaltigkeit als Aufgabe der Kommunalverwaltung

In diesem Kapitel wird zunächst allgemein der mögliche Zusammenhang von Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit diskutiert, um anschließend den gegenwärtigen Forschungsstand darzustellen. Darauf folgt eine Analyse möglicher Konzepte, hier als »Ansatzpunkte« bezeichnet, mit denen die Idee der Nachhaltigkeit in Verwaltungsstrukturen und -verfahren integriert werden kann. Angesprochen werden die eher umfassend angelegten Konzepte „Bürgernahe Verwaltung“, „Projektgruppenarbeit“, „Kommunales Management“, „Integrale Verwaltungsführung“ und „Indikatoren“. Im nächsten Kapitel werden weniger komplexe, jedoch ebenso relevante Ansatzpunkte skizziert. Abschließend wird in einem Exkurs der Frage nachgegangen, inwiefern die Nachhaltigkeitsthematik bei den Mitarbeitern Interesse wecken könnte und ob die Auseinandersetzung damit motivierend wirken könnte.

6.1 Ansatzpunkt Verwaltungsmodernisierung

Nachhaltigkeit kein Thema des Modernisierungsdiskurses

Bei der Überlegung, wie das Nachhaltigkeitskonzept idealer Weise in Verwaltungshandeln integriert werden kann, drängt sich nach einem kurzen Blick in die verwaltungswissenschaftliche Literatur sogleich ein möglicher Zugang auf. Wenn die Verwaltungen ohnehin bereits dabei sind ihre Strukturen und Abläufe zu hinterfragen, könnte man in dieser Phase wohl am besten nachhaltigkeitsrelevante Aspekte einfließen lassen. Doch beim zweiten Blick zeigt sich, dass in der in der gängigen Modernisierungspraxis vom Nachhaltigkeitskonzept keine Rede ist. Mehr noch: Solche Instrumente des Neuen Steuerungsmodells, die für Nachhaltigkeit höchst interessant wären, werden bisher bei der Umsetzung des Konzepts im Regelfall vernachlässigt. Beispielsweise wird das Instrument »Leitbilddiskus-

sion« im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells grundsätzlich genannt, jedoch nur sporadisch und ohne Nachhaltigkeitsbezug angewendet. Im Rahmen der Modernisierungsdiskussion wurde insgesamt bisher keine aktive Rolle der Verwaltung auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung definiert und es werden keine Visionen bzw. Zukunftsentwürfe entwickelt (Hill 1999).

Eignet sich Modernisierung als Ansatzpunkt?

Durch die Vorgespräche mit Verwaltungsmitarbeitern, welche dieser Arbeit vorausgegangen sind, entstand sogar der Eindruck, die Reformen hätten integratives Handeln zum Teil erschwert, da u.a. durch die Budgetierung Ressortegoismen verstärkt würden[20]. Danach sind viele bei sektoralen Organisationsstrukturen geblieben und haben sich von ganzheitlichen und integrierten Arbeitsweisen entfernt. Hinzu kommt, dass in der Modernisierungsdiskussion bislang nicht die Wahrnehmung und Abschätzung langfristiger Wirkungen administrativer Entscheidungen oder gar die Früherkennung von verzögert auftretenden Problemen thematisiert wurden. Sie sind im konventionellen politisch-administrativen System nur begrenzt möglich. Erst die Wahrnehmung und Diskussion eines Themas (z.B. Waldschäden, Tschernobyl, Aids u.a.) in der Öffentlichkeit rufen in der Regel Reaktionen im politisch-administrativen System hervor (Prokop u.a. 1991:230; vgl. Japp 1992). Sind Prozesse der Verwaltungsmodernisierung dennoch ein Ansatzpunkt für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts?

Modernisierungsdiskussion öffnet sich

Zumindest erscheint der Zeitpunkt für die Suche nach einem Untersuchungsansatz, in dem die Erweiterung der Modernisierungsdebatte auf praktischer und wissenschaftlicher Ebene um das Nachhaltigkeitskonzept thematisiert werden könnte, recht günstig: Sowohl der Trend zur »Bürgerkommune« als auch die »Lokale Agenda 21 – Bewegung« (vgl. S. 75) bieten sehr gute Ansatzpunkte. So rückt *erstens* im Rahmen der Modernisierungsdebatte seit der Jahrhundertwende die bisher eher vernachlässigte Dimension der Modernisierungsinstrumente, der sogenannte »Außenbezug« der Verwaltung, ins Blickfeld. Der Bürger ist aus dieser Sicht nicht nur Adressat einer Leistungserstellung (Kunde), sondern auch Mitgestalter des Gemeinwesens. Selbst Kommunalverwaltungen, die seit Jahren eine erfolgreiche Binnenoptimierung erreicht haben, realisieren, dass sie ohne die Einbeziehung der Bürger nur noch begrenzte Reformerfolge erreichen können. Es geht um die Frage der Partizipation im Rahmen einer modernen, auf Nachhaltigkeitsziele verpflichteten Verwaltung.

Verwaltungen zeigen sich offen für LA 21

Zweitens wurden in Deutschland bislang in über 1 300 Stadträten Beschlüsse für eine »Lokale Agenda« gefasst. Und tatsächlich treten hunderte Kommunalverwaltungen mit ihren Bürgern darüber in einen Dialog – eine bislang ungekannte Qualität partizipativer Verfahren. Zum ersten mal sind nicht unmittelbare Betroffenheiten und Proteste Auslöser des Gesprächs zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und anderen kommunalen Akteuren. In einem grundsätzlichen Austausch über die

20 z.B.: mündliche Anmerkungen von Wolfgang Du Bois, Baudezernent Bielefeld; Albrecht Hoffmann, Leiter von Agenda-Transfer (2001)

gemeinsame Zukunft wird die Entwicklung der am besten geeigneten Strategie für die Verwirklichung der Ziele der Agenda 21 angestrebt. Wie sich in Gesprächen zur Vorbereitung dieser Arbeit zeigte, gibt es sowohl auf administrativer Seite wie auch auf Seite der Agenda-Aktivisten Interesse an einer möglichen Verbindung von Verwaltungsreform und Lokale Agenda. Das gilt vor allem für die Fortführung des Prozesses, nachdem Ziele für eine kommunale Nachhaltigkeit entwickelt wurden. Mit eben diesem Thema befassen sich die weiteren Ausführungen. Sie beziehen sich daher nicht explizit auf LA21-Prozesse.

6.2 Stand der Forschung

Junges Forschungsgebiet

Die Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und nachhaltiger Entwicklung ist ein recht neues Thema. Bis 1999 lagen nach den vorliegenden Kenntnissen bis auf zwei Ausnahmen (Stark 1997; Kopatz 1998) keine Aufsätze, Artikel, Dokumente oder Forschungsergebnisse vor, die sich konkret und eindeutig mit der Suche nach Schnittstellen zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung auseinander setzten. Mit der folgenden Darstellung wird versucht, die Entwicklungen in dem neuen Forschungsfeld zu skizzieren.

Verwaltungswissenschaft bietet wenig zu Nachhaltigkeit

In der Literatur zur Verwaltungsmodernisierung lassen sich nur schwer Bezüge zum Nachhaltigkeitskonzept finden. Es gibt keine Abschätzung der Folgen von Modernisierungsprozessen in Verwaltungen für die langfristige zukünftige Entwicklung. Bei der praktischen Einführung von neuen Verfahren und Strukturen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung werden nahe liegende Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in den Modernisierungsprozess in der Regel vernachlässigt. So sind etwa Nachhaltigkeitsindikatoren, mit denen die Wirkung von Entscheidungen z.B. im Hinblick auf den Flächenverbrauch transparent und nachvollziehbar gemacht werden können, oder eine Leitbilddiskussion über Nachhaltige Entwicklung bislang nicht in den Modernisierungsprozess eingeflossen.

Notwendig: institutionelle Reformen für Nachhaltigkeit

Gleichwohl lassen zahlreiche Gespräche mit kommunalen Verwaltungsmitarbeitern und Verwaltungswissenschaftlern sowie die Ergebnisse verschiedener Anhörungen und Studien (BMU 1999:53; IFOK/IWÖ-HSG 1997:III ff.; Abgeordnetenhaus Berlin 1999:322; vgl. auch Deutscher Bundestag 1998:66) die Einschätzung zu, dass eine grundsätzliche Notwendigkeit zu institutionellen Reformen für eine Nachhaltige Entwicklung besteht und dass der Modernisierungsprozess in den öffentlichen Verwaltungen ein zentraler Ansatzpunkt für die Integration des Leitbildes in Verwaltungshandeln ist.

Bericht lieferte Vorschläge zum Vorgehen

Der Bericht „Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit“ an die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (IFOK/IWÖ-HSG 1997) behandelt das Thema dieser Arbeit im Kapitel „Administrative Integrationsstrategien“. Wie schon der Titel andeutet wird eines der Hauptprobleme für Nachhaltige Entwicklung in der Integration ökonomischer, ökologischer und sozi-

aler Dimensionen gesehen. Es sei jedoch fraglich, wie Nachhaltigkeitsziele in den Reformprozess implementiert werden könnten und wie eine Reform der öffentlichen Verwaltungen unter der Prämisse der Nachhaltigkeit überhaupt aussehen müsste. Im Bericht wurde seinerzeit empfohlen, sich in einer Eröffnungskonferenz auf einen gemeinsamen Orientierungsrahmen für die Reform zu verständigen und Folgen der Reformen abzuschätzen; beteiligt werden sollten Verwaltung, Parlament, Anspruchsgruppen und Bürger. Die Supervision des Reformprozesses sollte durch einen Ausschuss sichergestellt werden und alle Verordnungen in Hinblick auf Nachhaltigkeit geprüft werden. Ferner verweist der Bericht auf die Notwendigkeit von Fortbildungsmaßnahmen und betont die besondere Bedeutung ressortübergreifender Projektteams (vgl. IFOK/IWÖ-HSG 1997, Kap. 4.4.1).

Enquete möchte NSM-Instrumente für Nachhaltigkeit nutzen

Die Enquete Kommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin befasste sich in einem Kapitel über kooperatives Verwaltungshandeln mit dem Thema „Verwaltungsreform und Agenda 21“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999:361ff.). Demnach ließen sich einzelne Strukturelemente bzw. Instrumente des Neuen Steuerungsmodells nutzen, um in den Verwaltungen eine an Nachhaltigkeit orientierte Politik umzusetzen. Benannt werden Kosten-Leistungsrechnung auf Basis von Produktkatalogen, Budgetierung und Bürgerbeteiligung. Von Interesse sei es zudem, wenn versucht würde, die Wirkungen des Verwaltungshandelns zu ermitteln. Noch ungeklärt sei die Frage, ob die Verwaltungsreformen die ressortübergreifende Kooperation verbessern oder verschlechtern werde. Die Kommission empfiehlt u.a. die Qualifizierung der Verwaltungskräfte zum Thema Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21 und die Einrichtung eines Nachhaltigkeitsfonds. Darüber hinaus sollte die Arbeitsgruppe der Agendabeauftragten im Steuerungsdienst für den Controllingkreislauf der Verwaltungsreform vertreten sein, um Ziele der zukunftsfähigen Entwicklung in der weiteren Ausgestaltung der Verwaltungsreform zu verankern.

NRW-Kongress: NPM mit Nachhaltigkeit verbinden

Auf dem Kongress „NRW in globaler Verantwortung“ wurde am 30.11. und 1.12. 2000 eine Arbeitsgruppe zum Thema „Nachhaltigkeit im Leitbild der modernen Verwaltung“ durchgeführt. Zur Vorbereitung wurde in einem intensiven Diskussionsprozess unter Leitung von Dieprand von Richthofen, Leiter der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Gelsenkirchen, ein Green-Paper erstellt, das der Arbeitsgruppe als Diskussionsgrundlage diente. Das Papier erachtet die Verknüpfung des Nachhaltigkeitsdiskurses mit der Diskussion um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung für nahe liegend und dringend notwendig. In der gemeinsamen Erklärung der Teilnehmer des Kongresses auf Grundlage des Green-Papers heißt es, entsprechend der neuen Rolle des Staates, bürgerschaftliches Engagement nach den Grundsätzen des aktivierenden Staates zu fördern, komme der öffentlichen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu, um das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung zu verwirklichen.

Querschnittsthema Nachhaltigkeit verankern

Zur Konkretisierung der Aussage werden in dem Dokument einige Punkte benannt: Die institutionellen Strukturen und Verfahren sowie die Verwaltungskultur

müssten so weiterentwickelt werden, dass bei allen Entscheidungen ökonomische, ökologische und soziale Belange sowie internationale Bezüge gleichwertig berücksichtigt und mit den Bedürfnissen künftiger Generationen in Einklang gebracht werden. Der Landtag sollte Schwerpunkte und Rahmenbedingungen für den Nachhaltigkeitsprozess festlegen und gemeinsam mit der Landesregierung ein Gesamtkonzept entwickeln. Im Landtag sollten die institutionellen Voraussetzungen für die Verankerung des Querschnittsthemas Nachhaltigkeit geschaffen werden. Die Verwaltungen werden aufgefordert, auf allen Ebenen eine umfassende Partizipation von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen nicht nur zu ermöglichen sondern auch zu fördern. Sie sollten die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung und der Nachhaltigkeit zusammen führen und die internationale Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen auf allen Ebenen stärken, um wechselseitige Lernprozesse in Gang zu setzen.

IAW-Bericht: »Nachhal-

Am 7. Dezember 2000 wurde in Stuttgart eine Veranstaltung zum Thema „Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsreform“ vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung aus Tübingen durchgeführt. Das IAW veröffentlichte einen Projektbericht, der die Umweltwirkungen durch die kommunale Verwaltungsreform, das kommunale Umweltmanagement und Lokale Agenda 21 behandelt und mit einem Kapitel zur Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung endet. Eine „Nachhaltigkeitskommune“ charakterisiert sich demnach durch eine durchgeführte Verwaltungsreform, implementiertes Umweltmanagement, Verständnis als Bürgerkommune und die Aktive Unterstützung der Lokalen Agenda 21 (Speier u.a. 2000).

Dissertation über Lokale Agenda und NPM

Ebenfalls in 2000 veröffentlichte Pamme eine Vorarbeit im Rahmen ihres Dissertationsprojektes mit dem Titel: „’Global denken, lokal handeln im Dienstleistungsunternehmen Stadt?’ Lokale Agenda 21 und Neues Steuerungsmodell – Chancen und Widersprüche“. Sie stellte die handlungsleitenden Orientierungen des Verwaltungsmodernisierungs- bzw. lokalen „Agenda 21“-Diskurses in Bezug auf ihr Verständnis von Modernität, Staat und Verwaltung, Partizipation und Steuerung vor (Pamme 2000). Die Verwaltung ist auch in der vier Jahre später erschienenen Doktorarbeit nur ein Aspekt neben anderen (Pamme 2004). Abgeleitet aus Giddens Theorie der Strukturierung werden stichwortartig Vorschläge etwa zum Machtausgleich gemacht. So sollten in Verwaltungen Stabstellen oder Nachhaltigkeitsbeauftragte bestellt werden.

Tagungsteilnehmer sehen Vorteile für Verwaltung und Bürger

Am 09. Mai 2001 wurde von der Bayerischen Akademie für Verwaltungs-Management eine Tagung mit dem Titel „Die Kommunalverwaltungen als Motor der Lokalen Agenda 21“ durchgeführt. Thematisiert wurden die Wechselwirkungen zwischen Kommunalentwicklung und Verwaltungsreform. Die Teilnehmenden schienen sich einig zu sein, dass Kommunalverwaltungen entscheidend zum Erfolg lokaler Agenda-Prozesse beitragen können. Nach ihrer Einschätzung würden sich sowohl für die Verwaltung als auch für die beteiligten Akteure und Bürger interessante Chancen ergeben (Tausch 2003).

Motivation und Kreativität durch Beteiligung fördern

Im Juli 2001 veranstaltete der Landschaftsverband Rheinland einen Kongress mit dem Titel „Agenda 21 als Führungsinstrument für zukunftorientiertes Verwaltungshandeln“. In der Abschlusserklärung werden die öffentlichen Verwaltungen aufgefordert, den LA21-Prozess als zentrale, querschnittsorientierte Führungsaufgabe zu erkennen und konsequent in organisatorische und personelle Maßnahmen umzusetzen. Wie schon der Titel besagt, wurde hervorgehoben, dass vor allem der motivierende und kreativitätsfördernde Einbezug der Mitarbeiter eine effiziente und nachhaltige Dienstleistung für den Bürger gewährleisten kann(Landschaftsverband Rheinland 2001).

Verwaltung muss für breite Beteiligung sorgen

Ebenfalls in 2001 erschien eine relevante Dissertation mit dem Titel „Implementation der Lokalen Agenda 21 in Verwaltungshandeln am Beispiel Energie“. Es handelt sich um eine qualitative Studie zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21, dargestellt an vier städtischen Fallbeispielen, in der auch die Rolle der Verwaltung thematisiert wird. Stark kommt unter anderem zu dem Schluss, dass ein gelungener Konsultationsprozess ohne die Integration von Personen mit unterschiedlichem persönlichen Hintergrund bzw. divergierenden Interessenslagen nicht denkbar sei. Es handelt sich vorwiegend um eine Analyse, die keine ausgearbeiteten Vorschläge zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln macht (Stark 2001).

Befragung im Auftrag vom UBA weisen in gleiche Richtung

Der Forschungsbericht des Umweltbundesamtes „Lokale Agenda 21 im Kontext der kommunalen Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene“ kommt auf Grundlage einer Befragung zu dem Schluss, dass in den wenigsten Städten und Gemeinden Verbindungen zwischen Verwaltungsreform und Lokale Agenda 21 gesehen wird. Als hilfreich wurde von den Befragten die Förderung von Arbeitsmethoden, wie Projektmanagement oder ressortübergreifende Teamarbeit, eingeschätzt. Die Implementierung des Controllinggedankens habe darüber hinaus das Verständnis für Steuerungsinstrumente gestärkt, die sich an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen orientieren. Auch das veränderte Selbstverständnis von der Verwaltungshoheit hin zu einer größeren Bürgernähe könne sich unterstützend auswirken. Es wird auf Notwendigkeit hingewiesen, Nachhaltigkeitsaspekte in die bestehenden Verwaltungsabläufe und -instrumentarien, wie die Definition von Produkten oder Controlling zu integrieren (UBA 2002).

Tagung in Iserlohn

Im Frühjahr 2003 veranstaltete die Evangelische Akademie Iserlohn eine zweitägige Tagungen zum Thema Nachhaltigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Unter dem Titel „Vom Leitbild Nachhaltigkeit zur betrieblichen Praxis“ wurde u.a. das Konzept des Nachhaltigkeitsmanagements und seine Übertragung auf die öffentliche Verwaltung diskutiert.

Tagung in Gelsenkirchen

Eineinhalb Jahre später lud inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) zusammen mit der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes NRW zu einer eintägigen Tagung mit dem Titel „Nachhaltigkeit und öffentliche Verwaltung“ (am 30.11.2004) ein. Zum Teilnehmerkreis zählten Praktiker und Wissenschaftler. Ebenso waren die Vorträge aufgeteilt. Im wesentlichen wurde

darüber diskutiert, was Kommunen und ihre Verwaltungen für Nachhaltigkeit tun können. Darüber hinaus wurde ein Konzept mit dem Titel „Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement“ vorgestellt und erörtert. Dieses Verfahren lehnt sich an den weiter unten noch zu erläuternden Ansätzen Öko-Audit und Umweltmanagement an, dessen wesentliches Kennzeichen der „kontinuierliche Verbesserungsprozess“ aus Planen, Umsetzen, Bewerten, Anpassen und Weiterentwickeln ist. Es sei zentral, hieß es, dass vorhandene Nachhaltigkeitsindikatoren nun auch tatsächlich angewendet werden. Darüber hinaus wurde die Einschätzung geäußert, dass integrative Vorgehensweisen in Kommunalverwaltungen nach wie vor äußerst selten anzutreffen sind.
Seitens der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung wurde berichtet, dass das Thema Nachhaltigkeit lediglich in Form von freiwilligen Seminaren für die Studenten angeboten werde. Viele Studenten hätten an dem Thema keine Interesse oder sehen keinen Nutzen in der Teilnahme an einem Seminar.

Beratungsunternehmen schenken Nachhaltigkeit kaum Beachtung

Die Ausführungen zum Forschungsstand zeigen, dass es sich bei der Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in die Verwaltungsmodernisierung um ein recht »junges« Thema handelt. Wie stehen Beratungsunternehmen, die sich auf öffentliche Verwaltungen spezialisiert haben, zu der Thematik? Beziehen Sie das Thema Nachhaltigkeit in ihre Beratung ein? Dieser Frage ist nicht zu vernachlässigen, schließlich können Unternehmensberatungen einen beachtlichen Einfluss auf Reformprozesse haben, wenn ihre Kompetenzen eingekauft werden. Um einen ersten Eindruck zu erhalten, wurden daher die Außendarstellungen von zwölf bekannten Beratungsunternehmen in Hinblick auf mögliche Bezüge zum Thema Nachhaltigkeit durchgesehen. Dabei zeigte sich, dass sich die Firmen mit einer Ausnahme allesamt mit Struktur- und Organisationsverbesserungen in der kommunalen Verwaltung beschäftigen, die grundsätzlich über eine reine Kosteneinsparung hinausgehen. Explizit wird das Nachhaltigkeitskonzept jedoch nur von der B.A.U.M. AG. behandelt. Um einen genaueren Einblick in die »Beratungsszene« zu bekommen, würde sich eine eingehende Untersuchung lohnen.

LA 21 steht im Vordergrund

Mit diesem Überblick wurden vermutlich nicht sämtliche Forschungsaktivitäten, Workshops und Tagungen erfasst. Gleichwohl können die verschiedenen Veranstaltungen und Forschungsarbeiten dahingehend interpretiert werden, dass die Verknüpfung der Themen Modernisierung der Kommunalverwaltungen und Nachhaltige Entwicklung zunehmend als Problemdimension und Forschungsgegenstand wahrgenommen wird. Auffällig ist, dass der häufigste Zugang in den Lokalen Agenda 21 Prozessen gesehen wird.

6.3 Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln

Fünf identifizierte Ansatzpunkte

Nach eingehender Recherche und zahlreichen Gesprächen mit Experten aus Forschung und Praxis wurden mehre Themenkomplexe bzw. Ansätze identifiziert,

die eine Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln ermöglichen könnten und zu denen weiterführende Materialien ausgewertet wurden:

- Bürgernahe Verwaltung
- Projektgruppenarbeit
- Kommunales Management
- Integrale Verwaltungsführung
- Indikatoren

Diese Ansätze haben einen engen Zusammenhang mit der Problemstellung und werden vertiefend behandelt. Sie werden ebenso wie weitere Ansätze bzw. Themenkomplexe in der darauf folgenden Synopse erneut aufgegriffen und in Stichpunkten dargestellt.

6.3.1 Bürgernahe Verwaltung

Einleitung

Ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells ist das Verhältnis von Bürgern und Verwaltung. Zunächst vernachlässigt, wird seit Ende der 90er der Außenbezug der Verwaltung unter den Stichworten »Bürgerkommune«, »bürgerschaftliches Engagement«, »Aktivierung des Bürgerengagements« u.ä. zunehmend stärker betont. Die »Bürgerkommune« wird u.a. als Möglichkeit verstanden, den ureigenen Charakter kommunaler Selbstverwaltung und die Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaften durch Partizipation der Bürger zu stärken (weiteres siehe Kap. „Partizipation“).

Was können die Bürger für ihre Gemeinwesen erbringen?

In der Debatte um die bürgernahe Verwaltung wird die Fragestellung thematisiert, welche Leistungen Bürger für sich und für das kommunale Gemeinwesen erbringen können und wollen und wie sie dabei durch die Verwaltung unterstützt werden können. Bürgerschaftliches Engagement nimmt eine Zwitterstellung ein. Es ist sowohl Teil der Öffentlichkeit, zugleich aber halböffentlich organisiert, und wird, in Abgrenzung zur Erwerbsarbeit, ohne Bezahlung geleistet. Nicht nur in Deutschland nimmt das Interesse an freiwilligem Engagement zu. In den meisten europäischen Staaten ist der Anteil bürgerschaftlichen Engagements sogar wesentlich größer, wie eine Studie der Bosch-Stiftung ergab (Janning/Bartjes 1999).

Entscheidungsqualität und Akzeptanz verbessern

Während mit Beginn der Partizipationsdiskussion in den Siebzigern die Bürgergesellschaft normativ überfrachtet wurde (Sarcinelli 1993:32f.), indem beispielsweise vom stets thematisch breit interessierten und engagierten Bürger ausgegangen wurde, ist die gegenwärtige Diskussion über Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement wesentlich pragmatischer. Für die bürgernahe Verwaltung kann daraus folgen, dass nicht alle an allen Entscheidungen mitwirken müssen, sondern dass ein Kooperationsangebot an diejenigen Bürger entwickelt wird, die bereit sind, sich für ihre Interessen und für die Belange des Gemeinwesens besonders zu engagieren (Zilleßen 1999:32). Gerade bei der Entwicklung von Zukunftsperspektiven und Aktionsprogrammen im Rahmen einer lokal nachhaltigen

Entwicklung wird der Bedarf in diesem Bereich deutlich. Es geht zum einen um Entscheidungsqualität und zum anderen um Akzeptanz.

Ziele

Ausgabenbegrenzung

Mit der Aktivierung Bürgerschaftlichen Engagements werden sehr unterschiedliche Ziele verfolgt. Von Seiten der Verwaltung bzw. der Politik wird oft der geringe finanzielle Spielraum zum Anlass genommen und auf die möglichen Kostenreduktionen durch Aktivierung ehrenamtlichen Engagements hingewiesen (Klages 1998a). In diesem Zusammenhang werden die Bürger etwa im Rahmen des Beschwerdemanagements als Leistungsverstärker verstanden. Sie optimieren nach diesem Verständnis die Leistungsverwaltung. Viele sehen in der sogenannten »Bürgergesellschaft« die Antwort auf die Krisenerscheinungen unserer Zeit (Dettling 1998).

Steigerung der Bürgerzufriedenheit

Als eher »weiches« Ziel kann die Steigerung der Bürgerzufriedenheit genannt werden. Es besteht die Hoffnung, dass durch eine verbesserte Kommunikation der Menschen untereinander in Bezug auf konkrete Themen eine stärkere Identifizierung der Bürger mit ihrer Stadt und ihrem Umfeld einhergeht und langfristig auch die Lebensqualität gesteigert werden kann. Projekte aus dem Stadtteilerneuerungsprogramm des Landes NRW haben beispielsweise gezeigt, wie durch Schaffung von neuen Kommunikationsstrukturen die soziale Stabilität in benachteiligten Quartieren und Stadtteilen aufgefangen werden kann (MASSKS 1998).

Pflege der örtlichen Gemeinschaft

Ein ebenfalls eher ideelles Ziel ist dem Ausbau der partizipativen Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet (Banner 1998). Durch die Einbeziehung der Bürger in konkrete Entscheidungsverfahren können sowohl – durch mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung (Banner 1997:133ff.) – vorhandene Konfliktsituationen entschärft bzw. Protest umgangen werden als auch die Reflexivität und Qualität der Ergebnisse optimiert werden. Das gilt in hohem Maße für frühzeitig ansetzende Beteiligungsverfahren auf strategischer Ebene etwa bei der Entwicklung von Leitbildern (Stadtmarketing, LA21 u.ä.), Zukunftsentwürfen, der Entwicklung von differenzierten Zielsystemen und Strategien.

Chancen auf Wiederwahl erhöhen

Ein weiteres Ziel für mehr Nähe zum Bürger seitens der Politik kann eine wahrscheinlichere Wiederwahl sein. Insbesondere seitdem, wie etwa in der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung verankert, die Oberbürgermeister die Funktion des Oberstadtdirektors übernommen haben und direkt gewählt werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Nähe zum Bürger und die Akzeptanz von Mitgestaltungsprojekten das Ansehen verbessern kann und damit die Chancen auf eine Wiederwahl erhöht.

Erfolgsfaktoren

In der Literatur werden mit hoher Übereinstimmung im wesentlichen folgende Erfolgsfaktoren für die Anwendung von Verfahren zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung genannt:

- Praktische Umsetzung und Verwirklichung der Ergebnisse von Beteiligungs- und Mitgestaltungsprozessen (die Verwirklichung eines Vorhabens wird wahrscheinlicher, wenn es sich um ein kleinteiliges und konkretes Projekt handelt).
- Ansetzen an den Eigeninteressen der Betroffenen (geflügeltes Wort: „Die Menschen abholen, wo sie stehen“). Das bloße Angebot zur Mitgestaltung genügt nicht. Teilweise müssen erste Treffen organisiert werden, auf denen sich die Menschen kennen lernen können.
- Einbindung aller relevanten (v.a. ehrenamtlicher) gesellschaftlichen Akteure.
- Geringe Hemmschnelle der Beteiligungsformen (überschaubare Zeiträume, abschätzbarer Zeitaufwand, klare Ziele usw.).
- Einrichtung einer Anlauf- und Informationsstelle, die gleichzeitig auch Koordinierungs- und Vernetzungsdrehscheibe ist.
- Professionelle Moderation
- Klar geregelte Verantwortlichkeiten in der Verwaltung, gemeinsames, verwaltungsintern abgestimmtes Handeln zur Förderung des Bürgerengagements.
- Eindeutige Unterstützung durch Politik und Verwaltung.
- Die bürgernahe Verwaltung hat die Aufgabe, Beteiligung und Engagement nicht nur zuzulassen, sondern die Bürger dazu zu motivieren bzw. zu ermächtigen, ihre Interessen wahrzunehmen und zu artikulieren.

Hemmnisse

Die wesentlichen hemmenden Aspekte ergeben sich aus der Umkehrung der Erfolgsfaktoren. Darüber hinaus kann die Annäherung von Verwaltung und Bürgern u.a. durch die Befürchtung behindert werden, dass die Stärkung des Bürgerengagements zu einer Beeinträchtigung und zu einer Einschränkung der repräsentativen Demokratie führt. Als äußerst problematisch muss die Umkehrung des Erfolgsfaktors „Ergebnisse von Beteiligungs- und Mitgestaltungsprozessen werden praktisch umgesetzt und verwirklicht“ benannt werden. Wenn bei den Bürgern der Eindruck entsteht, dass Ihre Arbeit am Ende des Verfahrens nicht ernst genommen oder verworfen wird, geben sie ihr Engagement rasch auf.

Nachhaltigkeitsrelevanz

Veränderungen nach »Außen« bewirken auch solche nach »Innen«

Das Thema Partizipation wurde bereits als vierte Dimension des Nachhaltigkeitskonzepts ausführlich diskutiert. Zur Relevanz des Konzepts „Bürgernahe Verwaltung“ für Nachhaltigkeit muss daher nicht mehr viel gesagt werden. Lediglich einige verwaltungsspezifische Aspekte seien hier aufgeführt.

Mehrere Autoren weisen darauf hin, dass eine Optimierung des Bürger-Verwaltung-Verhältnisses nur durch verwaltungsinterne strukturelle und prozessuale Veränderungen möglich ist. So sei nach Gerstlberger mit der stärkeren Beteiligung von Bürgern am Verwaltungshandeln regelmäßig eine Verlagerung von Kompetenzen und Verantwortung verbunden (Gerstlberger u.a. 1999:98). Dafür sei u.a. eine Dezentralisierung der Verantwortung notwendig, um vor allem die mittel- und langfristigen Wirkungen von Verwaltungshandeln bzw. des »outputs« berücksichtigen zu können. Das wiederum setze eine stärkere Einbeziehung der Adressaten einzelner Maßnahmen in den politischen und verwaltungsinternen Willensbildungsprozess voraus. Die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements und verwaltungsinterne Veränderungen bedingen sich somit gegenseitig.

Bürgernähe verlangt offene und flexible Strukturen

Um erfolgreich Bürger zu aktivieren, müssen nach Vogel stärkere Mitspracherechte und Entscheidungsrechte für Bürger – und damit andere Verfahrensabläufe in der Verwaltung – geschaffen werden (Vogel 1999:145). Soll sich die bürgernahe Verwaltung an ganzheitlichen Lebenssachverhalten ausrichten (Gerstlberger et al. 1999:98), müssen die vertikal voneinander getrennten und konkurrierenden Fachkompetenzen vernetzt werden (Vogel 1999:145), um verwaltungsintern ein gemeinsam abgestimmtes Handeln zur Förderung des Bürgerengagements zu ermöglichen (KGSt 1999:5). Notwendig sind dafür offene und flexible Strukturen (Heinz 2000:47) hin zu einer Prozessorientierung sowie ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Das Konzept der Bürgernahen Verwaltung geht dabei weit über die bislang reine Abarbeitung von Regeln und Aufgaben hinaus.

NSM als Chance für Mitbestimmung

Konzepte der bürgernahen Verwaltung vermögen die – dem NSM in seiner bislang durch Kostenreduzierung und Ökonomisierung eingeprägte – Binnenorientierung zu korrigieren, die Rolle des Sozialbürgers zu stärken (Wollmann 1999) und „die Weiterentwicklung der urbanen Bürgergesellschaft“ (Rößler 1998:41) zu fördern. Mit anderen Worten: Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen kann als Chance betrachtet werden, die Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger weiterzuentwickeln (Hill 1997:23-32). Es geht dabei nicht um die detaillierte Festlegung von Zielzuständen und die Suche nach Instrumenten zur Umsetzung dieser Ziele, sondern um neue gesellschaftliche Such-, Lern-, und Entscheidungsprozesse.

6.3.2 Projektgruppenarbeit

Einleitung / Definition

Die Arbeit in Projektgruppen kann sich hinter verschiedenen Begriffen verbergen: Projektteams, Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Kommissionen, ad-hoc-Gruppen, Sondereinsatzgruppen. Es gibt eine Vielzahl von möglichen Definitionen für Projektgruppen. Auf Grundlage einer umfassender Literaturrecherche definieren Englich/Fisch (Englich/Fisch 1999:16) folgende Merkmale der Projektgruppe:

- Ein Projekt ist eine zeitlich befristete, klar umrissene Aufgabe. Hierbei handelt es sich um einmalige oder zumindest unregelmäßige anstehende Arbeiten, also nicht um Routineaufgaben.
- Projektaufgaben werden von der übergeordneten Führungsebene gestellt, Projektgruppen wählen also nicht selbst ihre Themen aus, wie es beispielsweise bei Qualitätszirkeln der Fall ist.
- Projektgruppen werden eigens zur Erledigung der Aufgabe gebildet. Die setzen sich aus Sachkundigen verschiedener Arbeitsbereiche zusammen, die normalerweise nicht zusammenarbeiten. Entsprechend bedeutet Projektarbeit häufig ressortübergreifende Zusammenarbeit.
- Eine Projektgruppe kann lediglich in der Planung tätig sein, sie kann aber auch die Abwicklung überwachen oder gar durchführen.
- Projektgruppen können ihre Arbeitsweise weitgehend selbst bestimmen und gestalten.
- Die Zusammenarbeit in Projektgruppen stellt hohe Anforderungen an die organisatorischen und sozialen Kompetenzen des Projektleiters und der Gruppenmitglieder.
- Projektgruppen werden nach Bearbeitung des Projektes wieder aufgelöst.

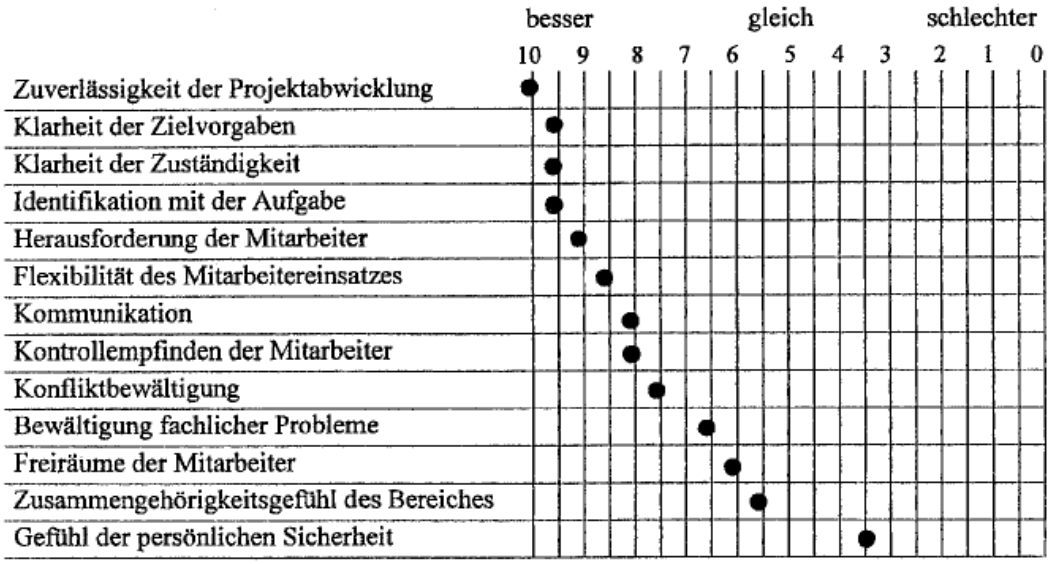
Projektgruppen werden seit den 70er Jahren in der Verwaltung eingesetzt und diskutiert (Hesse 1976:76). In der Industrie reichen die Erfahrungen mit Projektarbeit bis in die 20er Jahre zurück (Englich/Fisch 1999:17). Teamarbeit in Projektgruppen ist daher nichts vollkommen neues, sie wird lediglich auf unterschiedlichen Ebenen mit hoher und niedriger Dringlichkeit angewendet und diskutiert.

Hinweise

Vorteile von Projektgruppen: Den verschiedenen Organisationsformen werden unterschiedliche Vor- und Nachteile zugeordnet. Übergreifend formuliert liegt der Vorteil der Projektgruppenarbeit in der Flexibilisierung von Organisationsstrukturen. Dynamische und komplexe Entwicklungen sollen durch flexible Organisationseinheiten besser bewältigt werden können. Projektgruppen ermöglichen einen intensiven und kontinuierlichen Informationsaustausch und erhöhen die Innovationsfähigkeit (Sprenger 1995:142) Zusammenfassend können zehn Vorteile teamorientierter Projektarbeit angeführt werden: Synergieeffekte durch das Zusam-

menführen der fachlichen Kompetenz; Einbringung des internen Unternehmens-Know-hows, Abbau von Kommunikations- und Kooperationshemmnissen, Erarbeitung von optimierten Lösungen, langfristig eine Arbeitsentlastung des Managements durch die Arbeit des Projektteams, flexible Reaktionsmöglichkeiten auf sich verändernde Anforderungen, umfassend, fachübergreifend qualifizierte Mitarbeiter, motivierte Mitarbeiter, Entwicklung einer unternehmensbezogenen Erfolgsorientierung und verbesserte Akzeptanz betrieblicher Veränderungen (nach Kannheiser u.a. 1993:49).

Aus Sicht der Mitarbeiter scheint Projektarbeit der herkömmlichen Aufgabenabwicklung weit überlegen zu sein. Dies ergab u.a. eine Befragung von Platz (Platz 1992:12):



N= ca. 1500 Mitarbeiter von drei Entwicklungsbereichen 1987/1988

Befragt wurden 1500 Mitarbeiter eines Unternehmens aus verschiedenen Entwicklungsbereichen. Die Ergebnisse belegen die besondere Bedeutung des Projektmanagements im Vergleich zur konventionellen Bearbeitung neuartiger, befristeter Aufgaben in Unternehmen der freien Wirtschaft.

Nachteile

Schwierigkeiten werden u.a. gesehen in unklarer Kompetenzverteilung, Machtkonflikten durch Neuordnung der Machtverhältnisse, Verselbstständigung der Projekte durch Abkopplung vom Gesamtzusammenhang und im hohem Koordinierungsaufwand.

Voraussetzungen

Sinnvoll ist die Einrichtung von Projektgruppen dann, wenn die Arbeit nicht in Alleinarbeit oder innerhalb einer Linie abgewickelt werden kann. Ferner gaben die Gesprächspartner von Englich und Fisch die Einschätzung ab, dass ein Projektthema mehrere Ressorts betreffen sowie eher komplex und innovativ sein sollte, damit sich die Einrichtung einer Projektgruppe lohnt. Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung seien demnach besonders geeignet für aktuelle, politisch brisante, akute, eilige, bedeutsame Themen, bei den politisch anerkannter Handlungsbedarf bis zu einem bestimmten Zeitpunkt herrscht.

Rahmenbedingungen / Einsatzgebiet

Die Arbeit in Projektgruppen fußt in Unternehmen der freien Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung auf unterschiedlichen Bedingungen. Im Gegensatz zu Projektmanagern in Unternehmen der freien Wirtschaft haben diejenigen in der öffentlichen Verwaltung in der Regel begrenzte Kontrolle über das Ausmaß und die Nutzung von Ressourcen und Personal. Häufig ist die finanzielle Autorität getrennt von der Projektverantwortlichkeit. Darüber hinaus ist die Projektarbeit in der Verwaltung meistens weniger klar definiert und hängt zudem von der schwankenden politischen Lage ab (Linard/White 1992). Die Situation, in der Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, ist stark determiniert von dem aktuellen politischen Programm.

Einsatzgebiete

Häufigstes Einsatzgebiet von Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung ist allem Anschein nach der Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozess innerhalb der Verwaltungen. Auch für die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien wurden Projektgruppen eingerichtet. Für diese Arbeit besonders interessant sind Projektgruppen, die in Nordrhein-Westfalen mit der Durchführung von Stadtteilerneuerungsprojekten beauftragt wurden. Damit folgten die Kommunalverwaltungen der Aufforderung im nordrhein-westfälischen Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, „ressortübergreifendes Planen und Umsetzen“ zu ermöglichen (MASSKS 1998). Die verschiedenen vom Land geförderten Projekte für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf haben einen starken Bezug zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung, da vielfältige soziale, ökonomische und ökologische Aspekte miteinander vernetzt und konkrete Schritte in intensiver Kommunikation mit der betroffenen Bürgerschaft entwickelt und umgesetzt wurden.

Messbarkeit von Erfolg und Misserfolg

Projekte können grob gesagt in Hinblick auf die Rahmenbedingungen, die Planung, Umsetzung, Außenwirkung und die faktischen Änderungen untersucht werden. Der Erfolg und Misserfolg von Projektgruppen ist nur sehr schwer messbar. Soll beispielsweise bestimmt werden, ob ein Umweltschutzprojekt besonders erfolgreich war oder nicht das Ziel erreicht hat, müssen Indikatoren entwickelt werden. Integrative Projekte der Nachhaltigkeit könnten demnach nur mit entsprechenden Nachhaltigkeitsindikatoren evaluiert werden. Angesichts der sehr breiten und tiefgreifenden Diskussion über die Entwicklung von Indikatoren der Nachhaltigkeit auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene kann an dieser Stelle nur festgehalten werden, dass Messgrößen für den Erfolg oder Misserfolg von Nachhaltigkeitsprojekten nur in einem konzertieren Prozess unter hoher Mitarbeiterbeteiligung erarbeitet werden können und sich nicht einfach schon vorbereitete Indikatoren bzw. Kriterien übernehmen lassen.

Ziele

Flexibilisierung von Arbeits- und Organisationsstrukturen

Als häufigstes Ziel für die Projektgruppenarbeit wird die Flexibilisierung von Arbeits- und Organisationsstrukturen genannt. Die gewünschte Arbeit soll innerhalb der versprochenen Zeit und unter Ausnutzung der verfügbaren Mittel erfolgreich

durchgeführt werden (Dreger 1975:486). Die Arbeit in Projektgruppen ermögliche eine gute Anpassung an die spezifische Projektidee (Englich/Fisch 1999:13) und schnelle Reaktionen auf Störungen. Angestrebt wird eine horizontale (in Hinblick auf die Fachbereiche) und vertikale (in Hinblick auf die Hierarchien) Vernetzung, um die schnelle und integrative Bearbeitung auch dynamischer und komplexer Anforderungen zu ermöglichen. Ein weiteres Ziel ist die Steigerung des Lern- und Leistungspotentials.

Verfahren

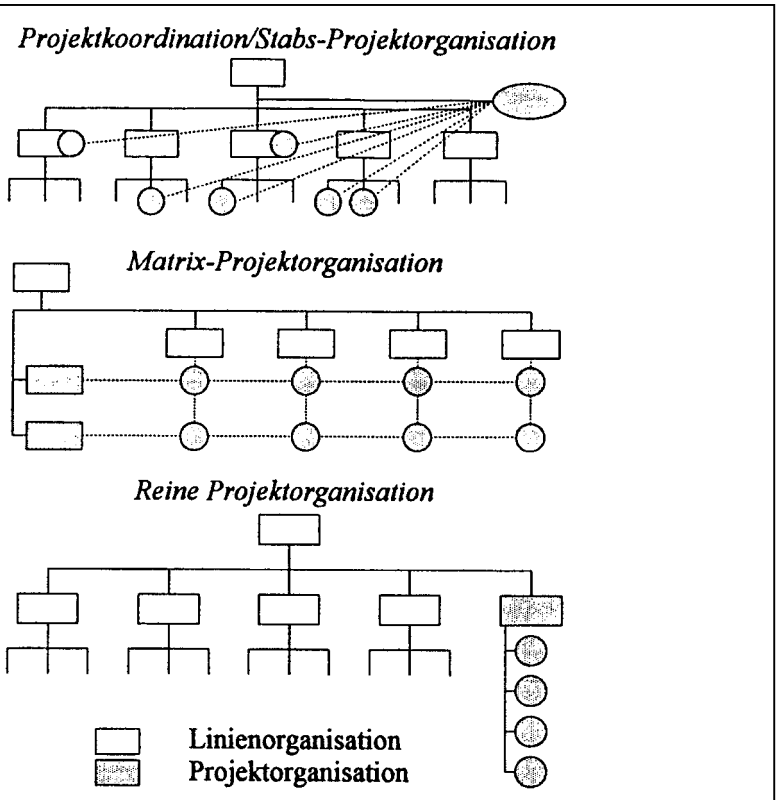
Projektphasen

Zuvor definierte Ziele können durch die Arbeit in Projektgruppen mittels verschiedener Verfahrensschritte erreicht werden. Grob eingeteilt lassen sich die Phasen Projektstart, Projektcontrolling, Management einer Diskontinuität, Projektabschluss und Projektabnahme unterscheiden (Gareis 2000:23). Folgende Verfahrensschritte befördern die Projektdurchführung (Griesche 1997:94):

- Durchführung von zunächst kleinen Projektgruppen, um das Selbstvertrauen der Verwaltungsmitarbeiter zu stärken
- Erarbeitung eines Handbuchs zum Projektmanagement mit Methoden und verwaltungsspezifischen Beispielen
- Hinzuziehung eines externen Beraters
- Definition der Formen der Projektorganisation und Projektleitung (Teilzeit etc.)
- Durchführung eines Start-up-Workshops, um die Aufgabenstellung zu hinterfragen, den Projektauftrag gegebenenfalls um- bzw. neu zu formulieren und Arbeitsschritte zu planen und strukturieren
- Durchführung monatlicher Review-Sitzungen
- Integration von möglichen Abweichungen vom Plan
- Gleichberechtigte Mitbestimmung durch Personalräte
- Planung der Rückgliederung der Projektmitarbeiter
- Durchführung eins Konfliktmanagements

Es lassen sich drei Organisationsformen von Projektgruppen unterscheiden (Sprenger 1995:162ff.; Englich/Fisch 1999:12ff.):

- Die reine Projektorganisation
- Stabs-Projekttorganisation bzw. –koordination
- Matrix-Projektorganisation



Mögliche Projektorganisationsformen (Sprenger 1995:163)

Erfolgsfaktoren

Information und Projektumwelt

Es ist vorteilhaft, wenn die Mitarbeiter frühzeitig fachlich (Techniken der Gruppenarbeit, Moderation und Präsentation) und mental qualifiziert werden. Zudem empfiehlt sich die rechtzeitige Information der Mitarbeiter über die Projektarbeit. Im Verhältnis zur Projektumwelt ist wichtig: Absolute Rückendeckung durch die politischen Entscheidungsträger, Klärung der Verhältnisse zwischen Linienorganisation und Projektorganisation und Rückkopplung zur Umwelt, um isoliertes Handeln und geringe Akzeptanz zu vermeiden.

Organisation

Mehre Erfolgsfaktoren betreffen die Organisation. Dazu gehört die Absicherung der Organisation und des Verlaufes durch Reformklauseln in den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen, die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen und die Verankerung der Projektmanagementphilosophie auf allen hierarchischen Ebenen. Der Teilnahme-Aufwand an den Sitzungen ist zu minimieren ebenso wie Zeit- und Aufwandrahmen, Abschluss- und Sitzungstermine festgelegt werden sollten. Weitere Faktoren: Sicherung der Anerkennung bei qualifizierter Projektteilnahme trotz BAT und Laufbahnrecht, vollamtliche Projektleitung, flexible Aufgaben und Rollenverteilung und Konfliktmanagement.

Personen

In Hinblick auf die personellen Erfolgsfaktoren lassen sich vier Aspekte benennen. Ersten sollte der einzelne Mitarbeiter hohe soziale Kompetenz, Teamfähigkeit und Motivation mitbringen. Der individuelle Erfolg ist zugunsten der gemein-

sam zu leistenden Aufgabe zurückzustellen (Teamfähigkeit). Zweitens sind persönliche Beziehungen untereinander, gemeinsame Zielsetzung, Partizipation, Verantwortung und Anerkennung (zur Steigerung der Motivation) hilfreich. Drittens ist ein situativer Führungsstil des Projektleiters angebracht. Ebenso wie viertens die Projektgruppe nach fachlichen und verhaltensorientierten Gesichtspunkten zusammengesetzt sein sollte (aufgabenbezogene Teambildung).

Hemmnisse

Es lassen sich bald ebenso viele Hemmnisse wie Erfolgsfaktoren für Projektarbeit aufzählen. Im Folgenden werden einige mögliche Stolpersteine aufgelistet (vgl. u.a. Tumuscheit 1998):

- Hierarchie, Dienstwege, starre Organisation und Abläufe; Ressortdenken und politisches Desinteresse
- Widerstand beim Führungspersonal / Offenbarung von Defiziten / Verlust der Kompetenz; Widerstände der Personalräte
- Traditionelle Denk- und Verhaltensformen; Eingefahrenes Arbeitsverhalten
- klassisches BAT/Beamtenrecht / Tarifverträge und mangelnde Leistungsanreize
- nachlässige Ermittlung von Ressourcen und Zeit, die für die Durchführung des Projektes erforderlich sind
- keine oder zu ungenaue Bestimmung möglicher Erfolgs- oder Misserfolgsmaße; schlecht definierte Ziele
- geringe Kontinuität aufgrund wechselnder politischer Programme
- generelle Angst vor Neuem; Angst vor erhöhter Transparenz
- Mehrarbeit, da keine Freistellung
- mangelnde Information / Personalqualifikation und unbekannte Verfahren und Methoden
- mangelnder Rückhalt für Projektleiter
- Vorgesetzte wollen nicht delegieren
- Ungeklärte Wiedereingliederung der Mitarbeiter nach Ablauf des Projektes; Befürchtung der Mitarbeiter den Anschluss zu verpassen
- Projektgruppe wird als Möglichkeit verstanden unangenehme Mitarbeiter loszuwerden

Nachhaltigkeitsrelevanz

Fachlichkeit überwinden

Projektgruppen können als Lernarenen für einen institutionellen Wandel verstanden werden, in denen in partizipativer Weise Experten verschiedener Abteilungen und Hierarchien zur Zusammenarbeit ermutigt werden. Sie weisen ein Lernpotential auf, das dasjenige von Individuen bei weitem übersteigt (Sprenger 1995:140). Die verstärkte Durchführung von Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung

wird in der vorliegenden Literatur und von zahlreichen Experten aus Wissenschaft aus Verwaltung zweifellos als ein zentrales Element verstanden, um die durch Fachlichkeit, Partikularinteressen und Ressortegoismen geprägten administrativen Strukturen zu überwinden. Projektgruppen haben damit eine ausgesprochen hohe Relevanz für die Integration des Nachhaltigkeitskonzeptes in Verwaltungshandeln. Eindeutig scheint auch, dass institutionelle Reformen und Innovationen durch die Arbeit in Projektgruppen leichter umgesetzt werden können. Nicht umsonst kamen Projektgruppen insbesondere im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung verstärkt zum Einsatz.

Vorteile empirisch belegt

Projektgruppen eignen sich für die Bearbeitung völlig neuer Fragestellungen, beispielsweise die Leitbildentwicklung bezogen auf das Image einer Behörde oder einer Stadt. Die Vorteile der Projektgruppenarbeit sind empirisch hinreichend belegt (Englich/Fisch 1999). Diese Vorteile sprechen auch für Projektgruppen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten, da sie am ehesten dem Anspruch auf Integration und Vernetzung gerecht werden. Nach Ansicht zahlreicher Autoren scheint die Arbeit in Projektgruppen ein sehr wichtiges Instrument zu sein, um auf dynamische und komplexe Anforderungen und Entwicklungen – wie sie sich aus dem Konzept der Nachhaltigkeit ergeben – reagieren zu können. Projektgruppen scheinen zudem geeignet technische mit sozialen Innovationen zu verknüpfen und eindimensionaler Lösungsversuche zu überwinden.

6.3.3 Kommunales Management

Einleitung / Definition

Der in privaten Wirtschaftsunternehmen bereits erprobte Ansatz des strategischen Managements wird als Möglichkeit verstanden, um die recht binnenorientierte Sichtweise des bisher verlaufenden Modernisierungsprozesses in den Kommunalverwaltungen um eine langfristige, ganzheitliche und auf die Wirkung orientierte Perspektive zu ergänzen. Der Begriff Strategie könnte in Bezug auf die Verwaltung als „grundsätzliche Vorgehensweise zur Gestaltung von Richtung, Struktur und Ausmaß der Behördenentwicklung“ (Hahn 1989:165) definiert werden.

Management: normativ, strategisch, operativ

Fragen des strategischen Managements werden in deutschen Städten zwar erst in Ansätzen diskutiert, gleichwohl wird die Einführung des Konzepts – explizit ergänzt um normative und operative Sichtweise – zunehmend befürwortet. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) spricht sich ausdrücklich für die Einführung eines kommunalen Managements aus (Heinz 2000:182). In der ausführlichen Darstellung dieses für die Kommunalverwaltungen weiterentwickelten Ansatzes unterscheidet Rainer Heinz drei Dimensionen des kommunalen Managements (Heinz 2000:23)[21]:

21 Heinz beruft sich im wesentlichen auf Bleicher und hat dessen für die Privatwirtschaft konzipierten Ansatz für die Kommunalverwaltungen weiterentwickelt; Bleicher, Knut: Das Konzept des integrierten Managements. Visionen, Missionen, Programme, Frankfurt a.M./New York 1999.

- normatives Management (Entwicklung eines programmatischen, konstitutionellen und kulturellen Entwicklungspfades)
- strategisches Management (Entwicklung von Projekten, Entwicklung und Zusammenfassung von Zielen)
- operatives Management (Durchführung)

Verwaltungsbereiche koordinieren

Die Einführung des Konzepts „Kommunales Management“ wird von Heinz und der KGSt als zwingende Ergänzung des ebenfalls von der KGSt seit 1993 vorangetriebenen Neuen Steuerungsmodells verstanden: „Wer eine durchgreifende Verwaltungsreform eingeleitet hat, kann bei den bisherigen Schwerpunkten des NSM nicht halt machen, sondern muss darauf aufbauend weitere Veränderungen vorantreiben“ (Heinz 2000:5). Betroffen sind vor allem solche Kommunalverwaltungen, in denen dezentrale Geschäftseinheiten erfolgreich und dauerhaft etabliert wurden und auch dysfunktionale, zentrifugale Auswirkungen einer solchen Umstrukturierung offenkundig werden (Naschold u.a. 1997:309). Strategisches Management soll die einzelnen Verwaltungsbereiche koordinieren.

Hinweise

Kontinuierlicher Prozess

Folgt man Heinz, so ist Kommunales Management als grundlegend horizontaler und nicht vertikaler Prozess zu verstehen. Kommunales Management beinhaltet eine Neuorientierung – weg von der reinen Aufgaben- und Regelabarbeitung hin zum Prozess mit vielfältigen Funktionen, Rollen und Aktivitäten – und ist nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt abgeschlossen, sondern wird durch Rückkopplungsschleifen unbefristet weitergeführt. Die Rückkopplung durch Bereitstellung von Informationen und die darüber hinausgehende Unterstützung von Entscheidungsprozessen ist danach eines der wichtigsten Elemente des Kommunalen Managements.

Strategien gewinnen mit Privatisierungen an Bedeutung

Die Bedeutung normativen und strategischen Managements steigt mit der Anzahl ausgelagerter kommunaler Dienstleistungen an den privaten Markt. Verringert sich die organisatorische Einheit erhält die Entwicklung einer „strategischen Identität“ an Gewicht (Hill 1998:87), um auch mit verwaltungsexternen Auftragnehmern Zielvereinbarungen im Hinblick auf den zu erfüllenden öffentlichen Zweck zu verwirklichen.

Ziele

Kommunales Management hat zum Ziel, den Gestaltungsspielraum innerhalb der gesetzlich definierten Aufgaben und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben ergänzend zu den gesetzlichen Aufgaben auszuschöpfen. Werden weit in die Zukunft ragende Entscheidungen oft zugunsten des Tagesgeschäfts oder kurzfristiger Aktionsprogramme aufgeschoben, verlangt strategisches Management hingegen nach langfristiger Orientierung und übergeordneten Zielen:

- Anpassung an komplexe und dynamische Verwaltungsumwelt; »Störungen« werden als Normalfall anerkannt
- Klärung des Selbstverständnisses; Entwicklung einer neuen Verwaltungskultur
- Schaffung eines Analyseinstrumentariums
- Weiterentwicklung des NSM
- Festlegung von Handlungsprioritäten
- Verbesserung der Mitarbeitermotivation
- Verankerung einer langfristigen Planung bzw. Orientierung / Wirkungsorientierung

Verfahren

Es sollen strategische Fragen von politischer Führung und Mitarbeitern diskutiert werden, die ein neues strategisches Denken anstoßen. Es gilt, grundlegende Unternehmensziele zu definieren. Diese sollen sich strikt auf beabsichtigte Ergebnisse bzw. Wirkungen in der örtlichen Gemeinschaft konzentrieren.

Das Kernverfahren des Strategischen Managements von Kommunen (Naschold 1997:311ff.; Heinz 2000:80.) besteht in:

- Koordination und Netzwerkbildung: Mobilisierung von Akteuren und Ressourcen, Unterstützung von Netzwerken, Gestaltung und Koordination von Informations-, Abstimmungs-, Entscheidungs- und Qualitätssicherungsprozessen
- Veränderungsmanagement: Ergebnis-, Prozess-, Leitbildsteuerung, Projektorganisation, Breitenmobilisierung (vgl. auch Naschold 1998:170; Klages 1998b) , kontinuierliche Verbesserung
- Kulturentwicklung: Vermittlung von Werten, Einstellungen und Verhaltensweisen

Lernen: Kontinuierliches Monitoring und Feedback, Wissensmanagement Weitere Verfahrenselemente sind:

- Team- und Projektarbeit
- Mitarbeiterbeteiligung, Mitarbeiterbefragungen
- Umfassende Beteiligung der Bürger an den Planungs-, Entscheidungs- und Produktionsprozessen (auf normativer, strategischer und operativer Ebene) der Kommune durch kooperative Prozesse, konsultative Arrangements u.ä. (Heinz 2000:88)
- Berichtswesen (Brandel u.a.1999:58ff.; KGSt 1994:15)
- Umfeldanalyse hinsichtlich Chancen und Risiken
- Stärken-Schwächen-Analysen (s. Erfolgsfaktoren)

Erfolgsfaktoren

Rainer Heinz folgend können folgende Merkmale je nach positiver oder negativer Ausprägung fördernd oder hemmend für das Kommunale Management wirken (Heinz 2000:129f.):

Steuerung:	
• Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung	• Budgetierung
• Rückhalt von der Behördenleitung	• Produktbeschreibungen, Controlling, Berichtswesen
• Schnelligkeit von Entscheidungen	• Kontraktmanagement
• Overheadkosten	• Kosten- und Leistungsrechnung
• Professioneller Einsatz von Planungs-, Steuerungs- und Controllinginstrumenten	• Doppische Buchführung
• Einbeziehung / Aktivierung von Bürgern	• Stand des Qualitätsmanagement, inkl. Beschwerdemanagements
Personal:	
• Besetzung von Schlüsselpositionen mit überzeugten Reformern	• Systematische Personalentwicklung
• Ziel- und leistungsorientierte Personalführung	• Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung
• Personaleinsatz entsprechend den Kenntnissen und Fähigkeiten der Mitarbeiter	
Organisation:	
• Zweckmäßigkeit der vertikalen Gliederung (Hierarchien)	• Öffnungszeiten
• Zweckmäßigkeit der horizontalen Gliederung	• Fehlerintensität
• Stand der Geschäftsprozessoptimierung	• Flexibilität
• Eindeutige Verantwortung der Stellen	• Einbeziehung / Aktivierung von Betroffenen
• Dezentrale Ressourcenverantwortung	• Kooperation mit Dritten
• Verhältnis von Spezialisierung und ganzheitlicher Leistungserbringung	• Information und Wissen:
• Technikunterstützung	• Stadt des Informations- und Wissensmanagement
• Entwicklungsaktivitäten und -investitionen	• Innerbetriebliche Kommunikation
• Kooperationen mit Hochschulen etc.	
Weiter Faktoren:	
• Standort/e	• Gebäude

Nachhaltigkeitsrelevanz

Leitbilder werden durch Strategien umsetzungsrelevant

Das Konzept des Kommunalen Managements empfiehlt, die Ergebnisse und Wirkungen kommunalen Handelns in das Zentrum strategischer Entscheidungen zu rücken (Heinz 2000:101). Die Entwicklung von Leitbildern und darauf aufbauender Strategien ist für nachhaltige Entwicklung von zentraler Bedeutung. Die Umsetzung von Zielen und Leitbildern für eine zukunftsfähige Stadt – wie sie etwa die Stadt Wuppertal im Sommer 2000 verabschiedete (Stadt Wuppertal, Drs. 3009/00:1ff.) – ist offenbar nur durch ein strategisches Management möglich. Schwierigkeiten im Sinne eines an Nachhaltigkeit orientierten Verwaltungshan-

delns bestehen beim Kommunalen Management insofern, als dass die ökologische Dimension als Einflussgröße nicht oder nicht als gleichberechtigt neben den Einflussgrößen Wirtschaft, soziodemographische und soziokulturelle Entwicklung, Recht, Technologie usw. eingestuft wird.

Strategien in Verantwortung für zukünftige Generationen

Für Hermann Hill liegt die Verbindung zwischen erwünschten bzw. beabsichtigten zukünftigen Wirkungen und strategischer Planung und Zukunftsgestaltung auf der Hand (Hill 1999:24). Hill spricht sich allerdings im Vergleich zum KGSt-Konzept ausdrücklich für eine Wahrnehmung der Verantwortung für zukünftige Generationen seitens der Administration aus und zeigt damit auf, welche Bedeutung dem Strategischen Management und damit auch dem KGSt-Konzept des kommunalen Managements zukommen kann.

Grundlegende Ziele im Auge behalten

Innovative Kommunikations-, Kooperations- und Partizipationsformen haben auf allen Ebenen des Kommunalen Managements einen wichtigen Stellenwert. Auf schwer prognostizierbare, dynamische Prozesse und die zunehmend komplexer werdende Verwaltungsumwelt soll möglichst flexibel und integrativ reagiert werden: Strategische Planung zielt auf den Auf- und Ausbau von Stärken bzw. Erfolgspotentialen für nicht exakt vorhersehbare Situationen. Zukünftige Trendumbrüche und/oder neue Trends und Ereignisse sollen möglichst frühzeitig und vorausschauend wahrgenommen werden, um geeignete Strategien zu formulieren. Trotz Komplexität und Ungewissheit sollen grundlegende Ziele und Leitbilder nicht aus dem Auge verloren werden (Lombriser u.a. 1998:23). Damit hat das Konzept eine hohe Relevanz für Nachhaltigkeit.

Netzwerkbildung

Netzwerkbildung gehört zu den sogenannten Kernkompetenzen des strategischen Managements. Kommunales Management schafft damit einen Rahmen für die erfolgreiche Durchführung von Nachhaltigkeitsprojekten. Die Arbeit von Projektgruppen allein ist noch keine hinreichende Bedingung für zukunftsorientiertes dauerhaft-umweltgerechtes Verwaltungshandeln, es bedarf wiederum des Strategischen Managements.[22]

Notwendig: Neue »Verwaltungskultur«

Die Notwendigkeit eine neue Verwaltungskultur zu schaffen, wird von verschiedenen Promotoren des Strategischen Managements betont. Insofern dabei ein neues Selbstverständnis der Verwaltungsmitarbeiter hin zur aktiven Einbindung der Bürgerschaft und hin zur gleichberechtigten und gleichzeitigen Berücksichtigung sozial-kultureller, ökonomischer und ökologischer Belange bei allen Verfahrensschritten entsteht, hat der Aspekt »Neue Verwaltungskultur« einen sehr starken Bezug zur nachhaltigen Entwicklung.

[22] mündl. Anmerkung von Martin zur Nedden, Baudezernent der Stadt Bochum am 12.9.00.

6.3.4 Integrale Verwaltungsführung

Einleitung / Definition

Das Konzept der Integralen Verwaltungsführung wird in Deutschland vornehmlich durch Gerhard Banner propagiert. Die Innovation besteht in der Bildung eines Vorstandes, der sich auf die strategische Gesamtverantwortung der Kommunalverwaltung konzentriert. Ihm ist ein aus Ratsmitgliedern konstituierter Strategie- und Ressourcenausschuss zugeordnet. Auf das Amt des Dezernenten, der sich im wesentlichen auf seine Fachrichtung und das entsprechende Budget konzentriert, wird verzichtet. Stattdessen kümmern sich die Vorstandsmitglieder um die Gesamtentwicklung der Kommune. Die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben ist nach diesem Modell kein Problem mehr. Neben den klassischen Aufgaben wie Finanzmanagement, Personalentwicklung, Controlling u.ä. können die Themen wie Nachhaltige Entwicklung, E-Government, Bürgernähe, Steigerung der Lebensqualität in den Aufgaben- bzw. Zielkanon aufgenommen werden. Ähnlich wie beim Kommunalen Management müssen zuvor normative Vorentscheidungen getroffen werden.

Vorbild aus Neuseeland

Nach Banner habe die neuseeländische Stadt Christchurch mit 300 000 Einwohnern diese Form der Führung 1995 umgesetzt, vermutlich weltweit erstmals. Die Reform habe sich als so überzeugend erwiesen, dass inzwischen alle größeren Kommunen den gesamtverantwortlichen Vorstand (integrale Führung) übernommen hätten (Banner 2002:82ff.; Banner 1998; KGSt 1998:29ff.) Insoweit die Ressort- und Disziplinorientierung der traditionell strukturierten Kommunalverwaltung als Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung identifiziert wird, bietet die integrale Verwaltungsführung hochinteressante Ansatzpunkte zur Überwindung dieses Hemmnisses.

Ziele

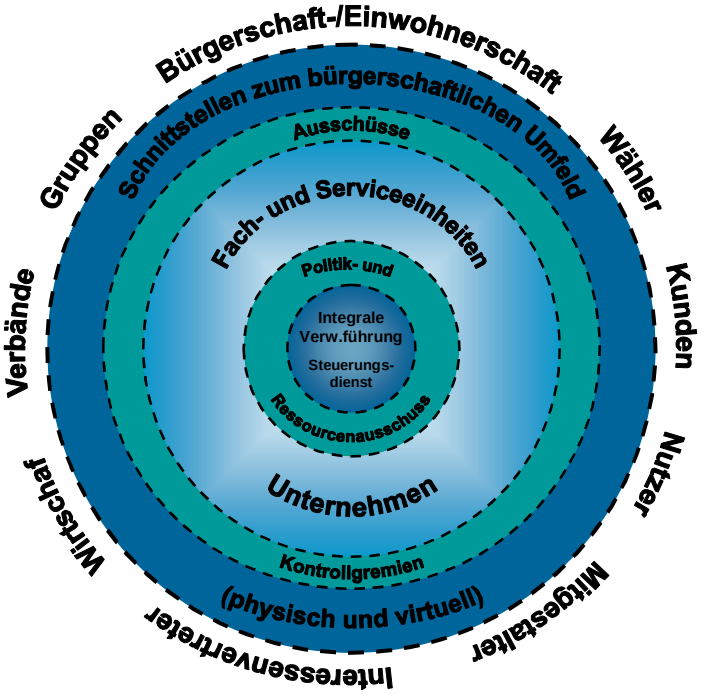
Folgende Querschnittsaufgaben und Ziele liegen im Fokus der integralen Verwaltungsführung (in enger Zusammenarbeit mit dem Politik- und Ressourcenausschuss)

- Strategische Entwicklungsziele, Standortpolitik, nachhaltige Lebensqualität
- Governance (Vernetzung mit öffentlichen, privaten und Drittsektor-Partnern), Bürgerpolitik
- Verbesserung der internen Zusammenarbeit Personalentwicklung, Verbesserung der Führungsqualität auf allen Ebenen
- Nachhaltiges Finanz- und Vermögensmanagement Steuerung der kommunalen Leistungen (u.a. Leistungstiefenpolitik, Qualitätsentwicklung)
- E-Government, Wissensmanagement Steuerung der kommunalen Beteiligungen

Hinweise / Verfahren

Traditionelle Führungsorganisation aufbrechen

Mit dem Modell der integralen Verwaltungsführung soll die traditionelle Führungsorganisation aufgebrochen werden. Insbesondere die zentrale Steuerung soll verändert werden ebenso wie die Schnittstelle zum bürgerschaftlichen Umfeld. Die folgende Abbildung zeigt eine idealtypische Struktur des neuen ganzheitlichen Führungsmodells (Banner 2004)[23]:



Aufgaben der Vorstands und des...

Der Vorstand entwickelt gemeinsam mit dem Politik- und Ressourcenausschuss die Rahmenvorgaben und sorgt für ihre Durchsetzung. Beides geschieht in engem Dialog und Kontakt mit den Geschäftseinheiten der Verwaltung. Weisungen an die Verwaltung gehen entweder vom Vorstand kollektiv oder von einzelnen Vorstandsmitgliedern aus, die dabei die Interessen ihrer Kollegen zu beachten haben. Dem Vorstand steht der teamorientierte Steuerungsdienst als gemeinsame Assistenz- und Controllingeinheit zur Seite.

...Politik- und Ressourcenausschuss

Im Politik- und Ressourcenausschuss, dem führende Mitglieder der Ratsfraktionen angehören, sind die Zuständigkeiten der heutigen Querschnittsausschüsse (Haupt-, Finanz-, Personal- und Entwicklungsausschuss) zusammengefasst[24]. Gemeinsam mit dem Vorstand entwickelt er die politische Gesamtstrategie, die dem Konglomerat Kommunalverwaltung Kohärenz und Richtung gibt. Seine besondere Aufmerksamkeit gilt dem zentralen Politikprogramm der Kommune, dem Haushaltsplan. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

23 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Banner (2004).

24 In Großbritannien und Neuseeland ist ein solcher Ausschuss Standard.

Vorstand und Politik- und Ressourcenausschuss kombinieren

Die integrale Führung kombiniert den neuen Vorstand mit dem Politik- und Ressourcenausschuss, um den Dialog zwischen politischer und Verwaltungsrationalität (Bogumil 2002) abzusichern. Sohl der Vorstand als auch der Politik- und Ressourcenausschuss konzentrieren sich nicht auf das Tagesgeschäft, sondern auf Zukunftsverantwortung und auf die laufende Leistungsverbesserung des politisch-administrativen Systems Kommune. Mit der Präsenz führender Mitglieder im Politik- und Ressourcenausschuss bringt der Rat bzw. Kreistag sein strategisches Potential in die kommunale Führung ein und wirkt seiner strukturellen Regierungsschwäche entgegen. Ratsmitglieder, die nicht in die Führung eingebunden sind, haben nun mehr Zeit für die Bürgerschaft und die Kontrolle der Verwaltung.

Die Schnittstelle zum Umfeld

An der Schnittstelle der Verwaltung zum bürgerschaftlichen Umfeld (äußerer Ring des Bildes) sollen physische und zunehmend auch virtuelle Einheiten entstehen, deren Angebotspalette sich an Problemfeldern, Zielgruppen, Lebenslagen oder Ortsteilen orientiert und laufend an Nachfrageveränderungen angepasst wird. Ziel ist die integrierte Dienstleistung: Die bürgerzugewandten Einheiten (*Front Offices*) sollen Vorgänge möglichst abschließend bearbeiten.

Die fachliche Mitte der Verwaltung

Durch den Wegfall des hierarchisch übergeordneten Fachdezernenten und die konsequente Übertragung der Ressourcenverantwortung erhalten die Facheinheiten eine erhöhte Verantwortung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Sie arbeiten weiter gemäß der vorhandenen fachlichen und disziplinären Qualifikationen, welches gerade nicht die Aufgabe der strategisch steuernden Führung ist. Das Konzept der integralen Führung bringt die Steuerungsmodi Hierarchie, Markt und Netzwerke in eine neue Balance. Die Führung ist nicht Top-Down orientiert. Vielmehr handelt es sich um in verschiedene Richtungen, zwischen »oben und unten« sowie »innen und außen« kommunizierendes Systems. Die integrale Führung soll moderieren, Hindernisse beseitigen, Zusammenarbeit befördern und vernetzen und damit die Problemlösungskompetenzen von Politik und Verwaltung systematisch erweitern.

Erfolgsfaktoren / Hemmnisse

Führung muss Bodenhaftung behalten

Gegen das Konzept der integralen Führung wird gelegentlich eingewandt, der Vorstand gerate in Gefahr, abzuheben und seinen Steuerungseinfluss auf die Verwaltung zu verlieren. Wenn seine Mitglieder jedoch das tun, was oben als ihr Geschäft beschrieben wurde, bringt sie das in so intensiven täglichen Kontakt mit den Geschäftseinheiten, dass sie schwerlich die Bodenhaftung verlieren können. Das Risiko kann weiter gemindert werden, wenn jedes Vorstandsmitglied zum „Kümmerer“ eines Leistungsbereichs bestellt wird, der so im Vorstand einen Ansprechpartner für seine spezifischen Probleme gewinnt.

Nachhaltigkeitsrelevanz

Notwendig für Umsetzung von Nachhaltigkeit

Die Bedeutung des vorgestellten Modells für die Frage, wie das Nachhaltigkeitskonzept in Verwaltungshandeln und -strukturen integriert werden kann, liegt auf

der Hand. Wie bereits festgestellt wurde, liegt das größte Hemmnis für eine ganzheitlich vorgehende Verwaltung in der durch Ressortegoismen geprägten Organisationsstruktur. Durch die integrale Verwaltungsführung kann vermieden werden, dass die Führung aus Ressortvertretern besteht und Verteilungskämpfe zwischen den Fachbereichen das Denken und Handeln dominieren. Die Idee der Nachhaltigkeit würde zwar nicht automatisch zum Leitmotiv für gesamtverantwortliche Führung – diese Entscheidung muss nach wie vor die Politik treffen – , es werden aber die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen. Das gilt im Übrigen auch für das bereits vorgestellte „Kommunale Management“.

6.3.5 Indikatoren

Einleitung / Definition

In der Agenda 21 heißt es, dass die Länder auf nationaler Ebene und staatliche sowie nichtstaatliche Organisationen auf internationaler Ebene ein Konzept der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung entwickeln sollen. Ziel sei die verstärkte Anwendung solcher Indikatoren in Satellitenrechnungen und letzten Endes auch in volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Kap. 40.6). Tatsächlich werden, um zu überprüfen, ob die Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit geht, von verschiedensten Institutionen von der internationalen bis zur kommunalen Ebene und aus unterschiedlichen Perspektiven auf unterschiedlichen Zielen und Modellen basierende umfangreiche Indikatorensets erarbeitet. Gemeinsam ist all diesen Bemühungen, dass sie aufzeigen wollen, welcher Stand auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung erreicht worden ist und wo weiterer Handlungsbedarf besteht.

Ziele

Zustand und Entwicklung aufzeigen

Kommunale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme sollen zum einen informieren und aufklären („Bewusstseinsbildung“) über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, dessen ortsspezifischer Ausprägung sowie über den Stand des Agenda-21-Prozesses vor Ort. Adressat sind die politischen Akteure und die Bevölkerung (Döring u.a. 2004:106). Anders gesagt soll konkretisiert werden, welche Sachverhalte und Kriterien die Kommune im Bereich Nachhaltigkeit beschreiben. Mit Hilfe von Indikatoren können der derzeitige Zustand und die Entwicklung der Kommune innerhalb der letzten Jahre in ausgewählten Bereichen dargestellt werden. Damit können verschiedene Ziele verbunden sein: Warnfunktion, Identifizierung von Handlungsfeldern und Handlungsbedarf, Monitoring und Erfolgskontrolle sowie eine Versachlichung der Diskussion (Liepach u.a. 2003).

Hinweise

Wenige Kommunen verfügen über ein Indikatorensystem

Grundsätzlich sind Deutschlands Kommunen eher zurückhaltend bei der Entwicklung und Kontrolle von Nachhaltigkeitsindikatoren. Ende des Jahres 2000 waren ca. 86 Kommunen in Deutschland mit der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren befasst. Es wurde ermittelt, dass nur 15 Kommunen über die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren bzw. die Auswahl von Indikatoren und die Erhebung der Daten hinausgekommen waren (Gehrlein/Krug 2001). Im Sommer 2002

hat sich die Zahl der Kommunen, die mit Indikatoren arbeiten, etwas vergrößert. So wird die Deutsche Umwelthilfe den Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ erneut durchführen, und auch das „Indikatoren NRW Projekt” ist hinzugekommen. Verglichen mit den mehr als 2000 deutschen Kommunen, die eine Durchführung einer lokalen Agenda 21 beschlossen haben, und den insgesamt ca. 14 200 Kommunen in der Bundesrepublik (Kommunale Rio + 10 Erklärung), bleibt jedoch die Anzahl der Kommunen, die sich mit kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren auseinandersetzen, gering. Insgesamt betrachtet stehen deshalb die Erprobung und der Einsatz kommunaler Nachhaltigkeitsindikatoren weiterhin am Anfang (Liepach u.a. 2003).

Erfolgsfaktoren / Hemmnisse

Wenige, leicht erfassbare Indikatoren

Die ausgewählten Indikatoren müssen überschaubar und verständlich sein. Einige dutzend Aspekte lassen sich zum einen nur mit hohem Aufwand erfassen und zum anderen sind sie für die Öffentlichkeit nur bedingt nachvollziehbar. Die »Messung« wird erleichtert, wenn auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden kann und ausreichend Rückendeckung durch die Politik zustande kommt. Vorteilhaft ist zudem, wenn der Prozess zur Entwicklung eines Indikatorensystems durch die Kommunalverwaltung initiiert wird: „Insbesondere die öffentliche Verwaltung kann die treibende Kraft bei der Pflege und Anwendung eines Indikatorensystems sein“ (Liepbach u.a. 2003).

Nachhaltigkeitsrelevanz

Gleicher Ansatz: Leistungskennzahlen- und Indikatorensysteme

Methodisch betrachtet sind die Parallelen zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsindikatorensystemen auf der einen und den Leistungskennzahlen, wie sie im Neuen Steuerungsmodell auf der anderen Seite diskutiert und angewendet werden, offensichtlich. Auch mit den Leistungskennzahlen sollen Ursachen, Zustände und Erfolge von Maßnahmen gemessen und beurteilt werden. Zwar ist es so, das die Verwaltungsmodernisierung in den meisten Fällen im Wesentlichen auf verwaltungsinterne und insbesondere finanzielle Aspekte ausgerichtet ist, doch wird wie beschrieben der Außenbezug des Verwaltungshandelns und dessen Wirkung zunehmend Gegenstand der Modernisierungsdiskussion. Das hier ansetzende Strategische Management (vgl. Kap. „Kommunales Management“, S. 141) und andere ganzheitlichere Konzepte, sind umfassender und können auch solche Aspekte berücksichtigen, wie sie von Nachhaltigkeitsindikatoren beschrieben werden. Man kann auch so weit gehen, dass eine gezieltes strategisches Management nur auf Basis eines um Nachhaltigkeitsaspekte erweiterten Kennzahlensystems möglich ist (Heins 2000). Umgekehrt kann das Instrument „Nachhaltigkeitsindikatorensystem“ eine größere Wirkung entfalten, wenn es zu einem Steuerungsinstrument des strategischen Managements der Kommune wird und in den operativen Managementprozess eingebunden ist (Liepach u.a. 2003; Döring u.a. 2004:107). Ein erster konzeptioneller Schritt wurde mit dem Aufbau eines

Vergleichsrings für die Lokale Agenda 21 gemacht, einem verwaltungsinternen Steuerungssystem des Agenda-Prozesses (Misereor/3KGSt 2000).

6.4 Weitere Ansatzpunkte

Im Folgenden werden weitere relevante Ansatzpunkte für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln stichwortartig vorgestellt. Die Systematik erfasst die Konzepte „Kommunaler Naturhaushaltsplan (ökoBudget)“, „Umweltmanagement nach Öko-Audit / Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)“ sowie „Fort- und Weiterbildung“. Die Auswertungskriterien (Ziele, Verfahren usw.) wurden beibehalten. Sie sind weniger grundlegend als beispielsweise die integrale Verwaltungsführung und wurden bereits in der Praxis erprobt. Daher wurde eine kürzere und übersichtlichere Form gewählt.

Kommunaler Naturhaushaltsplan (ökoBudget)

Einordnung / Hintergrund	Die Aufstellung eines Kommunalen Naturhaushaltsplans (KN) auch ökoeBudget genannt, wird als Instrument gesehen, mit dem man die Erfolge bei der Umsetzung der Agenda 21 messen kann (vgl. ICLEI 2000). Das Konzept des KNs führt Indikatorenansätze konsequent weiter zu einem auf kommunale Gepflogenheiten abgestimmten Managementinstrument (Serwe 2002:60). Die Idee des KN wird im wesentlichen vom ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) verbreitet. Analog zum städtischen Finanzhaushalt soll in diesem Modell auch der Naturhaushalt (Ressourcenbestand und -verbrauch, sowie verschiedene Umweltqualitätsziele) geplant und politisch beschlossen werden. In einem Demonstrationsvorhaben haben die Städte Bielefeld, Heidelberg und Dresden und der thüringische Landkreis Nordhausen Naturhaushaltspläne entwickelt. Nordhausen und Heidelberg haben sich nach Abschluss der Pilotphase Anfang 2000 entschlossen, den KN als kommunales Planungs- und Erhebungsinstrument fest zu etablieren (2jähriger Rhythmus). Angestrebt war eine Ausweitung der Erprobung auf 20-40 Pilotkommunen.[25]
Wesentliche Ziele	– Erreichen von *Ressourceneffizienz* und *-suffizienz* (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Finanzhaushaltsplanung) – Isolierte Einzelaspekte der kommunalen Umweltpolitik zusammenführen – Kommunalen Umweltverbrauch transparent machen – Straffung der Umweltpolitik – Prioritäten im Handlungsbedarf feststellen – Wissensgrundlage für sinnvolle Kompromisse sammeln

[25] Eine Internetrecherche ergab allerdings keine Hinweise auf die geplante Ausweitung. Deutlich geworden ist zumindest, dass Kaiserslautern immer noch das System anwendet. Weshalb es nicht zur geplanten Nachahmung kam, kann hier nicht weiter ergründet werden. Bekannt ist, dass beispielsweise Osnabrück, ursprünglich zur Übernahme des Systems bereit, einige Vorbehalte geäußert hat: Das System sei lediglich eine Ansammlung bereits bestehender Verfahren und Instrumente.

Verfahren / Umsetzungs-schritte	Die Verfahren sind der kommunalen *Finanz*haushaltsplanung entlehnt: *Haushaltsaufstellung* mit Voranschlägen, Vorbericht, öffentlicher Auslegung und Ratsentscheidungen *Haushaltssystematik* wird dem Naturhaushalt angepasst, statt funktionaler Aufteilung nach kommunaler Zuständigkeit, wird nach ökologischen Problemfeldern unterschieden *Umweltindikatoren* bilden (absoluten) Umweltverbrauch, Naturkapital und Effizienz (also Verbrauch im Verhältnis zur Bedürfnisbefriedigung) ab und zeigen, ob Umweltziele erreicht werden *Buchhaltung* und jährliche Bilanzierung machen den Verbrauch transparent
Erfolgsfaktoren	– Erklärter politischer Wille, die Steuerungsfunktionen auch wahrzunehmen[26] – Einbindung von und Kooperation mit externen Akteuren[27], da die Reichweite der kommunalen Naturhaushaltsplanung durch das Eigentumsrecht der Privaten und den Befugnissen und Pflichten der Genehmigungsbehörden begrenzt ist (Schiller-Dickhut 2000). – Festlegen der „richtigen" Indikatoren: aussagekräftig, einfach zu erheben, kommunizierbar – Intensive Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer (motivierenden) öffentlichen Selbstverpflichtung[28] – Schulung und Informationsveranstaltungen für die hiermit betrauten Mitarbeiter (vgl. ICLEI 2000). – Eindeutige Positionierung im Verwaltungsreformprozess, Klärung des Verhältnisses zu anderen Instrumenten des Umweltmanagements und der Umweltplanung. Bereitstellung eines festen Haushaltstitels für die Datenerhebung
Relevanz für Nachhaltigkeit	Naturhaushaltsplan bedeutet zunächst nur eine genauere Erfassung von Ressourcen und Verbrauch. Das ist ein notwendiger Schritt in Richtung Nachhaltigkeit. Ungeklärt bleibt wie der Übergang von der Bestandsaufnahme zu politischen Entscheidungen gestaltet werden soll. Grundsätzlich kann der Naturhaushaltsplan zu einer Ökologisierung des neuen Steuerungsmodells bzw. der administrativen Strukturen in den Städten und Gemeinden führen.[29] Grundsätzlich beinhaltet der KN eine recht starke verfahrenstechnische Binnenorientierung. Aufgrund seiner Kennzahlen bietet der KN Mög-

[26] Diesem Faktor wird mit Abstand die größte Bedeutung für das Gelingen zugesprochen (vgl. ICLEI 2000).

[27] Die Erfahrung der beteiligten Kommunen zeigt, dass konfliktträchtige (und für die Ökologisierung besonders wichtige) Aspekte ausgespart oder nicht ausreichend bearbeitet wurden/werden konnten (z.B. gab es in Bielefeld keine Pläne zum Flächenverbrauch, in Nordhausen Konflikte mit privaten Unternehmen bei der Einschränkung des Gipsabbaus).

[28] Die Beobachtung durch die Öffentlichkeit ist ein wichtiger Motivator, da die öffentliche „Bloßstellung" das einzige Sanktionsinstrument bei Nichterreichen der Ziele ist.

[29] Elisabeth Henne, Vertreterin der Gewerkschaft im Deutschen Beamtenbund sieht „hervorragende Chancen für die Motivation von Verwaltungsmitarbeitern, da eine Akzentverschiebung weg von bloßen Sparmaßnahmen erfolge" (ILCEI, 2000, S. 10)

	lichkeiten zur Orientierung und schafft die Voraussetzung für die Antizipation von Konflikten durch Veränderung des ökologischen Zustands. Daten aus dem KN erleichtern damit den gesellschaftlichen Such-, Lern- und Gestaltungsprozess. Soziale und ökonomische Machbarkeits- und Wirkungsanalysen werden durch den KN um die ökologische Dimension ergänzt. Die dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung einer Kommune wird durch den KN prozessual und strukturell im Verwaltungshandeln verankert. Im Naturhaushaltsplan werden vor allem naturwissenschaftliche quantitative Indikatoren benutzt. Die Aufstellung eines Naturhaushaltsplans könnte als Baustein in die kommunale Verwaltungsmodernisierung integriert werden, da einige Aspekte wie Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung dem Neuen Steuerungsmodell entnommen sind. Die Umsetzung wird dadurch erleichtert, dass Verfahren und Methoden für die Kommunen nichts grundlegend Neues sind, sondern aus der Finanzhaushaltsplanung bereits bekannt. Damit steuert der Naturhaushaltsplan einer Polarisierung von Umweltschutz und Wirtschaft entgegen (vgl. ICLEI, 2000).

Unweltmanagement nach Öko-Audit / Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)

Einordnung / Hintergrund	Die Öko-Audit-Verordnung ist ein Instrument der Europäischen Union zur Einführung und Standardisierung von Umweltmanagement (UM). Öko-Audit ermöglichte ursprünglich nur die Zertifizierung von Unternehmen. War es bislang nur möglich, dass Kommunen ihre kommunalen Betriebe zertifizieren lassen, erlaubt es eine Erweiterungsverordnung seit 1998 (Dienstleistungszertifizierung) auch der kommunalen Verwaltung, sich zertifizieren zu lassen[30]. Nach einem fünfjährigen Probelauf soll die Verordnung anhand der Erfahrungen in den Kommunen überarbeitet werden. Ein wichtiger Bestandteil des Umweltmanagements nach Öko-Audit-Verordnung ist das Umweltcontrolling, durch das entscheidungsrelevante Daten gesammelt und weitergegeben werden.[31] Die Teilnahme ist freiwillig und bezieht sich auf einen Standort. Da die Öko-Audit-Verordnung in der EU bezüglich Umweltmanagement anerkannte Standards setzt, soll im folgenden betrachtet werden, wie in Kommunen Umweltmanagementsysteme nach Öko-Audit-Verordnung etabliert werden. Umweltmanagementsysteme können als Brücke zwischen Strategie und operativem Geschäft in die Managementprozesse integriert werden (Birke 2003:28)

30 vgl. Art.1 Abs.1 Audit-VO; Erweiterung auf andere Bereiche in Art.14 Audit-VO und § 3 Umwelt-Audit-Gesetz

31 „Ein Umweltcontrolling-System stellt aus ökonomischer und ökologischer Sicht entscheidungsrelevante Umweltinformationen zusammen, analysiert und bewertet diese und stellt so verdichtete Informationen für Planungs-, Steuerungs- und Kontrollzwecke bereit. Umweltcontrolling-Systeme basieren auf einer Vielzahl möglicher Teilinstrumente und dienen der Koordination des Umweltschutzes innerhalb der Führungsteilsysteme einer Organisation.“ (Kallen et al., 1999, S. 46)

Wesentliche Ziele	– Übergeordnetes Ziel: Präventiver Umweltschutz, der den ganzen „Produktionszyklus“ berücksichtigt – Umwelt relevantes Handeln und seine Folgen quantitativ erfassen – Verbesserungsstrategien und –ziele entwickeln und – Veränderungen regelmäßig überprüfen
Verfahren / Umsetzungs-schritte	– Erste interne Umweltprüfung / Bestandsaufnahme – Erstellen eines Umweltprogramms mit konkreten Zielfestlegungen sowie mit quantifizierten und datierten Umweltschutzmaßnahmen – Weitere Umweltbetriebsprüfungen durch externe zugelassene Prüfer zur Erfassung der Wirksamkeit des Umweltprogramms und Umweltmanagementsystems (mindestens alle drei Jahre) – Nach der Auditierung (erste umfassende Umweltbetriebsprüfung durch externen Gutachter) findet keine umfassende Umweltprüfung mehr statt, es wird nur noch die kontinuierliche Verbesserung und die Einhaltung der selbst gesetzten Ziele überprüft – Bereiche, auf die sich Umweltmanagement in Kommunen bezieht: – Umweltfreundliche Beschaffung – Energie- und Wassersparmanagement – Abfallmanagement – Mobilitätsmanagement
Erfolgsfaktoren	– Politischer Wille zur Veränderung – Öffentliche Selbstverpflichtung und Benchmarking (Vergleich mit anderen Kommunen, Vergleich der Ressorts untereinander) als Antrieb – Information und Motivation der Führungskräfte / Mitarbeiter, damit sie den Prozess der ständigen Verbesserung mit Leben füllen können – Auswahl des „richtigen“ externen Zertifizierers/Beraters – Rückgriff auf Erfahrungen, die im privatwirtschaftlichen Bereich mit Öko-Audit gemacht wurden (insbesondere Zertifizierung von Dienstleistungsunternehmen) – Abstimmung mit anderen Umweltmanagement- und -planungsinstrumenten[32]
Relevanz für Nachhaltige Entwicklung	Ökonomische und soziale Daten werden durch das UM in Form von Umweltdaten ergänzt. Damit hat UM eine sehr hohe Relevanz für Nachhaltigkeit und ebenso für die Entwicklung von Indikatoren der Nachhaltigkeit. In der Wirtschaft wurden erste Erfahrungen gesammelt, wie UM und Qualitätsmanagement einander ergänzen können (Stichwort integrierte Managementsysteme) (vgl Jürgen P. Bläsing 1995) Aus diesen Erfahrungen können Kommunen lernen, wie sie Umweltmanagement in die Prozesse der Verwaltungsreform integrieren können. Städte wie Wuppertal zeigen, welche Ziele mit Umweltmanagement verbunden werden und wie die Umsetzung der Zielerreichung organi-

[32] z. B. internes Öko-Audit für die Behörde als Umweltnutzer und Naturhaushaltsplan zur Optimierung der Umweltpolitik

	siert wird. UM bietet Möglichkeiten für querschnittorientiertes Arbeiten / Vernetzung und für die gleichberechtigte Einbindung und Positionierung der ökologischen Zieldimension. Die Auflösung des Umweltdezernats im Rahmen der verwaltungsinternen Umstrukturierung machte darüber hinaus in Wuppertal Umweltmanagement und Nachhaltigkeit zur Querschnittsaufgabe. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die Verknüpfung des Nachhaltigkeitskonzepts mit dem verwaltungsinernen Modernisierungsdiskurs gelingen kann. Gleichwohl beinhaltet UM eine recht mechanistische Orientierung. Nicht alle Entwicklungen oder Zustände lassen sich in Kennzahlen erfassen. Ebenso bewirkt UM keinen grundlegenden organisatorischen Wandel oder gar einen Wandel der Verwaltungskultur.

Fort- und Weiterbildung

Einordnung / Hintergrund	Bislang war die berufliche Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung vorwiegend von den Grundgedanken des Laufbahnrechts geprägt: Die Regelbeförderung von Beamten unterscheidet sich von der Leistungsbeförderung in der öffentlichen Wirtschaft. Der Werdegang ist gradlinig vorausgeplant, ohne die Möglichkeiten eines Quereinstiegs oder Ämter-„Sprungs“ (Bruns/Ridder 1998). In diesem System bedeutet Fortbildung v. a. eine Einführungsfortbildung am Anfang einer neuen Tätigkeit oder Anpassungsfortbildung, wenn äußere Umstände (z.B. neue Technologien) das erfordern. Neuere Entwicklungen im Rahmen der Verwaltungsreform weisen jedoch von dieser reaktiven Fortbildung hin zu einer proaktiven. So beschreiben Bruns und Ridder eine Personalentwicklung, die sich an den zukünftigen Aufgaben orientiert, wobei „die Bestimmung der zukünftigen Aufgaben nicht in die Abhängigkeit von Laufbahnregelungen gestellt wird, sondern das zukünftige Verwaltungshandeln antizipiert werden muss“. Träger der Fortbildung sind z.B. Berufsakademien für öffentliche Verwaltung, Hochschulen für Verwaltungswissenschaft, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien. Fortbildung bei privaten Trägern ist bislang eher unüblich (aber zunehmend) (Kühnlein/Wohlfahrt 1995).
Wesentliche Ziele	– Erhöhung der beruflichen Handlungskompetenz[33] – die Mitarbeiter lernen (unabhängig von ihren Ressorts) kooperatives und effizientes Arbeiten, vernetztes Denken, Dienstleistungsorientierung etc.[34] – Orientierung an zukünftigen Aufgaben
Verfahren / Umsetzungsschritte	– Ermittlung der ökonomischen Entwicklungsziele: Prognose der Veränderung von Leistungen, Aufgaben, Tätigkeitsfeldern und Anforderungen – Ermittlung des Entwicklungsbedarfs: Bestimmung der Deckungs-

[33] Diese lässt sich in Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz aufgliedern. Im Rahmen der Verwaltungsreform wird ein Schwerpunkt auf Sozial- und Methodenkompetenz gelegt.

[34] Die KGSt fordert eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Fortbildung, die: „zielgerichtet und wirtschaftlich; bedarfs-, transfer- und wirkungsorientiert; zeit- und arbeitsplatznah; methodisch vielfältig und innovativ; Promotorin von Personalentwicklungs- und Organisationsentwicklungsprozesse; Eingebunden in Personalcontrollingprozesse; Initiatorin für selbstorganisierte Lernprozesse“ ist. Vgl.: KGSt-Bericht 5/2000, S. 11.

	lücken, Ermittlung individueller Entwicklungsziele und –potentiale – Wahl von Entwicklungsmaßnahmen und –adressaten: Identifikation, Kategorisierung und Auswahl von Fortbildungsmaßnahmen, Auswahl der Adressaten, Auswahl des Anbieters – Kontrolle des Entwicklungserfolges: Ergebnis- und Fortschrittskontrolle, Prämissenkontrolle des Entwicklungspotentials
Erfolgsfaktoren	– Durchdachtes Fortbildungsangebot der Kommune, das den Wünschen und Bedürfnissen der Mitarbeiter und den strategischen Bildungszielen entspricht – Gesichertes und ausreichendes Budget[35] – Fortbildungsfreundliches „Klima“: Vorgesetzte fördern fortbildungswillige Mitarbeiter, betrachten Fortbildung als karriererelevant – Mitarbeitergespräche in denen individuelle Potentiale / Deckungslücken angesprochen und gemeinsam Fortbildungs- und Karrierestrategien entwickelt werden – Regelmäßige Evaluation (und entsprechende Verbesserungen) der Bildungsmaßnahmen sowohl direkt während/nach der Maßnahme als auch längerfristig (Transfer des Gelernten in den Arbeitsalltag[36]) – Zuschneiden des Angebots auf spezifische Zielgruppen – Auswahl geeigneter Trainer
Nachhaltigkeitsrelevanz	Fortbildung ist für die Organisationsentwicklung in Kommunalverwaltungen eindeutig von immenser Bedeutung. Anforderungen wie sie sich aus dem Nachhaltigkeitskonzept ergeben, können nur durch ein zusätzliches Bildungsangebot vermittelt werden. Dies gilt besonders für die Etablierung einer neuen Verwaltungskultur oder des so genannten „Change Managements“. Nach allen vorliegenden Erkenntnissen muss erfolgreiches Veränderungsmanagement über die Vermittlung an die Führungskräfte hinausgehen. Die Mitarbeiter werden erst dann aktiv an Veränderungen teilnehmen, wenn sie von deren Notwendigkeit überzeugt sind. Um die gleichgewichtige und gleichzeitige Berücksichtigung der Zieldimensionen der Nachhaltigkeit im Entscheidungsalltag auf Mikroebene zu erreichen, müssen umfassende Vermittlungsaufgaben in der Basis verwirklicht werden. Fortbildung ist ein wichtiges Instrument, um das Konzept der Nachhaltigkeit und die notwendigen Umsetzungsschritte transparent zu machen. Personalämter und –vertretungen schätzen „Umweltschutz / Ökologie“ als wichtigstes Fortbildungsthema ein (Befragung von Kühnlein &

[35] In einer Befragung von Kühnlein und Wohlfahrt (1995) beurteilen Beschäftigte das Fortbildungsangebot ihrer Kommune: In zwei Kommunen mit relativ niedrigem Fortbildungsbudget sind lediglich 5 bzw. 6% mit dem Angebot sehr zufrieden, in Kommunen mit höherem Budget 12 bzw. 15%.

[36] Vorbildlich erscheint hier z.B. das Führungskolleg Speyer, bei dem Fortbildungseinheiten und Arbeit am eigentlichen Arbeitsplatz abwechseln. „Jeder einzelne dieser Bausteine muss sich immer wieder befragen und bewerten lassen, unterliegt der Veränderung im Blick auf die sich verändernde Verwaltung und ihre Umwelt und muss sich der Konkurrenz mit vergleichbaren Einrichtungen stellen.“ (Siedentopf 1998 S. 462)

	Wohlfahrt 1995). Dieses Befragungsergebnis gibt zu der Annahme Anlass, dass die Akteure der Verwaltungsfortbildung durchaus empfänglich für Fortbildungskonzepte in Hinblick auf Nachhaltigkeit sind. Die Transformation der komplexen Beziehungsmuster zwischen Gesellschaft und Natur, ungelöste Zielkonflikte und zukunftsfähige Handlungsweisen können im Rahmen von Bildungsmaßnahmen nachvollziebar und konkret gemacht werden

Mitarbeiterbeteiligung

Einordnung / Hintergrund	Mitarbeiterbefragungen bilden den Einstieg in die Mitarbeiterbeteiligung. Ausgangspunkt dafür ist vielfach eine Art Bestandsaufnahme über Wünsche, Auffassungen und Probleme der Beschäftigten zu Beginn eines Reformprozesses. Mitarbeiterbefragungen erfolgen meist schriftlich und können in Hinblick auf die Einführung von Anreizmodellen spezifische Einzelaspekte erfassen. Beispielsweise lässt sich die Weiterbildungsbereitschaft und der Weiterbildungsbedarf ermitteln, können Verbesserungsvorschläge abgefragt und kann die Akzeptanz von geplanten Modellen hinterfragt werden. Wenn die Ergebnisse einer Befragung von der Führung bei der Umsetzung berücksichtigt werden, könnte sich die Motivation erhöhen, die Einführung bestimmter Modelle zu unterstützen.
Wesentliche Ziele	– Stärkung von Engagements und Motivation – Stärkung der Identifikation mit dem Arbeitsbereich – allgemeine Verbesserung der Kommunikation – Beförderung von Innovationsprozessen – Erfassung des kreativen Potentials und Know-Hows der Mitarbeiter
Verfahren / Umsetzungsschritte	Ist eigenverantwortliches Handeln der Beschäftigten gefragt, welches über die bloße Ausführung von Vorschriften und Anweisungen hinausgeht (Sybille 1998:150), sind Verfahren zur Beteiligung der Mitarbeiter von besonderem Interesse. Sie ermöglichen grundsätzlich die aktive Beteiligung der Mitarbeiter bei der Einführung von Anreizmodellen, stärken Engagement und Motivation (Pöhl 1998:29). Methoden zur Mitarbeiterbeteiligung können u.a. Information, Qualifizierung und Projektgruppenarbeit sein. Es müssen formelle, in Mitbestimmungsregeln und Beteilungsverfahren abgesicherte Partizipation, und informelle Beschäftigtenbeteiligung unterschieden werden; mit informellen Verfahren kann der überwiegende Teil der Partizipationsbedürfnisse befriedigt werden. Besonderes Interesse der Mitarbeiter besteht, wenn deren eigenes Tätigkeitsfeld betroffen ist. Bei formellen Verfahren muss zuvorderst bedacht werden, dass die Mitwirkung der Beschäftigten sich auch im Ergebnis, also bei der Einführung eines neuen Modells und dessen Umsetzung, widerspiegelt. Andernfalls kann hohe Beteiligungsmotivation rasch in Skepsis, Demotivation oder gar Blockadehaltung umschlagen.
Erfolgsfaktoren	Ein effektiver Beteiligungsprozess misst sich daran, inwieweit alle Beteiligten und Betroffenen ihre Interessen in diesem Prozess wieder finden (Kißler 2000:25f.; vgl. Bogumil/Kißler 1997). Darüber hinaus ist Mitarbeiterbeteiligung für sich genommen ein Erfolgsfaktor für verwaltungsinterne Entwicklungsprozesse. Insbesondere wenn nach-

	haltigkeitsorientierte Lern- und Entwicklungsprozesse die gesamte Verwaltung erfassen sollen, bedarf es einer umfassenden Einbindung der Mitarbeiter im Sinne einer partizipatorischen Organisationsentwicklung (Dyllick/Belz 1994:11f.). Vorbehalte seitens der Führung können bestehen, da Partizipation Transparenz schafft und aufdeckt, was zuvor im Verborgenen blieb. Und: Partizipation schränkt Macht ein, denn sie ermöglicht Teilnahme an Entscheidungsprozessen, die ohne Beteiligung einseitig dominiert werden (Kißler 2000:14ff).
Nachhaltigkeitsrelevanz	Wie schon im Themenblock „Partizipation“ deutlich gemacht wurde, bewirken Beteiligungskonzepte nicht von sich aus Schritte in Richtung Nachhaltigkeit. Mitarbeiterbeteiligung kann erst durch eine entsprechende Führungsphilosophie nachhaltigkeitsrelevant werden. Ebenso wie viele andere Verwaltungsprodukte können auch Umsetzungsprojekte für Nachhaltigkeit durch Mitarbeiterbeteiligung optimiert werden. Diese Einschätzung teilt u.a. Birke, der im Rahmen einer Untersuchung in Unternehmen zu dem Schluss kommt, dass Beteiligung im betrieblichen Umweltschutz unvermeidbar ist (Birke 1997).

7 Exkurs: Ist die Nachhaltigkeitsthematik ein Motivationsfaktor?

Interesse, Freude und Ausdauer

Arbeitsmotivation ist die Kraft, um unangenehme (aber als notwendig erkannte) Aufgaben zu bewältigen (Kleinbeck 1996:11). Mitarbeiter sind motiviert, wenn sie mit Interesse, Freude und Ausdauer ihrer Tätigkeit nachgehen. Die alltägliche Arbeit kann Antrieb für ein sinnerfülltes, menschenwürdiges Leben sein, wenn wir unsere Fähigkeiten und Fertigkeiten einsetzen, entfalten, weiterentwickeln können und idealerweise zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen.

Arbeit sollte Spaß machen

Wir leben nicht um zu arbeiten, aber ein Leben ohne Arbeit ist hohl und halb; auch vom Arbeitszwang Befreite suchen ein Wirkungsfeld (Levin 1920:11f.). Arbeit sollte deshalb Spaß machen – ein Appell der einen Trend unserer Zeit aufgreift. Heutige Berufsanfänger möchten heute stärker als ältere Generationen ihre persönlichen Ziele und Wünsche im Rahmen ihrer Tätigkeit umsetzen bzw. erfüllen. Bei einer Mitarbeiterbefragung in der Deutschen Bank meinten 80 Prozent der Befragten, dass ihnen Lust und Spaß an der Arbeit wichtiger sind als das Einkommen; die Mitarbeiter suchen herausfordernde Tätigkeiten, individuelles Arbeiten, Aus- und Weiterbildung und partizipative Führung (Sprenger 1991:91).

Wichtiges Motivationsziel: Stolz auf die eigene Arbeit

Damit offenbart schon gleich ein erster Blick auf die Motivationsthematik eine Schnittstelle zum Leitbild der Nachhaltigkeit und dem Thema dieser Arbeit. Denn zweifellos tragen die Menschen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme bei, wenn sie an der Umsetzung des Leitbildes mitwirken. Sie setzen sich dabei mit vielfältigen Themen auseinander. Im Nachhaltigkeitsleitbild liegen die Herausforderungen, die viele Verwaltungsmitarbeiter suchen. Stolz auf die eigene Arbeit sein zu können ist ein wichtiges Motivziel. Motivation ist wichtig für die einzelnen Mitarbeiter und von motivierten Mitarbeitern profitiert die gesamte Organisation.

Person und Situation

Den Ergebnissen vielfältiger Erfahrungen aus Beobachtungen und Untersuchungen zu Folge entsteht Motivation als das Resultat eines Zusammenwirkens von Faktoren aus Person und Situation. Zwischen den persönlichen Motiven und den situativen Wirkungsgrößen am Arbeitsplatz gibt es Wechselwirkungen (Kleinbeck 1996:18-21). Entscheidend sind die Motive der Arbeitsmotivation.

Maslows Bedürfnispyramide

Folgt man Maslows (1954) Bedürfnispyramide treiben die Menschen zunächst physiologische Motive wie Befriedigung von Hunger, Durst, Dach über dem Kopf und ähnliches zur Arbeit. An zweiter Stellen stehen – für die Arbeit schon weniger relevant – Sicherheitsmotive (Streben nach Sicherheit und Schutz von Schmerz, Furcht, Angst). Drittens folgen soziale Bindungsmotive (Streben nach Liebe, Zärtlichkeit, Geborgenheit, soz. Anschluss, Identifikation), viertens Selbstachtungsmotive (Streben nach Leistung, Geltung, Zustimmung) und am schwersten erreichbar sind Selbstentfaltungsmotive (Realisierung der eigenen angelegten Möglichkeiten und Fähigkeiten, Streben nach Verstehen und Einsicht).

Wechselbeziehung Person und Situation

Vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Motive erleben Verwaltungsmitarbeiter ihre Arbeitssituation. Weder persönliche noch situative Wirkgrößen können für sich allein Motivation hervorrufen und aufrecht halten; erst wenn beide Wirkgrößen zueinander in Beziehung treten, wenn persönliche Motive auf die Motivierungspotentiale von Arbeitssituationen treffen, kann sich Arbeitsmotivation entwickeln (Kleinbeck 1996:21).

Leistungs-, Anschluss-, Machtmotiv

Für die Arbeitsmotivation ist das sogenannte Leistungsmotiv zentral; Das Leistungsmotiv enthält zwei voneinander unabhängige Komponenten, das Erfolgsmotiv (Hoffnung auf Erfolg) und das Misserfolgsmotiv (Furcht vor Misserfolg). Wichtig ist auch, wie gut sich die Beteiligten verstehen (*Anschlussmotive*), gegenseitig akzeptieren und wie vertrauensvoll sie miteinander umgehen. Auch das Anschlussmotiv hat zwei Ausprägungen. Die Hoffnung auf Anschluss und die Furcht vor Zurückweisung. Das Anschlussmotiv ist insbesondere für die Arbeit in Gruppen wichtig. Darüber hinaus ist drittens das Machtmotiv für die Arbeitssituation bedeutsam. Das tritt immer dann hervor, wenn wir das Umfeld in bestimmter Weise beeinflussen, um des eigenen Prestige Willen oder um die Befriedigung der eigenen Bedürfnisse zu fördern (Kleinbeck 1996:25ff.).

Art der Arbeit birgt unterschiedliche Motivierungspotentiale

Schließlich liegen in der Arbeit unterschiedliche Motivierungspotentiale, da die Menschen ihre Motivziele verschieden gut einbringen können. Ein Forstarbeiter kann z.B. ein stark ausgeprägtes Anschlussmotiv kaum ausleben, genauso wenig der Fließbandarbeiter ein ausgeprägtes Leistungs- oder Neugiermotiv. Das Tätigkeitsfeld „Landwirtschaft“ hat ein sehr hohes Motivierungspotential. Landwirtschaft ist durch selbstständiges und eigenverantwortliches Tun bestimmt, es bietet relativ viel Abwechslung und ein hohes Maß an direkter Rückmeldung. Das Motivierungspotential der Arbeit bzw. Arbeitsituation steht in Wechselwirkung zu den persönlichen Motiven und bestimmen die Arbeitsmotivation (Kleinbeck 1996:33ff.).

7.1 Intrinsische versus extrinsische Motivation

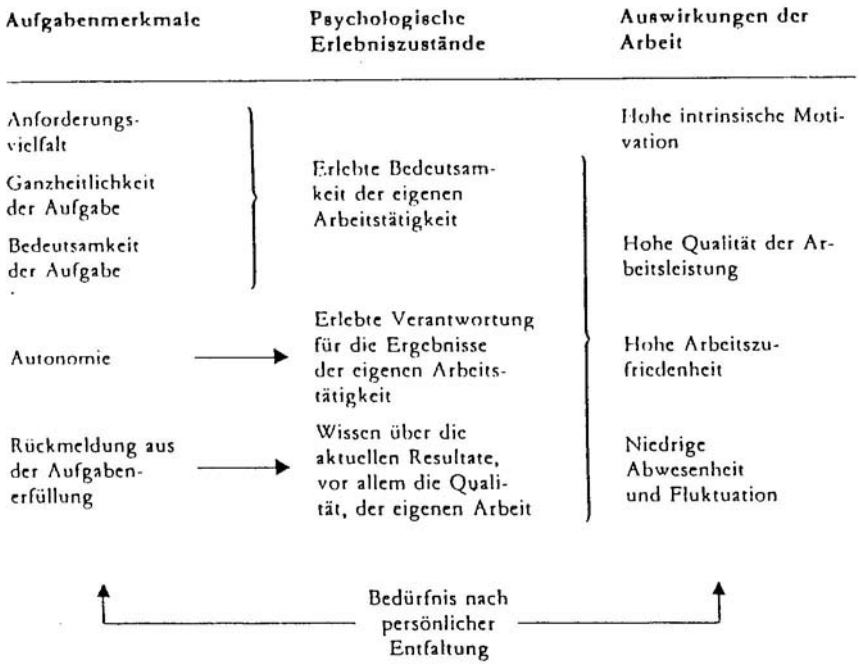
Erleben der eigenen Autonomie

Nachhaltigkeit ist in der Kommunalverwaltung auf die kreativen Ideen der Mitarbeiter angewiesen. Kreativität ist immer intrinsisch motiviert, sie beruht auf Neugier und Freunde am Tun (Sprenger 1991:121). Intrinsisches Verhalten ist um seiner selbst willen motiviert. Bis heute gibt es keine Übereinstimmung, was zwischen ex- und intrinsischen Verhalten den Unterschied ausmacht (Heckhausen 1989:455). Das Erleben der eigenen Autonomie ist für intrinsische Motivation entscheidend. Gegenpol der Autonomie ist das Erleben des kontrolliert seins, ein Gefühl eingeengter Bewegungsfreiheit, das nicht mit extrinsischer Motivation zusammenhängen muss (Heckhausen 1989:460).

Wichtig: Erlebte Bedeutsamkeit der Arbeit

Intrinsische Motivation hat (nach Hackman und Oldman) drei Grundbedingungen. *Erstens*: Erlebte *Bedeutsamkeit* der Arbeit, *zweitens*: Erlebte *Verantwortung* für die Ergebnisse der eigenen Arbeit und *drittens*: *Wissen über die aktuellen Resulta-*

te der eigenen Arbeit, besonders über die Qualität der Ergebnisse. Die erlebte Bedeutsamkeit der Arbeit beinhaltet wiederum zwei Aspekte: *Anforderungsvielfalt und Ganzheitlichkeit* der Arbeitsaufgabe (Nerdinger 1995:57f.). Eine Aufgabe ist vielfältig, wenn sie nicht nur eine einzelne bzw. wenige Fähigkeiten des Mitarbeiters beansprucht, sondern möglichst viele motorische, intellektuelle und soziale Fähigkeiten. Ganzheitlichkeit meint den Grad, in dem ein zusammenhängendes Produkt fertig gestellt wird – im Gegensatz zu reduzierten Teilaufgaben, wie sie z.B. in der Fließbandfertigung dominieren.



Beziehungen zwischen Tätigkeitsmerkmalen und Auswirkungen der Arbeit (Job Characteristics Model). Quelle: Nerdinger (1995)

Bedeutsamkeit

An einer bedeutsamen Aufgabe mitwirken

Mitarbeiter haben Freude an der Arbeit, wenn sie das Gefühl haben an einer bedeutsamen Aufgabe mitzuwirken. Zweifellos kann Nachhaltigkeit die Anforderung nach Bedeutsamkeit befriedigen. Wichtig ist, dass die Mitarbeiter die Zusammenhänge ihrer eigenen Arbeit mit derjenigen der Kollegen oder anderen Abteilungen erkennen und so den Sinn und die Bedeutung ihres isolierten Beitrages zum Gesamtziel Nachhaltigkeit der Gemeinde erkennen.

Anforderungsvielfalt der Nachhaltigkeit motiviert

Im Hinblick auf die Unteraspekte von »Bedeutsamkeit« – Anforderungsvielfalt und Ganzheitlichkeit – drängt sich spontan der Gedanke auf, dass Nachhaltigkeit beide Aspekte vorzüglich bedient. Die oft als problematisch empfundene Komplexität des Nachhaltigkeitskonzepts wird damit sogar zur Chance für intrinsische Motivation. Entscheidend ist, wie der Nachhaltigkeitsgedanke, wie die angemessenen Strategien im alltäglichen Arbeitsprozess der Mitarbeiter umgesetzt werden.

Ergebnisverantwortung und Wissen über Resultate

Negative externe Bewertung dämpft Motivation

Das Ergebnis einer als zufriedenstellend empfundenen Arbeit z.B. negative Umweltauswirkungen haben und dementsprechend negativ bewertet werden. Die intrinsische Motivation würde sich vor dem Hintergrund der sozialen Bezugsnormen mindern. Durch die negative Bewertung wird die Ausführung der Aufgabentätigkeit belastet. Beispielsweise kann die Angst vor einer schlechten Schulnote die Leistung herabsetzen.

In Verwaltungen fehlt Ergebnisnähe

Die beiden anderen Grundbedingungen für intrinsische Motivation, Ergebnisverantwortung und Rückmeldung, sind für viele Arbeitsbereiche in der Kommunalverwaltung schwerer zu erfüllen, als beispielsweise bei der Herstellung eines Tisches in Form eines Einzelstückes. Für den Tischler als „Ich-AG“ sind Ergebnisverantwortung und Rückmeldung selbstverständlich. Doch schon der Mitarbeiter in der „Unteren Wasserbehörde“ wird nur noch indirekt seine Verantwortung bei der umgesetzten Gewerbeansiedlung spüren. Bei den Kollegen im Sozialamt schwindet der Ergebnisbezug noch mehr. Selbst der tatsächlich geleistet Beitrag wird nicht spürbar. In dieser Situation ist der Kommunikationsprozess im Rahmen der Zielfindung und während der Umsetzung sowie die Vermittlung des Ergebnisses zentral.

Gemeinsame Ziele identifizieren

Da die Ziele von Behörden nicht unbedingt von den Mitarbeitern als gemeinsame Ziele empfunden werden, gilt es solche Gemeinsamkeiten zu identifizieren. Es ist gut vorstellbar, dass etwa die Beratung der Ziele „Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger umweltfreundlicher gestalten“ oder „Erhöhung des Anteils ausländischer Kinder ab drei in den Kindergärten“ den Tagesablauf bereichern. Entscheidend ist, dass die Führung nicht allein darüber nachdenkt, sondern dies zusammen mit den Mitarbeitern tut. Die Mitwirkung in Arbeits- und Projektgruppen kann dafür sorgen, dass solche Ziele nicht nur theoretisch im Raum stehen, sondern von den Mitarbeitern diskutiert und konkrete Umsetzungsvorschläge entwickelt werden. Parallel muss natürlich das Tagesgeschäft weiterlaufen. In den Abschnitten „Gruppen- und Projektgruppenarbeit“ und „Ernst nehmen und beteiligen“ wird darauf weiter eingegangen.

Beispiel: Umsetzung der Hartz-IV-Reformen

Die Umsetzung der Hartz-IV-Reformen sind ein Beispiel für die motivierende Wirkung von gemeinsamen Zielen. Zum Jahreswechsel 2004/2005 ließ sich in der Presse ein regelrechter Kraftakt in Deutschlands Arbeitsagenturen verfolgen. Millionenfach musste das neue Arbeitslosengeld II ausgezahlt werden. Das Ganze sollte zum Januar 2005 reibungslos ablaufen. Für das eine gemeinsame Ziel haben sich die Mitarbeiter enorm ins Zeug gelegt allen, Schmähungen aus der Presse und Öffentlichkeit zum Trotz. Anschließend mussten viele Überstunden abgebaut werden. Doch ohne motivierte Angestellte hätte das Unterfangen in einer (politischen) Katastrophe enden können.

Kann es intrinsische Motivation in Verwaltungen geben?

Manch einer bezweifelt, ob in Großorganisationen wie öffentlichen Verwaltungen überhaupt intrinsische Motivation möglich ist. Kann letztlich davon ausgegangen

werden, dass die Arbeitsmotivation der Mitarbeiter hauptsächlich durch den Wunsch nach Befriedigung von existenziellen Bedürfnissen entsteht (Strunz 1993:104)? Würde diese nüchterne Feststellung zutreffen, hätten die Mitarbeiter, wenn überhaupt, nur einen geringen Wunsch nach Selbstentfaltung. Sie arbeiteten eigentlich nur um Geld zu verdienen und ihre Bedürfnisse außerhalb der Arbeitsphäre zu decken. Intrinsische Motivation, die Voraussetzung für Kreativität, könnte sich kaum entfalten. Wenn dem so wäre, hätte es auch die Idee der Nachhaltigkeit schwer Wirklichkeit zu werden. Lediglich mehr Geld könnte aus dieser Sicht Engagement auslösen.

Misstrauen in Mitarbeiter demotiviert

Schlecht motivierte Mitarbeiter, so kann man lesen, erbringen möglicherweise nur die Hälfte ihre Normalleistung (Bolay 2001:102). Was vermuten lässt, dass das kreative Potential der Mitarbeiter nur unzureichend genutzt wird (Eichholz 2000:166). Viele Vorgesetzte gehen davon aus, dass ihre Mitarbeiter im Wesentlichen durch materielle Anreize angetrieben sind. Während sie selbst nach eigener Auskunft 100 Prozent ihrer Leistung geben, gehen sie bei ihrer Mitarbeitern davon aus, dass diese arbeitsscheu sind und nicht ihre volle Leistung erbringen. Das Misstrauen bzw. der Verdacht reicht immer die Hierarchie hinab (Sprenger 1991:44). Misstrauen besitzt nach Niklas Luhmann die unabweisbare Tendenz, sich im sozialen Miteinander zu bestätigen und zu verstärken. Sind Vorgesetzte misstrauisch, werden sie ihr Misstrauen in den Mitarbeiter bestätigt finden. Wenn Führungskräfte ihre Mitarbeiter für dumm, antriebslos und unselbständig halten, dann verhalten diese sich so. Die Erwartung niedriger Leistung ruft sie hervor (Sprenger 1991:224).

Klassisch: Extrinsische Anreize

Unter welchen Umständen wird ein Mitarbeiter in seiner Arbeit durch intrinsische Motivation geleitet? Lässt sich intrinsische Motivation erzeugen? Verbreitet sind Prämien, betriebliches Vorschlagswesen, Incentives (Sonderleistungen in Form eines Dienstfahrzeuges, Urlauben u.ä.), Bonus-Systeme u.ä. In der öffentlichen Verwaltung sind solche Instrumente bisher nicht anzutreffen, gelten jedoch aus Sicht von Beratern und Kritikern als erstrebenswert. Nachfolgend soll dargelegt werden, dass Belohnungen die Mitarbeitermotivation in der Regel nicht erhöhen, sondern in den meisten Fällen sogar mindern bzw. zumindest die intrinsische in extrinsische Motivation umschlagen lassen.

Belohnung und Geld gefährden die intrinsische Motivation

Möglich: Minderung der Arbeitsintensität

Die Motivationspsychologen sind sich im Grunde darüber einig, dass Belohnung die intrinsische Motivation zumindest gefährdet. Zahlreiche Studien belegen das Meinungsbild. Beispielsweise sollten im Rahmen einer Studie Schüler des vierten und fünften Schuljahres, solche des ersten und zweiten unterrichten. Sie wurden dafür entweder nicht oder mit Kinokarten belohnt. In beiden Gruppen gab es Unterschiede in der Interaktion mit den jüngeren Schülern. Die belohnten Tutoren waren unfreundlicher und fordernder als die nicht-belohnten. Sie betrachteten offenbar ihre Tätigkeit nicht nur als Hilfe für den anderen, sondern auch als In-

strument für das Erlangen der Belohnung. Sie fühlten sich von den Misserfolgen der Schüler frustriert und wurden ungeduldig. Dementsprechend erzielten die Schüler auch weniger gute Leistungen als die Schüler der nicht-belohnten Tutoren, die freundlicher und geduldiger waren (Heckhausen:465). Letztlich behindert extrinsische Motivation die Geschwindigkeit und Intensität des Arbeitens und Lernens. Darüber hinaus hat man mehrmals herausgefunden, dass Belohnung nicht nur das Interesse, sondern auch die Leistungsgüte mindert (Heckhausen 1989:465).

Beispiel aus einer jüdischen Fabel

Auf andere Weise verdeutlicht eine alte jüdische Fabel wie durch Belohnungen intrinsische in extrinsische Motivation umschlagen kann. Sie erzählt von einer Bande Halunken, die jeden Tag vor das Haus eines alten Juden kam und ihn unflätig beschimpften. Die Situation wurde für ihn immer unerträglicher. Als die Halunken wieder vor seinem Haus erschienen, gab er jedem von ihnen für ihre Anstrengungen eine Gulden. Erfreut zogen sie ab. Am nächsten Tag kamen sie wieder, um ihn zu beschimpfen und erwarteten dafür wieder einen Gulden zu erhalten. Der Jude sagte aber, er könne sich nur je einen halben Gulden leisten. Die Halunken waren darüber etwas enttäuscht, nahmen das Geld aber entgegen, beschimpften ihn und zogen ab. Am folgenden Tag kamen sie erneut. Der Alte beteuerte aber, er könne ihnen kein Geld mehr geben, weil er keines mehr hätte. Die Halunken waren empört und äußerten, dass sie sicherlich nicht bereit wären, ihn unentgeltlich zu beschimpfen. So zogen sie ab und der alte Jude wurde in Frieden gelassen. (Frey/Osterloh 2000 nach: Deci./Flaste 1996:26).

Belohnung verwandelte intrinsische in extrinsische Motivation

Bei dem Beispiel der Schüler waren die Kinder anfangs intrinsisch motiviert. Die intrinsische Motivation wurde durch die Belohnung zerstört, sie wandelte sich in eine extrinsische und der Reiz, die Spannung, die Neugier verschwanden (Sprenger 1991:71). Untersuchungen bestätigen, wenn Kinder mit Belohnungen für eine Aufgabe gewonnen werden, verlieren sie schnell das Interesse, werden unzufrieden und erbringen geringere Leistungen als jene, die eine Aufgabe ohne versprochene Belohnung übernehmen. Sie handeln nicht, weil sie es für sinnvoll halten, sondern weil eine Belohnung ihnen diesen Sinn ersetzt.

Selbstbestimmung und Selbstachtung

Ebenso anschaulich ist das Beispiel Wolfenschiessen, einem in der Innerschweiz liegenden Ort. Dort sollte ein Endlager für leichte und mittelschwere Nuklearabfälle erstellt werden. In diesem Zusammenhang wurde im Frühling 1993 eine Umfrage und ökonomische Untersuchung durchgeführt. Abgefragt wurde die Bereitschaft, das Endlager in der eigenen Gemeinde aufzunehmen. Über 50 Prozent der Befragten waren bereit, das Endlager ohne monetäre Kompensation zu akzeptieren. Nachdem unter sonst gleichen Bedingungen eine erhebliche monetäre Kompensation für die Akzeptanz des Endlagers angeboten wurde, waren nur noch knapp 25 Prozent der Befragten dazu bereit. Eine Variation der Höhe der Entschädigung veränderte die Zustimmungsrate nicht, d.h. der Grund für die geringe Zustimmung lag nicht in der als zu gering empfundenen monetären Entschädigung (Frey/Oberholzer-Gee 1997). Die Menschen fühlten sich, wie eine Befra-

gung ergab, in ihrer Selbstbestimmung und Selbstachtung durch das Geldangebot verletzt. Sie reagierten mit einer Verweigerungshaltung.

Fehlendes Belohnungssystem kein Defizit in Verwaltungen

Alles in allem wird damit deutlich: Verwaltungsmitarbeiter sind nicht schlecht motiviert, weil ein Belohnungssystem bzw. finanzielle Anreize für mehr Leistung fehlen. Der öffentlichen Verwaltung mag es an vielem Mangeln, wenn man auf das Beamtenrecht und den Bundesangestelltentarif zu sprechen kommt. Oft wird dem System vorgeworfen, dass es keine leistungsgerechte Bezahlung ermögliche. Sicherlich wäre mehr Flexibilität bei den Gehältern und Beförderungsstufen wünschenswert. Jedoch hat Bezahlung eine wesentlich geringere Funktion für Mitarbeitermotivation als es zunächst den Anschein hat. Hingegen können die zu bearbeitenden Aufgaben und Themen (z.B. Nachhaltigkeit) sowie die Arbeitsformen (z.B. Projektgruppenarbeit) ein wichtiger Motivationsfaktor sein.

Das Wunder der Auferstehung

Der Präsident des Deutschen Patentamtes erzählte einmal vor Unternehmen von diesem Wunder:

„Es war kurz nach 17 Uhr, als ich eines Tages von einer Dienstreise zurückkam und noch mein Büro aufsuchen wollte. Der Wille war da. Aber es war unmöglich! Der Eifer und Ansturm, mit dem meine Mitarbeiter da um 17 Uhr aus dem Eingangsportal drängten, war so gewaltig, dass es mir unmöglich war, um diese Zeit mein Amt zu betreten. Selbst Leute, denen man keinen Funken Ehrgeiz mehr zutraute, entwickelten um diese Zeit einen Elan, als hätten sie acht Stunden nur auf diesen Augenblick gewartet. Wie viele auch immer von ihnen zuvor den gerechten Büroschlaf geträumt hatten, Punkt 17 Uhr erwachten sie alle zum Leben. Seitdem glaube ich an das ‚Wunder der Auferstehung'."

Dieses Wunder vollzieht sich mit Sicherheit nicht nur bei Behörden (da vielleicht etwas öfter), sondern jeden Tag bei unzähligen Firmen. Erst bei Betriebsschluss beginnt Stimmung und Leben in die Mitarbeiter zurückzuströmen, fangen sie an, wieder Mensch zu werden.

Eigentlich ein Armutszeugnis für die verantwortlichen Führungskräfte! Denn ihnen ist es egal, ob sich ihre Mitarbeiter wohl fühlen, ob sie sich mit ihrer Arbeit identifizieren, ob sie Freude an ihrer Arbeit haben und ob sie in einer positiven Stimmung sind. Sie beurteilen die Stimmung wie jener Unternehmer, der bei einer Diskussion „scherzhaft" meinte: „Wenn den Mitarbeitern ihre Arbeit auch noch Spaß machen soll, dann müssen sie doch mir etwas zahlen und nicht ich ihnen!" Das ist richtig. Die Mitarbeiter zahlen ihm ja auch etwas für diese Gesinnung. Sie zahlen es ihm früher oder später heim!

Auch für dieses Problem gibt es nach dem psychologischen Gesetz des Gleichgewichts einen klaren Zusammenhang: Wenn dem Vorgesetzten nicht die Person des Mitarbeiters am „Herzen liegt", dann liegt (in den meisten Fällen) auch dem Mitarbeiter nicht die Qualität seiner Arbeit am Herzen, Dann beginnen die Mitarbeiter ein Spiel, das, wie bei einer schlechten Bezahlung, so funktioniert:

Wenn die so tun, als ob sie uns bezahlen, dann tun wir so, als ob wir arbeiten würden!
Quelle: Altmann (1989)

7.2 Was Motiviert?

Stichwort: Motivationsmanagement

Es gibt verschiedene Ideen darüber, wie Mitarbeiter motiviert werden können. Zur Anwendung kommen u.a. Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen, Mitarbeiterbefragungen, Veränderungen im Entlohnungssystem, Personalbeurteilung, Personalentwicklung mit Aufstiegsmöglichkeiten, Arbeitsstrukturierung, Feedback/Rückmeldung, Führungstraining, Gruppenarbeit, Umgestaltung von Arbeitsinhalten- und abläufen usw. Zum Teil sind die Konzepte von einer Top-Down-Sicht geprägt. Demnach wird eine Person in einer bestimmten Art und Intensität sowie in einer bestimmten Situation auf ein Ziel hin aktiviert. Man spricht von »Motivationsmanagement« (Strunz 1993:103).

Demotivation vermeiden

Mitarbeitermotivation in diesem Sinne bewirkt laut Sprenger nur Demotivation. Neben Belohnungen wirken Bewertung, Überwachung und Terminsetzung demotivierend (Heckhausen 1989:466). Die Aufgabe von Vorgesetzten ist nicht die Motivierung der Mitarbeiter, sondern die Vermeidung von Demotivation. Vorgesetzte haben den größten demotivierenden Einfluss auf die Mitarbeiter. In seinen Untersuchungen zeigte Sprenger, dass über die Hälfte der Befragten ihren Vorgesetzten für Demotivation verantwortlich machen (1991:204). Vor diesem Hintergrund wirken Seminare zum Thema „wie motiviere ich meine Mitarbeiter?“ kurios. Sie müssten eher heißen: „Wie vermeide ich, meine Mitarbeiter zu demotivieren?“.

Was motivierend wirkt

Nicht Geld, nicht Belohnung oder Prämie wirken motivierend, wohl aber Freiräume, Lerngelegenheiten, herausfordernde Aufgaben, Informiertheit, Transparenz und das Gefühl, einen sinnvollen Beitrag leisten zu können. Ein Optimum an Produktivität wird durch ein Optimum an Beeinträchtigungsfreiheit und Selbstentfaltungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter erreicht (Kleinbeck 1996:2). Was das heißen mag, sei in den nächsten vier Abschnitten dargelegt.

7.2.1 Gruppen- und Projektgruppenarbeit

Hohe Produktivität

Es gibt eindeutige Belege dafür, dass sich Gruppenarbeit positiv auf die Arbeitsmotivation und infolge davon auch auf die Produktivität auswirkt; Projektarbeit steigert die Qualität der Arbeitsergebnisse und wirkt Kosten reduzierend (Wiendieck/Bungard 1986). Folgende Merkmale kennzeichnen nach Hackmann/Oldham (1980) Gruppenaufgaben mit hohem Motivierungspotential (Kleinbeck 1996:115):

- Die Gruppenaufgabe regt die Mitglieder an, eine Vielzahl von Fähigkeiten und Fertigkeiten einzusetzen.
- Die Gruppenaufgabe ist vollständig und ein sinnvoller Teilaspekt der Gesamtaufgabe mit einem beobachtbaren und bewertbaren Ergebnis.
- Das Ergebnis der Gruppenarbeit hat bedeutsame Konsequenzen für die anderen Gruppen.

- Die Aufgabe bietet den Gruppenmitgliedern die Möglichkeit, in großem Ausmaß selbstständig zu arbeiten und Verantwortung für die Arbeitsergebnisse zu übernehmen.
- Während der Aufgabenbearbeitung und am Ende gibt es regelmäßig zuverlässige Rückmeldung über die aktuelle Gruppenleistung.

Mehr soziale Kontakte

Gruppenarbeit führt zu mehr Möglichkeiten, soziale Kontakte aufzubauen und zu pflegen und bietet so ein höheres anschlussthematisches Motivierungspotential als die Einzelarbeit. Die Leitung oder Teilnahme an Projektgruppen fördert Koordinations- und Kooperationsfähigkeit sowie die Kreativitätsentfaltung; Sonderaufgaben fördern die Problemlösungsfähigkeit, Komplexitätsbeherrschung sowie das Einarbeiten in übergreifende Zusammenhänge (Sprenger 1991:224). Gruppen- bzw. Projektgruppenarbeit ist auch – wie bereits besprochen – für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten die ideale Arbeitsform. Sie kann die fachlich organisierte Kommunalverwaltung vernetzen und die Zieldimensionen der Nachhaltigkeit integrieren.

7.2.2 Ziele festlegen und rückkoppeln

Idealfall: Behörde und Mitarbeiter haben gleiche Ziele

Komplexität und verstärkte Orientierung am Kunden und Verbraucher lassen sich um so besser bewältigen, je mehr sich die handelnden Personen über ihre eigenen Ziele, die Organisationsziele und die Wege, um die Ziele zu erreichen, im Klaren sind (Kleinbeck 1996:15). Ist der Bürger Kunde und soll gar noch als Koplaner verstanden werden, etwa durch Bürgerhaushalte oder Planungszellen sind motivierte Mitarbeiter besonders gefragt. Im Idealfall stimmen die Ziele der Behörde mit denen der eigenen Mitarbeiter überein.

Ziele müssen spezifisch sein

Ziele motivieren nur, wenn sie spezifisch sind. Das Ziel „wir wollen unser bestes tun“ bewirkt keine Leistungssteigerung (Kleinbeck 1996:53). In Hinblick auf Nachhaltigkeit bedeutet das etwa für das Thema Flächenverbrauch, dass „wir wollen den Flächenverbrauch reduzieren“ kaum geeignet ist, die Mitarbeitermotivation zu heben. Insofern sind sogenannte Nachhaltigkeitsindikatoren motivationspsychologisch zu befürworten. Nur so können Erfolge und Misserfolge sichtbar werden und anspornend wirken.

Zielbindung

Nachhaltigkeitsziele werden nicht automatisch umgesetzt. Menschen können Ziele haben und darüber Auskunft geben aber dennoch nicht nach diesen Zielen handeln. In der sogenannten Zielbindung kommt zum Ausdruck, wie stark sich eine Person an handlungsleitende Ziele gebunden fühlt. Zielbindung kann als eine Art Variable verstanden werden, um den Einfluss von Zielen auf die Handlungen zu verdeutlichen. Zielbindung ist der Grad der Anstrengung, die ein Mitarbeiter über eine Zeit hinweg investiert, um ein ursprünglich gesetztes Ziel zu erreichen (Kleinfeld 1996:60). Von ihr geht die eigentlich motivierende Kraft aus. Kurz: Wir müssen wollen wollen. Das Vertrauen auf die eigene Tüchtigkeit führt zum Festhalten am Ziel, auch nach einem Misserfolg.

Gemeinsam entwickeln

So umfassend die Nachhaltigkeitsthematik ist, so schwierig ist die Entwicklung einer klaren Strategie, ist die Delegation von Aufgaben. Auf der einen Seite fühlen sich Menschen durch eine anspruchsvolle Aufgabe gefordert und in ihrem Ehrgeiz angespornt auf der anderen kann eine zu hohe Aufgabenkomplexität die Zielsetzungswirkung verringern. Nachhaltigkeitsziele sollten also in Hinblick auf die konkrete Arbeitssituation realistisch und in einem überschaubaren Zeitraum erreichbar sein. Das Ziel „die Kohlendioxidemissionen um 30 Prozent senken“ wäre ebenso unspezifisch wie komplex und ist in absehbarer Zeit nicht realisierbar. Die Zielbindung fiele gering aus. Da von oben festgelegt Ziele kaum motivierende Wirkung haben, sollten mit den Mitarbeitern zusammen aus dem allgemeinen 30-Prozent-Ziel spezifische und realisierbare abgeleitet werden.

Leistungen vereinbaren

Zielvereinbarungen können der Bündelung von Energien und der Leistungsentstehung dienen. Sie sind erst nachrangig zur Erfolgs-Bewertung heranzuziehen (Sprenger 1991:173). In der Vereinbarung von Leistungen und deren Einforderung sieht Sprenger die Alternative zu materiellen Anreizen. Dazu seien Kommunikations- und Verhandlungsprozesse erforderlich, die immer wieder für beide Seiten gleichermaßen tragfähige Vereinbarungen erzeugen. Das ganze habe man „Management by Objektives“ (MbO) genannt und sei nichts neues. Sprenger habe sich aber zu keinem Zeitpunkt erschlossen, warum ein Mitarbeiter noch zusätzlich motiviert werden muss, wenn man mit ihm Ziele vereinbart und eine wirkliche Übereinkunft erzielt hat (Sprenger 1991:189).

Rückmeldungen

In diesem Zusammenhang ist auf den Punkt „Erfolg/Misserfolg“ zurückzukommen. Die Mitarbeiter benötigen Feedback für ihre Handlungen, und können daraus weitere Motivation schöpfen. Rückmeldungen beeinflussen die Wirkung von Zielsetzungen auf die Leistung in starkem Maße; eine nennenswerte Beziehung zwischen Zielsetzung und Leistung ist vermutlich nur feststellbar, wenn die Mitarbeiter Rückmeldung erhalten. Sie haben informative und motivierende Funktion. Zu berücksichtigen ist wie bei den Zielen, dass spezifische Rückmeldungen leistungssteigernder wirken als unspezifische. Sie sollten zudem nicht nur am Ende (wie sie klassische Kreislauf-Graphiken zeigen), sondern auch während des Prozesses erfolgen – ein weiterer Beitrag zur Motivation (Kleinbeck 1996:56f.).

Negativbeispiel: Pauschales Lob

Bei der Rückmeldung geht es nicht darum, die Mitarbeiter über den grünen Klee (unspezifisch) zu loben, sondern um Wahrnehmung, Zugewandtheit, Aufmerksamkeit (Sprenger 1991:149). Ein Negativbeispiel findet sich bei Sprenger, das zeigt, wie weit die pauschale Belobigung der Mitarbeiter gehen kann. Danach widerfuhr einem Manager beim Besuch der Hotelbar eine unerwartete Belobigung von einem graumeliertem Herrn, der ihn schlichtweg für einen der Seinen hielt, da sich die Gruppe seiner Mitarbeiter ebenfalls an der Bar aufhielt. Er gratulierte zum ausgezeichneten Jahresergebnis, sagte er wüsste um die Schwierigkeiten gerade in seinem Gebiet und fand die Leistung um so anerkennenswerter, dankte für Einsatz und Erfolg und ging zum nächsten vermeintlichen Mitarbeiter. Das Lob verkam zur Floskel, die Mitarbeiter fühlen sich nicht ernst genommen, schlimms-

tenfalls missachtet und gekränkt. Lob wirkt ernst gemeint, wenn der Vorgesetzte sich vorstellen kann, in gleicher Weise von seinen Mitarbeitern gelobt zu werden.

7.2.3 Verantwortung für Nachhaltigkeit

Hohe Arbeitsteilung demotiviert

„Die Verantwortung an den Ort der Handlung zurückbringen“ heißt es seit einigen Jahren unter Verwaltungsmodernisierern. Hinter dem geflügelten Wort steckt mehr als eine Phrase. Denn Mitarbeitermotivation ist vermutlich erst durch die verstärkte Arbeitsteilung ein Thema geworden. Die Trennung von Kopf und Handarbeit, Verantwortung und Ausführung, führte dazu, dass den Mitarbeitern Sinnbezüge zum Gesamtprodukt fehlen. Das Produktionskonzept von Taylor erzeugte mit seinem hohen Repetitionsgrad sehr einseitige Belastungen. Individuelle Fähigkeiten verkümmerten und die zergliederten Arbeitsvollzüge verhinderten ein Sinnerleben in der Arbeit. Arbeitsunzufriedenheit, sinkende Leistungsbereitschaft und zunehmende Fehlzeiten sind die Folge (Nerdinger 1995:64).

Identifikation mit Abteilung statt Gesamtorganisation

Nun sind auch Kommunalverwaltung sehr arbeitsteilig organisiert. Denkt man an die kommunalen Betriebe wie Abfallwirtschaft oder die Baumpflege, findet sich auch die Trennung von Kopf- und Handarbeiten. Jenen Arbeitern und auch den meisten »einfachen« Angestellten fehlt der Kontext ihrer Arbeit. Die stark zergliederten bzw. arbeitsteiligen Aufgabenbereiche in der Kommunalveraltung mindern jedoch nicht nur die Mitarbeitermotivation. Da die Identifikation mit der gesamten Organisation als die gemeinsame Sache nicht mehr möglich ist, identifizieren sich die Mitarbeiter mit der Abteilung. Corporate Identity sinkt ab zu Schulterschluss und Heimatsuche in der Abteilung (vgl. Sprenger 1991:228).

„Damit geht eine Fach- und Disziplinorientierung einher, eine subtile Verweigerung der Kooperation zwischen den Abteilungen: mir drängt sich manchmal der Eindruck auf als arbeiten die Spezialisten in völlig verschiedenen Unternehmen. Sie haben hoch spezialisierte Deutungsmuster entwickelt, leben in völlig verschiedenen Kontexten. Sie verharren in ihren Wahrnehmungsterritorien“ (Sprenger 1991:229). Damit geht ein enormer Koordinierungsaufwand einher, der integratives Arbeiten im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens untergräbt. In diesem Zusammenhang erlangte das Wort von der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1998:351) traurige Berühmtheit.

Kooperativ und partnerschaftlich führen

Inzwischen ist vielen klar geworden, dass zentralistische Führung durch Anweisungen von oben nur noch eingeschränkt möglich ist, wenn die Sachverhalte immer komplexer werden. Der Chef kommt zunehmend in die Rolle eines Beraters, der koordinieren und integrieren muss. Im Sinne eines kooperativen und partnerschaftlichen Führungsstils bietet es sich an, die Mitarbeiter als selbstständig, motiviert und Verantwortung übernehmend anzusprechen (Altmann 1989:20).

Arbeitsteilung reduzieren

Wenn stark arbeitsteilige Aufgabenstrukturen dem Integrationsgedanken der Nachhaltigkeit entgegenlaufen und die Motivation der Mitarbeiter mindert, haben Nachhaltigkeitspromotoren und Motivationsexperten das gleiche Ziel. Die Mitar-

beiter sollten wieder mehr Verantwortung erhalten, wie es inzwischen beispielsweise in so genannten Stadtteilbüros der Fall ist. Durch die Reduzierung der Arbeitsteilung kann die Komplexität des Nachhaltigkeitskonzepts besser bewältigt werden. Es ist wünschenswert, wenn die Mitarbeiter wieder mehr von den anderen Fachbereichen wissen und sich gegenseitig unterstützen können. Hierfür bietet sich die zuvor erwähnte Gruppenarbeit an. Motivierte Mitarbeiter sind für Nachhaltigkeit, sind für das Denken in größeren Zusammenhängen notwendiger denn je.

Hauptsächlich Großverwaltungen betroffen

Anonymisierung, Unübersichtlichkeit, tendenziell kleinteilige Aufgabenbereiche und nur einer geringer Bezug zum Ergebnis sind allerdings vorwiegend Probleme der Kommunalverwaltungen in Großstädten. In kleiner dimensionierten Gemeindeverwaltung wissen die Kollegen eher, was bei den anderen passiert. Es ist üblich, sich auf kurzem Wege persönlich zu informieren, die Arbeitszufriedenheit ist ähnlich hoch wie zum Beispiel in Stadtteilbüros.

7.2.4 Ernst nehmen und beteiligen

> *Fragesteller: „Was ist das Geheimnis ihres Erfolgs?“ Mitsubishi: „Wissen Sie, wir nehmen die hier arbeitenden Personen ernst“. Fragesteller: „Ja gut und weiter?“. Mitsubishi: „Nun nichts weiter, wir nehmen die Menschen ernst“. – „Ich verstehe und was heißt das?“ – Dass wir diese Personen ernst nehmen“ (aus: Sprenger 2000:139).*

Kreativität durch Nachhaltigkeit

Die Mitarbeiter „ernst nehmen“, heißt in erster Linie sie zu beteiligen. Hinter der einfachen Aussage steht ein komplexes Themenfeld. Die Literatur zum Stichwort Mitarbeiterbeteiligung ist dementsprechend umfassend und kann hier nur umrissen werden. Ausgehend von der These, dass die Mitwirkung an nachhaltiger Entwicklung die Kreativität der Mitarbeiter anregen kann, soll nun das Thema Mitarbeiterbeteiligung behandelt werden.

Partizipativ orientierte Vorgesetzte

Beteiligung ist freiwillig und geht weit über »Mitbestimmung«, wie sie im Betriebsverfassungsgesetz festgehalten ist, hinaus. Die gemeinsame Umsetzung von Stellenkürzungen u.ä. haben nichts mit Beteiligung gemein und sind manipulativ (Sprenger 191:236). Partizipativ orientierte Vorgesetzte sind für Änderungsvorschläge ihrer Mitarbeiter zugänglich, legen gemeinsam mit den Mitarbeitern die Aufgaben und Arbeitsgebiete fest und treffen wichtige Entscheidungen nicht allein, sondern erst nach vorheriger Rücksprache mit ihnen. Der Lohn sind motivierte Mitarbeiter mit geringeren Fehlzeiten und Fluktuationsraten (Kleinbeck 1996:91), die sich mit ihrer Arbeit identifizieren können (Kißler u.a. 2000:231). Widerstände gegen Veränderungen werden verringert und dadurch, dass Führungskräfte mehr über die konkreten Abläufe und Probleme erfahren, verbessert sich die Qualität der Entscheidungen (Nerdinger 1995:70).

Mitarbeiter fordern

Die zu bewältigende Aufgabe muss hinreichend komplex sein und die Mitarbeiter fordern, darf jedoch nicht überfordern. Die Mitwirkung an simplen Aufgaben erhöht kaum die Arbeitszufriedenheit. Hingegen wirkt die partizipative Bewältigung komplexer Aufgaben direkt leistungsfördernd (Nerdinger 1995:71). Die Komple-

xität der Nachhaltigkeitsidee ist vor diesem Hintergrund mehr Herausforderung als Hemmnis, die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Nachhaltigkeitsprojekten eher ein Motivationsfaktor als entmutigend. Die Begeisterung für Mitarbeiterbeteiligung hält sich in der Praxis dennoch in Grenzen. Das liegt vor allem daran, dass sich der eher »weiche« Aspekt „Mitarbeitermotivation" nur bedingt als Teil des Unternehmenserfolgs nachweisen lässt (etwa durch verringerte Fehlzeiten). Demgegenüber sind »harte« Faktoren wie beispielsweise Personalkürzungen leichter in der Bilanz nachvollziehbar. Aber sollte ein zentraler Faktor für Motivation ignoriert werden, nur weil er sich schwer zuordnen lässt?

Vorgesetzte befürchten Machtverlust

Von den Vorgesetzten wird ein neues Selbstverständnis verlangt. Sie sollen ihre Mitarbeiter anders behandeln als sie selbst von ihren Vorgesetzten behandelt wurden. Sie fühlen sich in ihren Kompetenzen eingeschränkt und befürchten Machtverlust, wenn sie ihre Mitarbeiter um Rat fragen. Beteiligung erfordert viel Geduld und guten Willen, ist kein befristetes Projekt, sondern ein kontinuierlicher Prozess.

Besser keine Beteiligung als scheinbare

Scheinbare Mitarbeiterbeteiligung ist allerdings schlimmer als auf Beteiligung zu verzichten. Ebenso wie für die Bürger ist für die Mitarbeiter die Umsetzung der Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg. Oft kommt es vor, dass die politischen Vertreter mit einer vorweggenommenen Ergebnisvorstellung in einen Beteiligungsprozess eintreten bzw. einen solchen initiieren oder gut heißen. Wenn dann beispielsweise im Rahmen einer Planungszelle Resultate erzielt werden, die vom Stadtrat geflissentlich übergangen werden, breitet sich bei den Betroffenen große Enttäuschung aus. Die Wirkung des negativen Signals für zukünftige Verfahren ist kaum absehbar.

Leitbilder oft zu unspezifisch

Zu beobachten ist diese Wirkung ähnlich bei verwaltungsinternen Beteiligungsprozessen. In vielen Kommunalverwaltungen wurden die internen Reformen von einem Leitbildprozess begleitet. Ein Leitbild sollte quasi das Dach der Reformen sein. Normative Zielvorstellung sollten die langfristige Entwicklung aufzeigen und als Leitstern für das strategische Management fungieren. Heraus gekommen sind dabei oft Sätze wie: „Wir wollen den Erfolg", „Qualität ist unser ständiger Anspruch", „Die Bürger sind unsere Kunden", „Erfolg braucht Führung" , „Wir arbeiten gern", „Wir pflegen den Dialog" u.ä.. Konkretere Ziele wurden meist ignoriert. Solche Ziele sind zu allgemein und führen kaum zu spürbaren Resultaten bzw. Veränderungen. Wenn konkretere Hinweise und Wünsche der Mitarbeiter hingegen übergangen werden, sind herbe Enttäuschung und Reformfrust programmiert.

Partizipation zur Routine machen

Fließen die Empfehlungen der Mitarbeiter in die Entscheidungen ein, werden sie ernst genommen, ist der zentrale Erfolgsfaktor für motivierende Mitarbeiterbeteiligung erfüllt. Ein weiterer Erfolgsfaktor liegt in der Vermeidung von Partizipationsinseln. Partizipation lohnt sich zudem finanziell und ideell erst, wenn sie eine Verstetigung erfährt und sich zur Verwaltungsroutine entwickelt (Kißler u.a. 2000:231, 233).

Die Schafsidee

Der gute Beamte schläft nicht, sondern überlegt sich, wie der Betrieb noch besser laufen kann. An diese Maxime haben sich in diesem Jahr 73 helle Köpfe aus der Stadtverwaltung gehalten und ihre Vorschläge eingereicht. Die ‚Geistesblitze' zündeten im Bereich der Energieeinsparungen, bei Arbeitserleichterungen, Umweltschutzverbesserungen und beim Unfallschutz sowie bei organisatorischen Einsparungen. Insgesamt wurde der Stadtsäckel damit um eine Million entlastet. 92000 Mark wurden insgesamt als Prämien an die emsigen Tüftler ausbezahlt.

Bodo Möhring hatte in diesem Jahr wohl den originellsten Vorschlag. Als Mitarbeiter der Gaswerke überlegte er sich, wie man die zeitaufwendigen und teuren Mäharbeiten in der Umgebung des Erdgasspeichers Pliening „rationalisieren" könnte. Als er der Betriebsleitung den Vorschlag machte, einfach sechs Schafe anzuschaffen, glaubte diese zunächst an einen Scherz.

Doch der clevere Herr Möhring machte die Rechnung auf: Die Vergabe der Mäharbeiten auf den mehr als 10000 Quadratmetern Fläche kostet wegen des schwierigen Geländes jährlich 29000 Mark. Für die Anschaffung und Betreuung der vierbeinigen „Mähmaschinen" müssen dagegen jedes Jahr nur 2400 Mark ausgegeben werden. Jetzt konnte er für seinen Vorschlag eine Prämie von 2500 Mark kassieren. Und der Personalreferent ist obendrein mit seinen städtischen Schafen hochzufrieden. Sie widmeten sich mit großer Hingabe ihrem Amt und schonten neben dem städtischen Haushalt auch noch die Umwelt.

Eine schöne Sache – diese „Schafsidee", nicht wahr? Die Sache hat nur einen kleinen Haken. In fünf Seminaren habe ich meinen Teilnehmern die Situation der Gaswerke geschildert und sie gefragt, was denn hier am kostengünstigsten zu tun sei? In keinem der Seminare (für Verkäufer oder Führungskräfte der Industrie) dauerte es länger als 5 Sekunden, bis jemand mit der Idee von den Schafen herausplatzte. Herr Möhring ist für seinen Gedankenblitz zu beglückwünschen, die verantwortlichen Leiter der Gaswerke aber sind zu fragen, warum sie bisher noch nie auf die Idee kamen, ihre Mitarbeiter darüber zu befragen. Wahrscheinlich hätten auch sie das Problem in 5 Sekunden gelöst.

Entscheidend für den Innovationsprozess ist die Einstellung der Mitarbeiter und der Vorgesetzten. Wenn ich als Vorgesetzter glaube, dass meine Mitarbeiter sowieso keine neuen Ideen haben, dann werde ich sie auch nicht danach fragen. Und wenn die Mitarbeiter glauben, dass ihnen ihr Chef sowieso keine neuen Ideen zutraut, dann werden sie sich auch darüber nicht den Kopf zerbrechen. Beides hängt mit dem Klima in einem Unternehmen, also mit der gesamten Unternehmensstruktur zusammen.

Und noch eines gibt diese Untersuchung zu bedenken. Es handelt sich um die Münchner Stadtverwaltung, deren Mitarbeiterzahl bestimmt in die Tausende geht. Doch das Resultat aller Innovationsbemühungen waren ganze 73 Verbesserungsvorschläge – so viele wie noch nie, wie Oberbürgermeister und Personalreferent erfreut feststellten. Wahrhaftig keine fette Ausbeute. Wie hoch könnte die Ausbeute sein, wenn man in Verwaltung und Industrie die Mitarbeiter nur entsprechend fragen und motivieren würde? Aber wie viele Gedankenblitze erreichen nie das Licht des Tages, weil anscheinend keiner Wert darauf gelegt.

Quelle: Altmann (1989)

7.3 Fazit: Motivation durch und für Nachhaltigkeit

Beamtenklischees

In der Öffentlichkeit bestimmen diverse Klischees das Bild über Verwaltungen. Demnach zeichnen sich Kommunalverwaltungen durch eine typische Beamtenmentalität aus. Niemand überarbeitet sich (»Beamtenmikado«), der Arbeitsplatz ist garantiert, Vorschriften werden strikt und bürokratisch eingehalten usw. Verwaltungsmitarbeiter gelten gemeinhin nicht als besonders motiviert oder gar schnell.

Sicheres Arbeitsverhältnis einziger Motivationsfaktor?

Vorurteile oder Tatsachen? Sind für die Klischees Beamtenstatus und unbefristete Angestelltenverträge verantwortlich oder liegt der Grund für eine geringe Motivation oder gar innere Kündigung in der Arbeitssituation? Sind die meisten Aufgaben so öde und stupide, dass wenigsten ein gesichertes Arbeitsverhältnis locken muss, wenn schon auch die Bezahlung eher mau ist? In der Tat gingen viele Verwaltungsmitarbeiter mit der Motivation „gesichertes Arbeitsverhältnis“ in ihre Arbeitsverträge. Sie müssen viele Vorschriften einhalten, haben wenig Handlungsspielraum, dafür aber einen sicheren Job. Das ist heutzutage viel wert, aber nicht alles.

Verwaltungsreform: Intrinsische Motivation kein Thema...

Lediglich extrinsisch motivierte Mitarbeiter werden kaum mehr tun als notwendig und ihre guten Ideen und Einsichten vorenthalten. Für die Steigerung der intrinsischen Motivation wurde bisher allerdings wenig in Bewegung gesetzt. Zwar sind in Deutschlands Kommunalverwaltungen während der letzten zehn Jahre umfassende Reformen initiiert und mit Erfolg umgesetzt worden. Wie bereits erwähnt galt allerdings das Hauptinteresse den finanziellen Einsparmöglichkeiten. Die in der Folge meist betriebswirtschaftlich orientierten Konzepte wirkten sich nicht positiv auf die Motivation der Mitarbeiter aus.

...ebenso Partizipation

Wie im Kapitel über die bürgernahe Verwaltung dargestellt wurde, hat sich im Zuge der Verwaltungsreform das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung wesentlich verbessert. Bürgerbeteiligung ist schon lange kein Unthema mehr. Doch verwaltungsintern ist das Thema überwiegend auf der Strecke geblieben. Das Thema Mitarbeitermotivation wird immer wieder diskutiert, aber konkrete Schritte scheinen nicht attraktiv zu sein. Schließlich lassen sich die Konsequenzen eines partizipativ orientierten Führungsstils kaum im Haushalt nachweisen. Selbst wenn mit der Zeit kosteneffizienter gearbeitet würde, ließe sich der Zusammenhang mit den zuvor erörterten Ansatzpunkte zur Optimierung von Arbeitssituationen kaum nachweisen.

Themen Motivation und Nachhaltigkeit werden oft verdrängt

Immer wieder wird ein kultureller Wandeln in den öffentlichen Verwaltungen beschworen. Aber solange die Mitarbeiter nicht verantwortungsvoller handeln können, solange integratives, vernetztes und projektorientiertes Arbeiten der Ausnahmefall sind, wird sich der Wandel kaum vollziehen. Es steht außer Zweifel, dass in Deutschlands Kommunen Verwaltungsführung und Politiker bei einer Befragung die hier behandelten Themen Mitarbeitermotivation und Nachhaltig-

keit als „sehr wichtig“ beurteilen würden. Aber – wie schon erwähnt – können Menschen Ziele haben, ohne diese ernsthaft zu verfolgen. Es hakt an der Zielbindung. Im Verwaltungsalltag gibt es einfach zu viele andere Themen, vorneweg die meist prekäre Haushaltslage, welche den größten Teil der Aufmerksamkeit erfordern.

Zwei Seiten derselben Medaille

Doch vielleicht wächst die Aufmerksamkeit, wenn sich die Promotoren von Mitarbeitermotivation und Nachhaltigkeit zusammentun. Denn beide Themen sind zwei Seiten derselben Medaille. Die Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit und die Mitwirkung an der Umsetzung wird in der Regel die Arbeitszufriedenheit erhöhen. Darauf weisen viele Studien aus der Motivationsforschung hin. Wie hier gezeigt wurde, erhöhen neben Beteiligungsmöglichkeiten insbesondere interessante Aufgaben die Mitarbeitermotivation. Insofern kann die Nachhaltigkeitsidee die Arbeit reich und vielfältig machen und Rahmenbedingungen für die individuelle Sinnfindung schaffen, so dass durch die Arbeit die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten nicht gehemmt werden, sondern voll zur Entfaltung kommen. Aus- und Fortbildungen können dazu beitragen, indem sie das Handlungspotential erweitern, die Kompetenzen festigen und Zielbindung (das „Wollen wollen“) schaffen. Auf der anderen Seite sind nachhaltige Entwicklung, Integration, Kooperation zwischen Fachbereichen und Disziplinen usw. leichter mit hoch motivierten Mitarbeitern möglich.

Mitarbeiter sind motiviert

Die Mitarbeiter müssen nicht motiviert werden, schon gar nicht für Nachhaltigkeit. Sie sind motiviert. Es müssen lediglich motivierende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Helmut Klages weiß, wovon er spricht, wenn er sagt, dass enorm viel Potential an Initiativ-, Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft in unserer Verwaltung nur darauf wartet, endlich abgerufen zu werden. In seinen zahlreichen Mitarbeiterbefragungen haben er und seine Kollegen keine einzige Verwaltung gefunden, in der mehr als 50 Prozent der Mitarbeiter erklärten, sie könnten bei ihrer Tätigkeit ihre persönlichen und beruflichen Fähigkeiten voll ausschöpfen (Klages 1998b:155).

Nachhaltigkeit ist keine Chefsache

Ist Nachhaltigkeit eine Chefaufgabe? Sicherlich ist es äußerst hilfreich, wenn der Verwaltungschef sich für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien einsetzt und das auch dem Stadtrat spiegelt. Darüber hinaus ist es jedoch wichtig, dass nicht nur der Chef und seine engsten Mitarbeiter ans Ganze denken, sondern möglichst viele Kollegen ebenfalls. Nur so können sie die für intrinsische Motivation so wichtige Ganzheitlichkeit und Vielfalt erfahren, den Zusammenhang spüren.

Teil IV

1 Erkundungsstudie zur Konkretisierung der identifizierten Ansatzpunkte

Um das Forschungsfeld weiter zu erkunden, wurden in Kombination Interviews, Fragebogenaktion und Expertenworkshops – bezogen auf Nordrhein-Westfahlen – durchgeführt. Über die jeweiligen Ergebnisse wird im Folgenden aufgeteilt in drei Kapitel berichtet. Zuvor sei in Kürze die Vorlaufphase für die Erhebung geschildert.

2 Vorlauf

Anregung aus Workshop

Eine erste Anregung für die vorliegende Erhebung ergab sich im Rahmen eins Workshops, in dem der Zusammenhang von Verwaltungsmodernisierung und Lokaler Agenda 21 thematisiert wurde. Seinerzeit hatten Verwaltungsmitarbeiter die Gelegenheit, verschiedene Modernisierungsinstrumente in Bezug auf Nachhaltigkeit zu bewerten.[37] Aus der nachfolgenden Abbildung gehen die Schwerpunkte der Modernisierungsaktivitäten und ihr Bezug zur lokalen Nachhaltigkeit hervor.[38] Im Workshop bewerteten die zum größten Teil in Verwaltungen tätigen Teilnehmer die Methoden der Modernisierung nach ihrer Relevanz für die lokale Nachhaltigkeit.[39]

Methoden	Anwendung der Methoden in den Städten*	Ansatzpunkte zur Integration der Lokalen Agenda 21**
Einführung von Kosten und Leistungsrechnung	73,8	4
Budgetierung	72,4	5
Verwaltungsabläufe optimieren	71,0	8
Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung	66,7	3

[37] Der Workshop fand während der Tagung „Agenda 21 für Niedersachsen - Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene“ in Loccum (28. Februar bis 2. März 1997) statt.

[38] Freilich gibt es noch mehr Methoden zur Verwaltungsmodernisierung als die hier dargestellten. Sie werden hier aber nicht explizit aufgegriffen. Ausführlicher siehe u.a.: Reichard, Christoph (1994)

[39] Vorausgesetzt werden kann zumindest ein grundsätzliches Interesse an dem Tagungsthema. Die Daten beruhen also in keinem Fall auf einem repräsentativen Querschnitt des Verwaltungspersonals. Die Bewertung ist auch nicht mit quantitativen Untersuchungsmethoden vergleichbar. Allerdings wurde die Bewertung von über zwanzig Verwaltungsangestellten aus verschiedenen Städten vorgenommen.

Methoden	Anwendung der Methoden in den Städten*	Ansatzpunkte zur Integration der Lokalen Agenda 21**
Controlling/Berichtswesen	63,8	3
Beschreibung und Einführung von Produkten	57,6	6
Qualifikation der Mitarbeiter	57,6	15
Aufgabenkritik	54,8	8
Personalentwicklungsmaßnahmen	53,8	8
Abbau von Hierarchieebenen	41,9	11
Mitarbeiterbefragungen	32,9	6
Leitbilddiskussion und Formulierung	30,0	23
Bürgerbefragung	22,4	14
Qualitätsmanagement	16,7	11

• Quelle: Gröming, Erko/Thielen, Hartmut: Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, in: Der Städtetag 5/96, S. 599 (Zahl der Nennung in Prozent).

** Die Teilnehmer des Workshops konnten bis zu sechs Punkte auf die verschiedenen Methoden anhäufen oder verteilen. Sie sollten so verdeutlichen, bei welchen Methoden zur Verwaltungsmodernisierung sie Ansatzpunkte für die Integration der Lokalen A 21 sehen.[40]

Nachhaltigkeit mit wenig Relevanz für NPM

Das Ergebnis der Punktierung zeigte, dass gerade diejenigen Methoden einen geringeren Stellenwert bei den befragten Kommunen haben, die aus Sicht der Workshop-Teilnehmer besonders relevant für Nachhaltige Entwicklung zu sein scheinen. Das zeigt besonders deutlich der Punkt „Leitbilddiskussion und -formulierung“. Insgesamt kamen die Teilnehmer zu der Einschätzung, dass das Nachhaltigkeitskonzept im Zuge der Verwaltungsmodernisierung bis dahin keine nennenswerte Relevanz hatte. Ob und wie sich die Situation fünf Jahre später geändert hat, zeigt für das Land Nordrhein-Westfalen die nachfolgend präsentierte Untersuchung.

3 Ergebnisse der Interviews

Die Ergebnispräsentation gliedert sich in zwei Teile. Zunächst wird das Vorgehen erläutert, um anschießend in die Ergebnispräsentation und -bewertung einzusteigen.

40 Vgl. Fischer, Annett: Protokoll des Forums 4, in: Mayer, Jörg Friedrich (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen - Stand der Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene, Loccumer Protokolle 24/97, S. 196.

3.1 Vorgehen

Ziel der Befragung war die Erschließung eines Feldzuganges und die Sondierung der Forschungsfrage im Feld. Im Folgenden werden die Gesprächspartner der Problemsondierungsphase vorgestellt, auf den Pretest hingewiesen und die Themenauswahl für die Interviews dargelegt. Nachdem die Auswahl der Gesprächspartner und ihr jeweiliger Hintergrund dargelegt wurde, werden sie namentlich in einer Übersicht vorgestellt. Abschließend werden die Interviewform und Auswertungsschritte erläutert.

3.1.1.1 Problemsondierung

Im Rahmen der Problemsondierung und zur Vorbereitung der Interviews wurden u.a. mit folgenden Personen Gespräche geführt:

- Jan Hilligardt, Technische Universität Darmstadt, FG Umwelt – und Raumplanung
- Baudezernent Martin zur Nedden, Stadt Bochum
- Dr. Jörg Bogumil, FernUniversität Hagen
- Martin Wind, Universität Bremen, Forschungsgruppe Telekommunikation
- Prof. Gerhard Banner, ehem. Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle
- Baudezernent Hartmut Bartmann, Stadt Münster
- Baudezernent Wolfgang Du Bois, Stadt Bielefeld
- Prof. Dr. Klaus Lenk, Institut für öffentliche Planung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
- Erwin Rothgang, Geograph, Umweltbeauftragter Agenda Qualitätsmanagement Stadt Wuppertal
- Eckard Schwitters, Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
- Michael Wehrspaun, Umweltbundesamt, Fachgebiet Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Umweltfragen
- Ingo Strumberg, Stadt Dortmund
- Dr. Thomas Hauff, Stadt Münster

Vorgespräche erwiesen sich als vorteilhaft

Für die Untersuchung haben sich die umfangreichen Vorgespräche mit Experten aus der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis als sehr vorteilhaft erwiesen. Denn aus den Gesprächen ergaben sich wichtige Hinweise darauf, wo Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in die öffentliche Verwaltung liegen könnten. Für die Literaturrecherche war damit zumindest eine grobe Suchrichtung vorgegeben. Instrumente wie die Projektgruppenarbeit ließen sich so gezielt in Hinblick auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz hinterfragen. Mit die-

sem Hintergrundwissen wurde schließlich die empirische Untersuchung vorbereitet.

3.1.1.2 Pretest

Fragestellungen prüfen

Nachdem der Interviewleitfaden auf Grundlage der Literaturrecherche und von Expertengespräche entwickelt worden war, wurde zunächst ein Pretest mit einem Verwaltungsmitarbeiter durchgeführt. Danach konnten Fragestellungen klarer formuliert bzw. ausgeschlossen werden. Beispielsweise hat sich die Frage zum Konzept der „Horizontalen Verwaltungsführung“ als unverständlich herausgestellt und wurde nachfolgend ausgeklammert, da es sich noch um einen recht wenig bekannten Ansatz aus Neuseeland handelt. Der Zeitrahmen für das Interview betrug eine Stunde. Der Fragebogen wurde vorab an die Interviewpartner geschickt. Beigefügt waren allgemeine Informationen zum Thema Nachhaltigkeit und Verwaltung.

3.1.1.3 Themen

Im Interview wurden die Themen

- Verständnis von Nachhaltigkeit
- Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit
- Motivation der Mitarbeiter
- Persönlicher Bezug zum Nachhaltigkeitskonzept / Fortbildung
- Projektgruppenarbeit
- Gesamtstrategien

angesprochen. Der Interviewleitfaden wurde den Gesprächspartner vorab zugesendet. Darüber hinaus erhielten sie in vierseitigem Umfang Informationen zum Projekt und zur Problemstellung.

3.1.1.4 Hintergrund und Auswahl der Befragten

Was ist ein Experte?

Es kann nicht eindeutig definiert werden, ab wann ein Mensch »Experte« auf seinem Gebiet ist. Hier wird davon ausgegangen, dass die Mitarbeiter der Stadtplanungsämter sachkundig auf ihrem Fachgebiet sind. Zur weiteren Eingrenzung lässt sich sagen, dass die Gespräche mit sachkundigen Personen geführt wurden, die bereits einige Erfahrungen mit Stadtentwicklungsprojekten gesammelt hatten und zum Thema nachhaltige Entwicklung über nennenswerte Kenntnisse verfügten. Insofern kann man von einer feldinternen Handlungsexpertise sprechen, welche dadurch definiert ist, dass das Wissen dieser Gruppe vorrangig Erfahrungswissen ist, das aus der Teilnahme an Aktivitäten im Untersuchungsfeld entstammt. Gespräche mit Personen aus dieser Gruppe sind für das tiefere Verständnis der Logik des Untersuchungsgegenstandes und zur Produktion neuer Erkenntnis unverzichtbar (Forschauer/Lueger 2002:228).

Begründung des Themenschwerpunkts Stadtentwicklung

Die Wahl fiel aus zwei Gründen auf die Stadtentwicklungsthematik bzw. die Stadtplanungsämter. Erstens ist von den Akteuren zum Fachgebiet eine besonderer Bezug zum Thema nachhaltige Entwicklung aufgebaut worden. Wie ein Blick in die allgemeine Literatur zeigt, haben sich die Stadtplaner in den 90ern – parallel zu den Kollegen im Umweltressort – sehr rasch mit dem Thema vertraut gemacht und zudem die langfristige Perspektive der Stadtentwicklungspolitik in Hinblick auf den Nachhaltigkeitsgedanken hinterfragt. Zweitens müssen die Stadtplaner eine Vielzahl verschiedener Aspekte miteinander vernetzen und koordinieren. Sie haben damit einen besonderen Bedarf an integriertem Verwaltungshandeln. Aufgrund der Vorgespräche wurde vermutet, dass die Stadtplaner am Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit besonders interessiert sind (und damit auch gesprächsbereit) und einiges zum Stichwort Integration zu sagen haben.

Fokus: Stadtentwicklungsprojekte

Eine weitere Spezifizierung ergab sich durch die Auswahl solcher Stadtplaner, die in besonders querschnittsorientierten Projekten beschäftigt waren. Beispielhaft sind hier die sogenannten Stadtentwicklungsprojekte für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ zu nennen. Diese Projekte hatten zum Ziel, durch einen mehrdimensionalen Ansatz die verschiedenen Krisenphänomene in sozial prekären Stadtteilen („sozialen Brennpunkten“) zu entschärfen. Die verschiedenen Maßnahmen betrafen meist mehrere Politik- und Fachbereiche und erforderten ein effektives Koordinierungs-, Kooperations- und Partizipationsmanagement. Zu diesem Zweck wurden häufig verwaltungsintern ressortübergreifende Projektteams eingerichtet. Wie weiter unten deutlich werden wird, waren auch diese spezifischen Erfahrungen in der Projektgruppenarbeit Gegenstand der Befragung.

Verwaltungsreform als Erfahrungshintergrund

Bei den auszuwählenden Stadtentwicklungsprojekten kamen in Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand besonders solche in Frage, die vom Prozess der Verwaltungsmodernisierung in hohem Maß betroffen waren oder sich durch außergewöhnliche Herangehensweisen auszeichneten. Da sich die öffentlichen Kommunalverwaltungen entsprechend der Einwohnerzahl stark unterscheiden und auch das Bundesland eine gewisse Rolle für Verwaltungshandeln spielt, wurden zur besseren Vergleichbarkeit Städte bzw. Verwaltungen mit ähnlicher Größe aus dem gleichen Bundesland (Nordrhein-Westfalen) ausgewählt. Nordrhein-Westfalen ist als Bundesland insbesondere im Hinblick auf das Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung für die Untersuchung interessant. In dem Leitbild wird festgehalten, dass eine auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Landesverwaltung auch neuartige Formen des Verwaltungshandelns notwendig mache, die gleichermaßen ökonomische, ökologischen und sozialen Zielen Rechnung tragen.[41]

Inneneinsichten durch Eingrenzung

Natürlich wird durch die Auswahl der Interviewpartner eine sehr eingeengte Perspektive wiedergegeben, allein schon dadurch, dass die Einschätzungen von Mitarbeitern aus anderen Ressorts nicht zum Tragen kommen. Es geht jedoch nicht

41 Aus dem Rahmen-Leitbild der Landesverwaltung (MBI NRW 1998:1148)

darum, ein repräsentatives Meinungsbild für gesamte Verwaltungen zu erstellen, sondern durch die Hinweise von Betroffenen aus der Praxis wertvolle Inneneinsichten zu gewinnen. Zudem sichert der gemeinsam geteilte institutionelle Kontext der Befragten Verwaltungsmitarbeiter die Vergleichbarkeit der Interviewtexte (Meuser/Nagel 1991:453). Aus folgende Städten und Projekten wurden Beteiligte interviewt:

Stadt	***Projekt***	***EWZ***[42]
Bielefeld	Dürkopp Tor 6	320
Münster	Agenda 21/Gemeinsames Wohnen	260
Hagen	Stadtteilerneuerungsprogramm Vorhalle	210
Wuppertal	Stadtteilerneuerung Ostersbaum	360

Zur Darstellung des Hintergrunds werden nachfolgend der Modernisierungsprozess in den verschiedenen Verwaltungen und die Projekte, in denen die befragten Mitarbeiter involviert waren, kurz um rissen.

Bielfeld

Der Modernisierungsprozess

Bis zur Kommunalwahl 1999 wurde nach dem sogenannten MTP-Modell[43] die Verwaltung in eine Drei-Ebenen-Konzernstruktur umorganisiert.[44] Diese Strukturveränderung führte jedoch zu Mehrfachverantwortungen, Komplizierung der Abläufe und einer intransparenten Außendarstellung. Die sehr durchgreifende Umsetzung führte dazu, dass schließlich die meisten Mitarbeiter die Reform eher ablehnten und es verwaltungsintern kaum noch kraftvolle Promotoren gab.

Darauf orientierten sich die Bielefelder stark an den Vorgaben der KGSt und machten zum Teil auch Anleihen bei Konzepten der Bertelsmannstiftung. Das bedeutete eine Stärkung der Ämter, die Leistungs- auch die Budgetverantwortung hinzubekommen haben, eine relative Schwächung von Querschnittsämtern wie der Kämmerei oder dem Personalamt, da Teile der Zuständigkeiten dezentral wahrgenommen werden. Die Steuerung war eher output- als input-orientiert, also über Leistungen und weniger über Haushalte. Bei Leistungsaustausch zwischen

42 Einwohnerzahl in Tausend

43 (Martens Thiel & Partner)

44 Die Ebenen sind Politik, Fachdienste und Betriebe (ehemalige Ämter). Diese sind durch ein mehrstufiges Vertragsverfahren miteinander verbunden. Fachdienste schließen Promärkontrakte mit der Politik, haben Budgetverantwortung und sind wiederum Auftraggeber der Betriebe, die die Leistungsverantwortung haben.

Ämtern war eine interne Verrechnung geplant. Verwaltungsweit wurde für die EDV eine SAP-Lösung eingeführt. Nach außen wurde eine Kultur der Dienstleistungen angestrebt. Diese wurde umgesetzt zum Beispiel in der Zusammenlegung verschiedener Ansprechpartner des Bürgers zu einem Thema.[45]

Das Stadtentwicklungsprojekt Dürkopp-Tor 6

Durch die Bündelung und Vernetzung vorhandener Strukturen wie Berufsausbildung, Arbeitsmarktprojekte, Beratungs- und Betreuungsdienste, Jugendkultur- und Sozialarbeit wurden Formen der sozialen, beruflichen und gesellschaftlichen Integration von (benachteiligten) jungen Menschen umgesetzt. Daneben wurden Wohn- und Kulturangebote mit jugendpolitischen Ansätzen geschaffen. Die Teilprojekte: Umnutzung eines Fabrikgebäudes mit denkmalgeschützter Bausubstanz zu einem beruflichen Ausbildungs- und Weiterbildungszentrums, Neubau Jugendgästehaus, Wohnungsbau, Betreutes Wohnen, Fahrrad-Park- und Servicestation, Kultur, Theater- Veranstaltungszentrum, solargestützte Nahwärmeversorgung. Für die Durchführung des Projektes wurde eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Projektgruppe eingerichtet. Die Maßnahmen hatten als Expo-Projekt hatte hohe politische Priorität und musste innerhalb eines relativ kurzen Zeitrahmens von drei Jahren umgesetzt werden.

Münster

Der Modernisierungsprozess

Münster gehört mit Essen und Hannover zu den assoziierten deutschen Städten des Netzwerks Cities of Tomorrow für den Arbeitszyklus 1998-2000.[46] Die Verwaltungsreform in Münster konzentriert sich auf die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells. Hierzu werden folgende Instrumente genutzt: Erstellung eines Leistungskatalogs, Kosten- und Leistungsrechnung mit SAP-Software, Berichtswesen und Controlling, Personalentwicklung durch Mitarbeiter-Jahresgespräche' Mitarbeiterbeteiligung durch Personal-Seismograph, Mitarbeiter-Befragungen, Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung.

Das Projekt Gemeinsames Wohnen von Jung und Alt

Durch das Projekt „Gemeinsames Wohnen von Jung und Alt" sollten neue Wohnformen und nachbarschaftliches Zusammenleben für mehrere Generationen ermöglicht werden. Zudem sollten die Wünsche und Bedürfnisse der zukünftigen Bewohner beachtetet werden. In dem Projekt wurden disziplin- und ressortübergreifende Arbeitsformen verwirklicht. Es ist Teil des Modellvorhabens „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" und verbindet ökologische mit sozialkulturellen und ökonomischen Aspekten. Mit ihrem integrativen Anspruch impli-

45 So wurde aus den siebe Stadtämtern im sozialen Bereich ein Dienstleistungszentrum für den Bürger geschaffen.

46 Cities of Tomorrow sind 10 Städte, die 1993 für den Carl Bertelsmann Preis zum Thema „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung" nominiert wurden und seitdem, koordiniert durch die Bertelsmann Stiftung, als Netzwerk Erfahrung austauschen und gemeinsam lernen.

ziert das Projekt eine ebenso integrative Herangehensweise auf administrativer Seite.

Hagen

Der Modernisierungsprozess

Die Stadtverwaltung Hagen hat sich besonders eng an die Empfehlungen der KGSt[47] gehalten und ist somit ein prägnantes Beispiel für den Mainstream des Neuen Steuerungsmodells. Hagen darf daher mit besonderem Interesse betrachtet werden. Zudem bietet sich Hagen als Untersuchungsstadt ebenso wie Wuppertal an, da der Modernisierungsprozess recht umfassend wissenschaftlich bewertet wurde (Bogumil/Kißler 1997a; Bogumil/Kißler 1997b). In Hagen beschäftigte man sich sei Anfang 1994 im Zuge eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesse vor allem mit dem Aufbau von Instrumenten der Ergebnissteuerung und der Verwirklichung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Nach drei Jahren gab es eine flächendeckende Produktdefinition und -beschreibung im Baudezernat. Desweiteren kam es zur Einführung der Kosten und Leistungsrechnung sowie zur Einführung einer dezentraler Ressourcenverantwortung (Testphase) im Baudezernat (vgl. Naschhold/Bogumil 1998:176).

Das Projekt „Hagen-Vorhalle

Das Gesamtkonzept zur Stadtteilerneuerung in Hagen-Vorhalle („Eein integriertes Handlungskonzept auf der Grundlage der frauenorientierten Stadtteilplanung“) beinhaltet den Themenschwerpunkt »Partizipationsprozesse«. Durch verschiedene Maßnahmen sollen das Image und der Charakter von Hagen-Vorhalle verbessert werden. Ergebnis von Planungs-Workshops ist die Errichtung einer Anlauf- und Beratungsstelle für Qualifizierung und Weiterbildung, die Umgestaltung des Markt- und Denkmalplatzes (eine Mischung aus Spielmöglichkeiten und Parkanlage) sowie die Einrichtung eines integrierten Stadtteilhauses (Bündelung von sozialen Einrichtungen, städtischen Dienstleistungen, Bildungs- und Kulturangeboten).

Das Projekt aus Hagen-Vorhalle ist Teil des nordrhein-westfälischen Handlungsprogramms für Stadteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Es sind innovative Organisations- und Kooperationsstrukturen entstanden. Angestrebt wurde eine fachübergreifende, dezentrale und stärker gebietsbezogene Aufgabenbewältigung, die sich an den Interessen und Bedürfnissen der Menschen in den Städten orientiert (MASSKS 1998:79). Oft wurden daher dezernats- und ressortübergreifend Arbeits- und Projektgruppen für die Vorbereitung und Durchführung des Projektes eingerichtet (Kopatz 1999:25). Hagen-Vorhalle wurde zudem ausgewählt, weil es sich vergleichend zu anderen Projekten aus dem Stadtteilerneuerungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Einbeziehung sozial-ökologisch ausgerichteter Aspekte auszeichnet.

---

47 KGSt: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.

Wuppertal

Der Modernisierungsprozess

Die Stadt Wuppertal ist ein Beispiel für den Versuch eines radikalen Umbaus der Stadtverwaltung. Durch eine zunehmende Finanzkrise wurden im Rahmen eines Führungskräfteworkshops die strukturellen Defizite der Stadtverwaltung wie unzureichendes Aufgaben- und Leistungsverständnis, unklare Kompetenzen, Mängel an Erfolgsmaßstäben und Motivationsdefizite analysiert. Ende 1993 wurde entschieden, für alle Bereiche eine umfassende Verwaltungsreform zu entwerfen, deren wichtigste Merkmale sind:

1.) Eine Anlehnung an den Re-Engineeringansatz, mit dem alles radikal in Frage gestellt wurde. Der Ansatz kam von einem externen Berater, wobei alle Verwaltungsbereiche eingeschlossen waren und als wichtigstes Prinzip die Zusammenlegung von sachlich verwandten Aufgaben gesehen wurde. Dabei wurde ohne Gutachtervorgaben vorgegangen und in einem offenen Prozess gearbeitet. Um die Blockade eines extern entwickelten Maßnahmenplanes zu vermeiden, wurde auf die Erhebung einer externen Ist-Analyse ebenso verzichtet wie auf die Präsentation eines idealen Sollzustandes.

2.) Alle Betroffenen konnten sich in die Erarbeitung der neuen Strukturen einbringen und die Ratsfraktionen beschlossen, für den Reformzeitraum politische Streitfragen zurückzustellen und sich um einen Kooperationsstil zu bemühen. Zusätzlich wurden betriebsbedingte Kündigungen bis 1998 ausgeschlossen (vgl. Naschold/Bogumil 1998).

Die Betroffenen hatten die Möglichkeit, sich in 80 Re-Engineeringteams im Rahmen freiwilliger Mehrarbeit zu beteiligen. Es wurde in Teams gearbeitet, die von vornherein durch qualifizierende Maßnahmen intensiv begleitet wurden (vgl. Bogumil/Kißler 1997a). Insgesamt blieben die umgesetzten Reformen zwar hinter den konzeptionellen Vorgaben zurück (vgl. Naschold/Bogumil 1998:176), das Erreichte kann jedoch als sehr weitgehend bezeichnet werden. Unter anderem wurde ein Ratsauftragsmanagement eingesetzt, wurden Führungskräfte teilweise ausgetauscht, zwei Hierarchieebenen abgeschafft und ist das Umweltressort in einen querschnittsorientierten Geschäftsbereich aufgegangen.

Das Projekt „Stadtteilerneuerung Ostersbaum“

Die Stadtteilerneuerung in Wuppertal-Ostersbaum startete bereits in den 80er Jahren mit Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung. Die erhofften Impulse für den Stadtteil blieben jedoch aus. Das integrierte Handlungskonzept vom Juni 1997 verfolgt daher einen ganzheitlichen Ansatz mit Projekten in den verschiedensten Handlungsfeldern. Schwerpunkte sind Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Ökonomie, d.h. zur Verbesserung der Wirtschaftsbasis und der Beschäftigtenquote im Stadtteil, und zur Verbesserung der Kultur-, Bildungs- und Sozialangebote und -einrichtungen. Die Aufwertung des Wohnungsbestandes stellt einen weiteren Schwerpunkt dar.

Wie das Projekt aus Hagen wurde Ostersbaum in das Stadtteilerneuerungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen aufgenommen. Stadtteilkonferenz (Zusammenschluss aller sozialen und soziokulturellen Einrichtungen des Stadtteils) und Lenkungsgruppe (Zusammenschluss aus Vertretern des Jugendhilfeausschusses, der Bezirksvertretung, der Stadtverwaltung sowie Vereinen und Verbänden des Stadtteils) gingen weit über klassische Organisationsformen hinaus. Auch verwaltungsintern wurde eine übergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet.

3.1.1.5 Übersicht der Interviews

Ort	Gesprächspartner	Funktion
Bielefeld	Herr Frey	Leiter Stadtplanungsamt
Bielefeld	Herr Fiedler	Sachbearbeiter
Hagen	Herr Faßdorf, Frau Krug	Projektleiter
Hagen	Frau Vogeler	Sachgruppenleiter
Hagen	Frau Vierhaus	Gleichstellungsbeauftragte
Münster	Herr Termath	Planung soziale Entwicklung
Münster	Frau Peters	Sachbearbeiterin
Wuppertal	Herr Rotgang	Umweltmanager / LA21 Beauftragter
Wuppertal	Herr Knecht	Wiss. Mitarb. Stadtentwicklung
Wuppertal	Herr Bieler-Gießen	Projektleiter
Wuppertal	Herr Gleim	Gebäudemanager

3.1.1.6 Form der Interviews und Auswertungsschritte

Es wurden offene und leitfadengestützte Interviews mit Verwaltungsmitarbeitern durchgeführt, die als »Experten« des Handlungsfelds Verwaltung zu verstehen sind. Angesprochen wurde nicht die oberste Führungsebene, sondern die zweite oder dritte Ebene, weil hier in der Regel Entscheidungen vorbereitet und durchgesetzt werden und weil hier das meiste und detaillierteste Wissen über interne Strukturen und Verläufe vorhanden ist (Nagel/Meuser 1991:443f.). Nicht die individuelle Biographie, sondern das Wissen der Experten als Repräsentanten ihrer Organisation war gefragt. Ziel war es, die verschiedenen Expertenmeinungen in Hinblick auf Gemeinsamkeiten (z.B. gemeinsam geteilte Wissensbestände, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen) zu untersuchen.

Der erste Auswertungsschritte waren Transkription und Paraphrasierung. Anders als beim biographischen Interview ist die Transkription der gesamten Tonaufnahme nicht der Normalfall und auch nicht unbedingt erforderlich. Die Transkription war um so ausführlicher je weniger das Interview vom Forschungsgegenstand abwich. Unrelevante Äußerungen bzw. »Nebenschauplätze« wurden nicht doku-

mentiert. Nach thematischen Einheiten wurde der Text sequenziert und verdichtet, jedoch auch in weiten Teilen als Zitat aufgenommen. Die im nächsten Schritt anzulegenden Überschriften wurden aus den Interviewkategorien abgeleitet. Dadurch ergab sich eine für den nächsten Schritt des Vergleichs notwendige überschaubare und einheitliche Struktur. Teilweise wurden Passagen mehrfach zugeordnet, wenn eine Zuordnung zu verschiedenen Überschriften möglich war. Die Ergebnisse werden eher als Hinweise verstanden, denn als verallgemeinerbare Aussagen. Zwar konnten zahlreiche im Analyseteil getroffene Annahmen bestätigt oder widerlegt werden, jedoch ist die Stichprobe wie beschrieben zu klein für weitergehende Aussagen. Vielmehr wird an vielen Stellen auf mögliche weitergehende Vertiefungs- und Forschungsbedarfe hingewiesen.

3.2 Ergebnisse und Bewertung

Übersicht

Im ersten nachfolgenden Abschnitt werden kurz die Reaktionen der Befragten geschildert. Darauf werden die Ergebnisse der qualitativen Befragung vorgestellt und zwar strukturiert nach den gestellten Fragen. Die Ziffern in eckigen Klammern, welche jeder Überschrift angehängt sind, verweisen auf die Überschriftennummer im Interviewleitfaden. Die vollständigen Fragen können dem Anhang entnommen werden. Nachdem jeweils die Intention der Frage erläutert wurde, werden die Antworten dargestellt und bewertet. Neben der Auswertung der Interviews werden zum Teil methodische Aspekte der Fragestellung erörtert sowie Fragen und Hinweise für die weitergehende Erforschung der Kernfrage dieser Untersuchung festgehalten. Die angegebenen Zitate sind nicht mit dem Namen der Gesprächspartner oder der Stadt gekennzeichnet, um mögliche Rückschlüsse Dritter zu vermeiden. Das ist im Sinne der Befragten notwendig und für die Untersuchung unproblematisch, da nicht die Stimmung oder Situation in einer bestimmten Fachverwaltung umfassend wiedergeben werden sollten.

3.2.1 Feedback

Großes Interesse an Forschungsfrage

Die Befragten zeigten sich sehr interessiert an dem Thema und stellten gerne ihre Zeit zur Verfügung. Die Mehrheit wollte weiterhin informiert werden, einige kamen der Einladung zum Expertengespräch im Januar 2001 nach. Allerdings beinhaltete eine Reaktion die Auffassung, dass die Fragen an dem „eigentlichen Problem vorbeigehen“. Nicht die Verwaltung müsse verändert werden, um eine nachhaltige zukunftsorientierte Entwicklung einzuschlagen, sondern die Politik habe die Ziele zu setzen und diese auch nachzuhalten. Die Mitarbeiter in der Verwaltung könnten noch so integrativ arbeiten und gute Ideen vorschlagen, ein Scheitern sei zwangsläufig, wenn Politik nicht mitmache und sich nur auf populäre Themen konzentriere. Es würden demnach die „falschen Fragen“ gestellt.

Dieses Feedback relativierte sich allerdings. Auf Nachfrage wurde eingeräumt, dass die Mitarbeiter in der Verwaltung den ehrenamtlichen und zeitlich begrenzt legitimierten Ratsmitgliedern ein Stück weit überlegen seien. Im laufe des Ge-

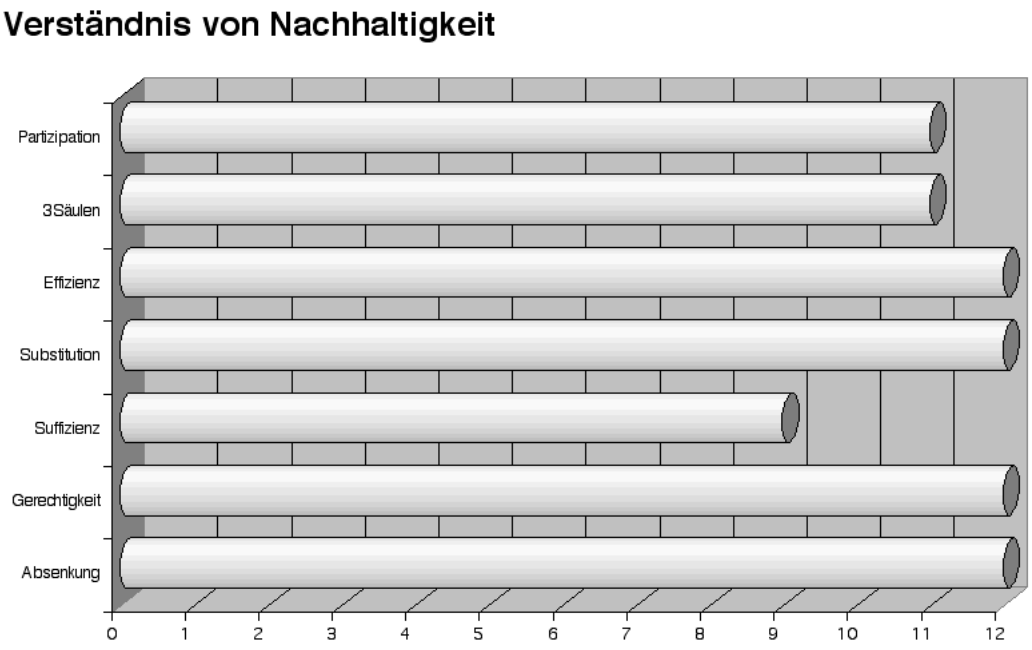
sprächs erwähnte der Gesprächspartner mehrmals Beispiele, welche die Initiativfunktion und den Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess der Verwaltung belegten.

3.2.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept [1][48]

Konkrete Vorstellungen vorhanden

Einleitend wurde abgefragt, welche verschiedenen Elemente Bestandteil des Nachhaltigkeitskonzepts sind. Sechs verschiedene Elemente, die sowohl Themenfelder als auch Strategien beinhalten, waren im Angebot und konnten angekreuzt werden. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung basiert auf einer normativen Grundannahme und eben solchen Definitionen. Gleichwohl scheint die Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Ziele in einem ausgewogenen Verhältnis auf allgemeine Zustimmung zu stoßen, betrachtet man die einschlägige Literatur der letzten Jahre zu diesem Thema. Zudem wird kaum bestritten, dass Suffizienz-, Effizienz- und Substitutionsstrategien ebenso Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung sind wie die Einbeziehung der Bürger in die Entwicklung von Strategien und Zielen und die Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen. Insofern kann bei den Befragten ein recht umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit diagnostiziert werden, wenn alle sechs im Interview genannte Aspekte bestätigt wurden. So wird zum einen deutlich welche Konkretisierung der Begriff in der Vorstellung des Mitarbeiters erfährt. Zweitens geben die Antworten eine wichtige Hintergrundinformation für die weiteren Angaben des Gesprächspartners.

Wie die folgende Graphik zeigt, herrscht bei den Befragten grundsätzlich ein recht homogenes Bild über das Nachhaltigkeitskonzept vor.



48 In eckigen Klammer stehen die Fragebogennummern (vgl. Anhang).

Die Vorstellungen zum Begriff der Nachhaltigkeit sind bei den Befragten offenbar recht konkret. Alle waren der Meinung, dass Effizienz- und Substitutionsstrategien ebenso zur nachhaltigen Entwicklung gehören wie das Leitbild einer Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen und die Absenkung der Energie- und Stoffumsätze (in der Graphik die Säulen mit 12 Nennungen).

Verschiedene Betonungen. Hinweis auf Geschlechtergerechtigkeit

Bei der gleichzeitigen und gleichgewichtigen Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsdimensionen wurde einmal die Gleichzeitigkeit als schwierig eingeschätzt. Die eine Dimension könne fallweise wichtiger sein als die andere. Umgekehrt wurde von anderer Seite darauf hingewiesen, dass Nachhaltigkeit zunächst eine stärkere Berücksichtigung der ökologischen Dimension verlange. Schließlich hätten über Generationen hinweg ökonomische und soziale Aspekte dominiert. Von der Möglichkeit, weitere Aspekte der Nachhaltigkeit zu benennen machte keiner Gebrauch. Der Punkt „Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen“ wurde von zwei (weiblichen) Befragten um „Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern“ ergänzt. Bis auf einen Befragten meinte alle, dass die Einbindung der Bürger in zukunftsrelevante Entscheidungen Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung ist.

Bewertung

Befragte zeigen sich kundig

Der Aspekt „Wandel der Lebensstile“ (in der Graphik „Suffizienz“) scheint am wenigsten als Bestandteil des Nachhaltigkeitskonzepts wahrgenommen zu werden, obwohl andere der genannten und auch angekreuzten Strategien Verhaltensänderungen implizieren. Das Verständnis der Befragten vom Nachhaltigkeitskonzept ist relevant für die Beantwortung der weiteren Fragen zum Verhältnis von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit. Wäre die Vorstellung über das Nachhaltigkeitskonzept eher diffus gewesen, ließen sich die weiter folgenden Fragen nur schwer qualifiziert beantworten. Das Ergebnis dieses Frageblocks hat gezeigt, dass die Auswahl der Befragten in Bezug auf ihr Verständnis von Nachhaltigkeit den Vorinformationen entsprach.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Abfragemethode könnte Ergebnis beeinflusst haben

Grundsätzlich besteht das Problem, dass das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung nicht objektivierbar ist. Das heißt, den verschiedenen Definitionen und Konzepten von Nachhaltigkeit liegen Wertorientierungen zu Grunde. Mit den in der Frage aufgezählten Punkten wird dagegen der Eindruck einer Objektivität aufgebaut. Es wird quasi vorgegeben, was Nachhaltigkeit ist oder sein könnte. Auch die Möglichkeit, verschiedene Beispiele anzubieten, verhindert nicht die Möglichkeit der Beeinflussung der Befragten. Nur wenn keinerlei Angebote gemacht würden, ließe sich durch eine vollkommen offene Fragestellung eine Beeinflussung weitgehend vermeiden. Es ist allerdings gut vorstellbar, dass die Gesprächspartner mit der Erfassung und Darstellung der verschiedenen Dimensionen und Konzepte der Nachhaltigkeit überfordert gewesen wären. Die geschlossene Fragestellung in Form der Ankreuzmöglichkeiten hingegen ermöglichte ein zügiges Abarbeiten

des Themenblocks und erleichterte es den Befragten, ihre Vorstellungen darzulegen. Die Möglichkeit, weitere Punkte aufzuführen, ließ die Frage darüber hinaus geöffnet.

3.2.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit [2]

Übersicht

Im zweiten Frageblock wurden die Gesprächspartner zu den identifizierten Ansatzpunkten zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln und zur Relevanz klassischer Modernisierungsinstrumente für Nachhaltigkeit befragt. Darüber hinaus wurde ermittelt, ob die Befragten die Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll halten, wie Verwaltungsreform die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten beeinflusst hat, integratives Arbeiten durch die Reformen erleichtert wurden und ob sie sich ausreichend im Prozess beteiligt fühlten bzw. sich ihre Mitsprache ausgewirkt hat. Abschließend war die Rolle und Bedeutung der Lokalen Agenda 21 Gegenstand der Befragung.

3.2.3.1 Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln [2(1)]

Befragte sollten Ansatzpunkte bewerten

Im Rahmen der Befragung wurden die bislang identifizierten und anhand von Literaturrecherche untersuchten Ansatzpunkte zur Integration des Leitbildes der Nachhaltigkeit in den Modernisierungsprozess und Verwaltungshandeln angesprochen. Die Gesprächspartner waren gebeten worden, die verschiedenen Ansatzpunkte in ihrer Bedeutung für die Problemstellung des Projektes in Form einer Punktierung von eins bis fünf einzustufen. Mit der Punktbewertung »drei« war es möglich, eine indifferente Meinung zu äußern. Die bisherige Analyse auf der Grundlage von Literatur und Vorgesprächen sollte nun mit der Sichtweise der Menschen aus der Praxis konfrontiert werden. In Bezug auf die Fragen wurde erläutert, dass es nicht (nur) darum ginge, welcher der benannten Punkte schon heute Bedeutung für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln hat, sondern auch darum, welcher eine besondere Bedeutung haben könnte oder sollte.

Kommunales Management

Das Kommunales Management (normativ, strategisch, operativ) ist fast einstimmig als sehr relevant für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln eingestuft worden. Es sei wichtig, dass an einer Leitbildentwicklung gearbeitet würde und langfristige Ziele definiert werden, welche die wahlperiodischen Ziele überdauern. Natürlich gäbe es Hemmnisse und Probleme, ein übergreifendes Leitbild oder eine ganzheitliche Orientierung umzusetzen, aber das spräche nicht gegen die Bedeutung des Kommunalen Management. Ebenfalls sprachen sich die Befragten ganz eindeutig für die Entwicklung von Projekten aus, ein Element des „Strategischen Managements“.

Projektgruppenarbeit

Ähnlich eindeutig fällt das Ergebnis zum Thema Projektgruppen aus. Die Durchführung von interdisziplinären und ressortübergreifenden Projektgruppen wurde als relevant bis sehr relevant eingeschätzt. Zweimal wurde erwähnt, dass es schon

sehr viel Projektgruppen gäbe und der Status solcher Arbeitsformen für den Erfolg besonders wichtig sei. Zu diesem Punkt wurde im weiteren Verlauf des Interviews intensiver eingegangen, da sich schon im Rahmen der Literaturanalyse die besondere Bedeutung der Projektgruppenarbeit abgezeichnet hat.

Bürgernahe Verwaltung

Sieben von zwölf Befragten meinten, dass Ansätze, die unter das Stichwort Bürgernahe Verwaltung fallen, von besonderer Relevanz für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln sind, einer hielt Bürgernähe für weniger relevant. Die Befragten vertraten in der Mehrheit zudem die Meinung, dass die Einbeziehung von Bürgern im Rahmen verschiedener Verfahren auch die inneren Strukturen und Prozesse beeinflussen kann. Das ist konsequent, wenn die Beteiligung der Bürger an zukunftsrelevante Entscheidungen zuvor als Bestandteil des Nachhaltigkeitskonzepts definiert wurde. Zudem wurde von anderer Seite die Einschätzung geäußert, dass für die Anwendung von Verfahren zur Beteiligung der Bürger auch eine sehr starke Verflechtung und Vernetzung innerhalb der administrativen Verantwortlichkeiten geschaffen und gefördert werden müssen.

Personalentwicklung / Fortbildung

Die Stimmung für den Ansatzpunkt Personalentwicklung / Fortbildung war überwiegend positiv, bei drei unentschlossen Punktierungen. In einem Fall wurde Fortbildung und Personalentwicklung getrennt kommentiert. Personalentwicklung würde beispielsweise bedeuten, dass die notwendigen Kompetenzen für Kundenorientierung und strategisches Denken auch Auswahlkriterium bei der Nachwuchsrekrutierung und Quereinsteigern sein müssten. Von keiner Seite wurde gesagt, dass der eine Aspekte mehr als der andere relevant sei. Ein Gesprächspartner wies darauf hin, dass Fortbildungen ein freiwilliges Instrumentarium seien und die Mitarbeiter müssten dafür freigestellt werden. Wenn der Amtsleiter in der Fortbildung keinen unmittelbaren Bezug zum Arbeitsfeld des Mitarbeiters sehe – und das sei beim Thema Nachhaltigkeit der Fall – bestehe kein Interesse an einer Freistellung für die Maßnahme.

Mitarbeiterbeteiligung

Eindeutiger sieht es beim Thema Mitarbeitermotivation und Mitarbeiterbeteiligung aus. Acht der elf Befragten hielt die Beteiligung der Mitarbeiter für besonders relevant. Zwei machten keine Tendenzaussage. Aussagen über die Punktierung hinaus wurden nur in einem Fall gemacht. Da hieß es, nur ein sehr geringer Teil der Belegschaft sei an einem Beteiligungsprozess bezogen auf das Thema Nachhaltigkeit interessiert. Für die Verwaltungsmitarbeiter gelte in diesem Fall das gleiche wie für die Bürgerschaft insgesamt. Den Mitarbeitern lägen vermutlich eher Themen wie Gestaltung der Arbeitszeiten, Überstunden, Altersteilzeit, Stempelkarten u.ä. am Herzen.

Umweltmanagement

Mit dem Punkt Umweltmanagement / Öko-Audit / Naturhaushaltsplan / Indikatoren wurden verschiedene ähnliche Ansatzpunkte gebündelt. Auch hier bestätigen die Befragten die Einschätzungen aufgrund der Literaturanalyse. Dreiviertel von ihnen hielten die benannten Ansatzpunkte für sehr relevant. Zum Umweltmanagement hieß es, dass die Wirkungen zur Zeit noch nicht zu messen seien, da oft die Instrumentarien und Fakten fehlten. Die Verwaltung müsse Faktenorientie-

rung und Messbarkeit von Leistungen gewährleisten. Schulungen für Managementtechniken seien daher wichtig. Es sei erforderlich, nicht nur die Durchführung zu prüfen, sondern auch, ob das Ziel erreicht wurde und der erwünschte Effekt gegeben ist. Erst wenn Managementtechniken erlernt seien, könne man Verwaltungsabläufe auch auf Nachhaltigkeit überprüfen.

Lokale Agenda 21

Der Lokale Agenda 21 Prozess war nicht Bestandteil der vorausgegangen Untersuchung und wurde davon unabhängig abgefragt, um die Untersuchung zu ergänzen. In der Tendenz spricht sich die Mehrheit der Befragten für eine recht hohe Relevanz aus. Allerdings ist das Stimmungsbild nicht so eindeutig wie bei den zuvor benannten Ansatzpunkten. Es handele sich eher um ein Projekt, denn um eine Methode, wurde einmal gesagt, und man könne alles und nichts darunter verstehen.

Aufgabenkritik

Den Punkt Aufgabenkritik fand die Mehrheit relevant, aber nicht herausragend. Allerdings wurde auch von den eher ablehnenden festgestellt, dass Aufgabenkritik grundsätzlich sehr relevant für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln sein kann, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt seien und es um die ständige Optimierung von Arbeitsweisen ginge. Wenn jedoch, wie in einer Untersuchungsstadt, Personalkürzungen im Mittelpunkt der Methode stehen, sind die Meinungen entsprechend negativ geprägt.

Bewertung

Insgesamt ähnliches Meinungsbild

Die im Analyseteil eingehender untersuchten Ansatzpunkte „Bürgernahe Verwaltung“, „Kommunales Management“ usw. sind nach Einschätzung der Befragten nahezu gleichermaßen bedeutsam für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln bzw. Verwaltungsmodernisierung. Die verschiedenen Erfahrungshintergründe der Gesprächspartner bedacht, sind die in der Tendenz ähnlichen Aussagen bemerkenswert.

Projekte aus konkreten Strategien ableiten

Die Einschätzungen, dass es gut wäre, wenn im kommunalen Management langfristige Ziele definiert werden, welche die wahlperiodischen Ziele überdauern, spiegeln die verschiedenen Handlungsorientierungen und gegenseitigen Vorurteile zwischen Politikern und Verwaltungsmitarbeitern wieder. Ersteren wird von Seiten der Verwaltung nicht selten Populismus unterstellt. Im Gegenzug bezeichnen Politiker die Verwaltung beispielsweise als »bürgerfern«. Grundsätzlich lässt sich aus den Antworten interpretieren, dass im Sinne der Verwaltungsmitarbeiter nicht verstreute und kaum zusammenhängende Einzelaktionen das Handeln bestimmen, sondern Projekte aus konkreten Strategien abgeleitet werden sollten.

Konsistentes Bild bei Partizipation und Bürgernähe

Die Aussagen zum Punkt Bürgernahe Verwaltung sind konsistent zu den geäußerten Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept (Frage [1]). Dort wurde „die Einbeziehung der Bürger in zukunftsrelevante Entscheidungen in verschiedenen Formen“ von elf der zwölf Befragten als zwingender Bestandteil einer zukunftsfähigen Entwicklung bezeichnet. So ist es nur konsequent wenn neun der Befrag-

ten meinen, dass Strategien zur bürgernahen Verwaltung auch den Gedanken der Nachhaltigkeit in den Verwaltungsapparat tragen. Die über die Punktierung hinausgehenden Antworten unterstreichen darüber zudem die Annahme aus dem Analyseteil, dass die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements und verwaltungsinterne Veränderungen sich gegenseitig bedingen. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass aus der verstärkten Einbeziehung der Bürger in kommunale Entscheidungsprozesse Veränderungen der politisch-administrativen Verfahren resultieren. Wie sich diese Veränderungen bei welchen Strategien für stärkere »Bürgernähe« konkret bemerkbar machen, ist noch genauso wenig erforscht wie die möglichen Wandlungen im Selbstverständnis von Mitarbeitern und Politikern sowie in der Arbeitsmotivation.

Notwendig: Freistellung für Fortbildung

Zum dem abgefragten Stichwort Personalentwicklung/Fortbildung ist zunächst zu sagen, dass es methodisch unglücklich war die beiden Aspekte zusammenzulegen, da sich nur zum Teil Überschneidungen ergeben. Insofern konnten sich die Befragten nur für oder gegen das »Paket« aussprechen. Möglicherweise liegt darin der Anteil der »Unentschlossenen« begründet, wenn auch der Pegel insgesamt eindeutig in Richtung „sehr relevant“ ausschlägt. Wichtig ist der Hinweis auf die Rolle des Vorgesetzten, der die Mitarbeiter für Fortbildungen freistellen muss. In dem nachvollziehbaren geringem Interesse, die Mitarbeiter an Fortbildungen teilnehmen zu lassen, wenn diese nicht unmittelbaren Nutzen verspricht, liegt ein gravierendes Problem für die Anwendung des Instruments für das Thema Nachhaltigkeit. Bei der zukünftigen Forschung müsste auf dieses Problem eingegangen werden.

Beteiligung ist wichtig

Die Eindeutige Tendenz der Punktierung hinsichtlich der Mitarbeitermotivation und Mitarbeiterbeteiligung zeigt, dass es den Mitarbeitern ganz allgemein wichtig ist, an bestimmten Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden. Nur so können Nachhaltigkeitsstrategien gemeinsam entwickelt werden. Selbstverständlich erscheint auch, dass die Befragten meinen, dass sich besonders gut motivierte Mitarbeiter für Nachhaltigkeit interessieren und eine hohe Arbeitsmotivation Voraussetzung ist, um das Leitbild der Nachhaltigkeit in das Bewusstsein der Mitarbeiter zu bringen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die im weiteren Verlauf gestellte Frage, ob die Auseinandersetzung mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit die Motivation der Mitarbeiter erhöhen kann. Nur einer der Befragten, die mit »drei« punktiert haben, antwortete skeptisch. Die anderen beiden – die mit »drei« punktiert haben – widersprachen sich später und sahen durchaus die Möglichkeit, dass die Mitarbeiter motivierter arbeiten, wenn sie sich mit der zukünftigen Entwicklung ihrer Stadt beschäftigen.

Wunsch: Ökologische Auswirkungen transparent machen

Das klare Meinungsbild zum Punkte Umweltmanagement / Öko-Audit / Naturhaushaltsplan / Indikatoren ist nicht überraschend, schließlich sehen alle Befragten die Absenkung der Energie- und Stoffumsätze als einen wichtigen bzw. den wichtigsten Bestandteil des Nachhaltigkeitskonzepts. Die genannten Aspekte beziehen sich eindeutig auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit und ha-

ben starke Überschneidungen. Lediglich die Indikatoren sind auch unmittelbar für die soziale und ökonomische Dimension relevant. Es kann angenommen werden, dass die Mitarbeiter insbesondere mit Umweltmanagement und Öko-Audit klare Vorstellungen verbinden, da beide Konzepte schon seit längerem praktiziert werden. Mit solchen Instrumenten ist bei den Mitarbeitern der Wunsch verbunden, über Zustandsbeschreibungen anhand von Kennzahlen oder ähnlichem verschiedene Entwicklungen messbar und transparent zu machen. Randbemerkungen während der Gespräche deuten darauf hin, dass dadurch gerade die ökologischen Auswirkungen von Projekten mit Hilfe harter Fakten bzw. Daten deutlich werden und nicht durch einen breiten Interpretationsspielraum verwässert werden können. Bei einem Gesprächspartner wurde sehr deutlich, dass die persönliche Arbeitsmotivation damit zusammenhängt, ob die Erreichung der Ziele auch überprüft wird bzw. überprüft werden kann.

LA 21 wird als sehr relevant eingestuft

Der Prozess der Lokalen Agenda 21 ist den untersuchten Kommunen sehr unterschiedlich verlaufen. Wenn auch das Ziel der LA 21 die Entwicklung eines Leitbildes für die nachhaltige Entwicklung der Stadt ist, so wird dennoch nicht deutlich, wie durch die LA 21 verwaltungsinterne Prozesse hervorgerufen werden. Schließlich findet die Entwicklung einer LA 21 in der Regel außerhalb der Verwaltung statt. Und das schwerwiegendste Problem der LA 21-Prozesse ist, dass die im Konsens entwickelten Leitbilder und Aktionen der Agendagruppen nur bedingt von Politik und Verwaltung akzeptiert geschweige denn umgesetzt werden. Trotzdem oder gerade deswegen stuften die befragten Mitarbeiter die LA 21 recht hoch ein und bringen damit zum Ausdruck, dass der Agenda-Prozess aus ihrer Sicht ein Ansatzpunkt zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln ist. Möglicherweise hatte die LA 21-Prozess bereits in irgendeiner Form Auswirkungen auf die Verwaltung. Ebenso wie beim Thema »Bürgernähe« ist denkbar, das die Mitarbeiter durch die Öffnung nach »Außen« im Rahmen der LA 21 auch Veränderungen im »Innern« für wahrscheinlich halten oder wahrgenommen haben.

Aufgabenkritik weiter untersuchen

Die Meinungen zur Aufgabenkritik gingen auseinander, wie schon rein quantitativ deutlich wird. Wichtig ist die Anwendungsform und das Ziel der Methode. In einer Verwaltung war die Methode denkbar unbeliebt, da die Zielvorgabe Personalkürzung war. Doch auch diese Mitarbeiter konnten sich vorstellen, dass durch die Methode Aufgabenkritik sehr gut Aspekte des Nachhaltigkeitskonzepts in die Verwaltung getragen werden können. Man wird in Zukunft konkret – und zwar intensiver als es hier geschehen ist – herausarbeiten müssen, wie Aufgabenkritik ablaufen sollte, damit sie für Strategien in Richtung dauerhaft tragfähige Entwicklung relevant wird.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Vorgefertigte Einschätzungen wahrscheinlich

Grundsätzlich ist die Punktierung mit spontanen Assoziationen zum jeweiligen Stichwort verbunden. Einem allgemeinen Stichwort können verschiedene Aspekte zugeordnet werden, was den Gesprächspartnern einen zum Teil breiten Interpreta-

tionsspielraum eröffnet. Zudem haben die Befragten aufgrund ihrer Erfahrungen fertige Einschätzungen, die nicht unbedingt mit der Darstellung der Ansatzpunkte in dieser Untersuchung übereinstimmen müssen. Einige Stichworte bedurften auch der Erläuterung, wie z.B. das „Kommunale Management“, ein aus der Literaturanalyse aufgegriffenes Konzept aus dem Jahr 2000, das noch nicht in seiner Gesamtheit in einer Verwaltung umgesetzt wurde. Hierzu wurde erklärt, dass das Konzept normative, strategische und operative Komponenten enthält und eine gesamtverantwortliche Steuerung zum Ziel hat. Mit solchen Erläuterungen geht natürlich eine Beeinflussung der Gesprächspartner einher. Letztlich ging es jedoch darum, ob das Konzept – so wie es mündlich erläutert wurde – für relevant gehalten wird. Um das Problem der vorgegebenen Definition seitens des Interviewers zu überwinden, gilt es, das Thema dialogisch mit mehreren Gesprächspartner zu erörtern (dieses ist u.a. im Rahmen des Expertengesprächs am 16. Januar 2001 geschehen).

Fragekomplex nur für Interviews geeignet

In einer quantitativen Untersuchung wären geschlossene Fragestellungen zu den verschieden Stichpunkten, mit denen sich zum recht komplexe Konzeptionen oder Strategien verbinden, vermutlich fehlt am Platz gewesen. Das Interview bot jedoch die Möglichkeit die Beantwortung der Frage zu öffnen, um z.B. eine negative Antwort aufgrund aktueller Erfahrungen zu erläutern und übergreifende bzw. allgemeine Einschätzungen darzulegen.

3.2.3.2 Relevanz von Modernisierungsinstrumenten für eine zukunftsgerechte Entwicklung [2(2)]

Nachhaltigkeitsbezug der populärsten Instrumente

In diesem Block wurde abgefragt, welche Einschätzungen die Mitarbeiter zu den verschiedenen gängigen Modernisierungsinstrumenten in Hinblick auf ihre Relevanz für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit haben. Wie vorangegangen galt es, die Instrumente zwischen eins und fünf Punkten zu bewerten. Die Interviewpartner wurden darüber informiert, dass die vorgeschlagenen Instrumente das Ergebnis einer Befragung des Deutschen Städtetages sind. Daraus ergab sich die Reihenfolge wonach die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung am häufigsten eingeführt wurde (Gröming/Thielen 1996:599). Die aufgeführten Modernisierungsmethoden können als Elemente des »Neuen Steuerungsmodells« verstanden werden. Insgesamt gingen die meisten Antworten kaum über das reine Ankreuzen hinaus. Daher werden nachfolgend im wesentlichen eher Häufigkeitsverteilungen dargestellt und beschrieben. Diese Zahlen haben freilich keinerlei repräsentative Aussage und können lediglich einen Ausgangspunkt für die nachfolgende quantitative Befragung liefern.

Kosten- und Leistungsrechnung / Budgetierung

Die Befragten gaben sich zur Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung sehr unentschlossen. Insgesamt wurde – von Ausreißern abgesehen – weder gegen noch für das Stichwort etwas in die Waagschale geworfen. Einmal wurde kommentiert, Verwaltung könne nie wirtschaftlich arbeiten, weil Politiker oft einfach eine Umsetzung fordern ohne nachzudenken, ob es vernünftig sei oder nicht. Beim Stichwort Budgetierung fallen die Einschätzungen ähnlich aus. Mehrmals

wurde auf die enge Verknüpfung mit der Kosten- und Leistungsrechnung hingewiesen.

Positive Einschätzungen zu den meisten Instrumenten

Bei den Stichworten Verwaltungsabläufe optimieren, Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung, Controlling/Berichtswesen, Qualifikation der Mitarbeiter, Personalentwicklungsmaßnahmen, Abbau von Hierarchieebenen, Mitarbeiterbefragungen, Leitbilddiskussion und Formulierung, Bürgerbefragung und Qualitätsmanagement waren die Reaktionen überwiegend positiv. Das heißt, die benannten Instrumente haben in den Augen der Mitarbeiter eine besondere Relevanz für eine dauerhaft-tragfähige Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit.

Verschiedene Kommentare

Es wurden verschieden Kommentare zu den Instrumenten geäußert. So könnten die Verwaltungsabläufe nur optimiert werden, wenn ein Ziel vorhanden sei. Dieses Ziele könne Kundennutzen genauso wie Zukunftsfähigkeit sein. Es gäbe kein optimieren »an sich«. Nur wenn die Ziele lauten „Zukunftsfähigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge“ oder „kommunalen Dienstleistung sicherstellen für heutige und zukünftige Kunden“, dann gäbe es einen klaren Bezug zur Nachhaltigkeit. Dezentrale Verwaltungsabläufe brächten die Kompetenz an der Ort der Handlung und würde bedeuten, dass die Mitarbeitern nicht ständig beim Gesetzgeber, Rechtsamt, Vorgesetzten oder Kämmerer nachfragen müssten. Das Controlling, wurde angemerkt, dürfe nicht zu bürokratisch sein und damit sämtliche Arbeit blockieren, weil „man mehr mit Berichten zu tun hat als mit der eigentlichen Arbeit“. Der Bezug zur Nachhaltigkeit setze zudem die richtigen Messgrößen voraus und man bräuchte ein Berichtswesen, das auch Nachhaltigkeitsindikatoren erfasst. Leitbilder hätten nur Sinn, wenn jemand da ist, der die Ziele auch erreichen will. Diese dürften nicht zu abgehoben sein. Unterschieden werden müsse zwischen internem und externen Leitbild, es gäbe ein Leitbild für die Stadtverwaltung und eines für die Stadt als ganzes.

Relevanz von Produktdefinitionen

Die Beschreibung und Einführung von Produkten wurde eher negativ bewertet. Positiv eingestuft wurde die Methode von vier Befragten. Einer meinte die Einführung von Produkten sei wichtig, weil es um die inhaltliche Beschreibung der Nachhaltigkeit ginge. Die Aufgabenkritik wurde schon im vorausgegangen Frageblock angesprochen und ausgewertet. Das vorliegende Ergebnis der erneuten Abfrage im Bezug auf die klassischen Modernisierungsinstrumente bestätigen das vorausgegangene Resultat. Insgesamt sehen die Mitarbeiter eine gewisse Relevanz der Aufgabenkritik für Nachhaltigkeit.

Bewertung

Die meisten Instrumente erscheinen relevant

Insgesamt zeigt sich, dass fast alle der angewendeten Modernisierungsinstrumente aus Sicht der Mitarbeiter eine Bedeutung für nachhaltige Entwicklungen haben könnten. Ausnahmen sind die Punkte Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Beschreibung und Einführung von Produkten. Diese werden nicht unmittelbar im Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung gesehen, müssen dem allerdings auch nicht zuwiderlaufen.

Verschiedene Deutungsmuster

Wie bereits erwähnt wurden die verschiedenen Modernisierungsmethoden nur wenig kommentiert. Die Begrifflichkeiten schienen klar zu sein, da es kaum Nachfragen gab, was mit dem einen oder anderen Punkt gemeint sei. Wie schon zuvor bei der Befragung zu den ausgewählten Ansatzpunkten zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln gilt, dass den Antworten verschiedene Deutungsmuster zugrunde liegen. Die Erfahrungen mit den benannten Methoden können auch innerhalb einer Verwaltung stark voneinander abweichen. Zudem handelt es sich bei den Stichworten um Oberbegriffe für verschiedene Teilschritte des Modernisierungsprozesses. Insofern konnte hier nur ein sehr allgemeines Bild erzeugt werden.

Ein Interview war sehr markant. Plädoyer für Strategie

Ein Interview ist an dieser Stelle genauer zu erläutern. Einer der Befragten machte deutlich, dass die verschiedenen benannten Methoden zur Verwaltungsmodernisierung bedeutungslos sind, wenn keine entsprechenden Ziele definiert und von Politik und Verwaltungsführung nachgehalten würden. Der Interviewte habe sich mit zahlreichen Modernisierungsinstrumenten intensiv auseinandergesetzt und sich im Prozess beteiligt. Es fehle eindeutig eine Orientierung an einer Gemeinschaftsaufgabe. Ohne eine Gesamtstrategie und Einforderung von Zielen seitens der Führung hingen organisatorische Entwicklungen allein von dem persönlichen Engagement Einzelner ab. Das gälte für wirkungsorientierte bzw. qualitative Organisationsveränderungen, denen eine Bedeutung für Nachhaltige Entwicklung zukommen könnte, noch viel stärker als für quantitative Aspekte der Verwaltungsreform (Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung usw.). Diese Einschätzung spiegelte sich auch bei dem Befragten in der vorangegangen Frage zum Aspekte „Kommunales Management“ durch Punktierung mit dem Wert »5« (sehr wichtig) wieder. Wie beim Umweltmanagementsystem seien Mindestziele für Nachhaltigkeit festzulegen und einzuhalten. Ziele könnten verfehlt werden, aber die Abweichung vom Idealbild müsse festgehalten werden. Grundsätzlich beträfe Nachhaltigkeit jeden bezogen auf seinen Themenbereich und jeder müsste nachweisen, dass er sein Handeln auf Nachhaltigkeit überprüft. Erfolgt dieser Nachweis nicht, müsse jemand entsprechend agieren und einfordern. Dieser »Jemand« sei zwingend erforderlich, da sonst der Nachweis sinnlos sei.
Mit diesem Statement unterstrich der Befragte die Bedeutung des zuvor behandelten Ansatzpunktes „Kommunales Management“.

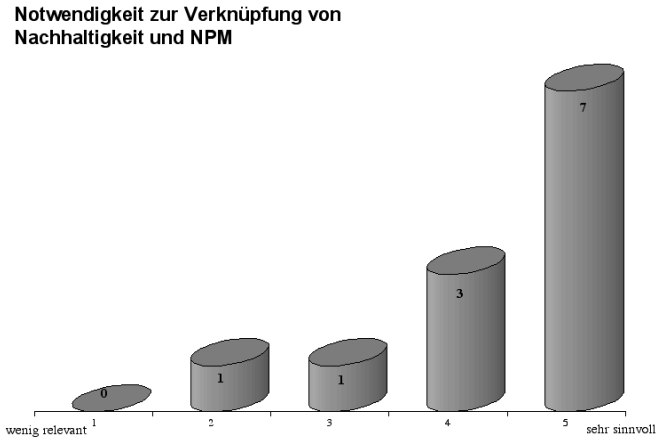
3.2.3.3 Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform [2(3)]

Intention

Nach der Abfrage zu den Modernisierungsmethoden waren nun eher allgemeine Einschätzungen erwünscht. Die Mitarbeiter wurden gefragt, ob sie sich vorstellen können, dass das Thema Nachhaltigkeit im Rahmen des Modernisierungsprozesses eine Rolle spielt und ob sie eine Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll halten.

Verknüpfung wurde eindeutig als sinnvoll eingestuft

Die Reaktionen waren insgesamt sehr eindeutig. Dreiviertel der Befragten halten es für sinnvoll bzw. sehr sinnvoll, die Themen Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform zusammen zu behandeln. Es stelle sich die Frage, wozu Gemeinden, Städte und kommunale Daseinsvorsorge da seien. Wichtig sei eine frühzeitige Verknüpfung der beiden Themen. Häufig sei zudem der zweite Schritt vor dem ersten gemacht worden, hieß es. Besonders für nachhaltige Entwicklung relevante Zugänge wie Mitarbeitermotivation und Weiterbildung sollten zuerst beachtet und nicht nachgeordnet bzw. verdrängt werden.



Integration kann nur mit Strategie gelingen

Eine Bewertung fiel in der Tendenz eher ablehnend aus. Es sich um die oben in ersten Zügen dargestellte Sichtweise eines Befragten, die besonders hervorsticht (Kap. „Feedback“). Seine Bewertung war die Konsequenz aus den vorangegangen Äußerungen. Die Integration von Nachhaltigkeit in den Modernisierungsprozess sei Zeitverschwendung, wenn Schritte in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung allein von der Politik abhingen.

Lernbedarf in Verwaltungen?

Einige der Befragten haben sich im Rahmen ihrer Arbeit intensiv mit dem Nachhaltigkeitskonzept befasst. Das implizierte allerdings nicht eine positive Einschätzung in Bezug auf die Verbindung der Diskurse. Zwei der Befragen halten Schritte in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung für sehr wichtig, sehen die Handlungsnotwendigkeit jedoch weniger in der Verwaltung oder meinen, dass die organisatorischen Voraussetzungen in der Verwaltung ausreichend sind.

Bewertung

Verleiht Nachhaltigkeit der Modernisierung neue Qualität?

Hinter den Aussagen stecken natürlich verschiedene Motive. Bewerkenswert ist das Ergebnis besonders vor dem Hintergrund, dass einige zum Teil recht negative Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess gemacht haben. In diesem Fall hätte eine stark ablehnende Haltung nahe gelegen. Denn wird der Reformprozess negativ bewertet, dürfte von einer Verknüpfung mit dem Nachhaltigkeitsgedanken nichts positives zu erwarten sein. Vielmehr wäre bei Befragten mit einem negativen Erfahrungshintergrund anzunehmen, dass sie eine solche Verknüpfung als Hemmnis für Nachhaltigkeit sehen. Doch diese Annahme erwies sich als nicht zutreffend. Einige sind anscheinend davon ausgegangen, dass ein als mangelhaft

empfundener Modernisierungsprozess durch die Integration des Nachhaltigkeitsgedankens eine neue Qualität erhält.

Forschungsrichtung bestätigt

Grundsätzlich handelte es sich bei dieser recht allgemeinen und interpretationsfähigen Anfrage gleichzeitig um eines der zentralen Anliegen der Studie. Es galt, eine erste grundlegende Frage der Studie zu beantworten: Geht die erkenntnisleitende Fragestellung „wie kann der Prozess der Verwaltungsmodernisierung mit dem der nachhaltigen Entwicklung verknüpft werden?“ in die richtige Richtung oder sollte sie besser verworfen werden? Das Ergebnis der vorliegenden Punktierung ist neben den Erkenntnissen aus dem Literaturstudium ein weiteres Indiz dafür, dass der Forschungsansatz „sinnvoll“ bzw. „sehr sinnvoll“ ist und weiterverfolgt werden sollte.

Methodische Aspekte der Fragestellung

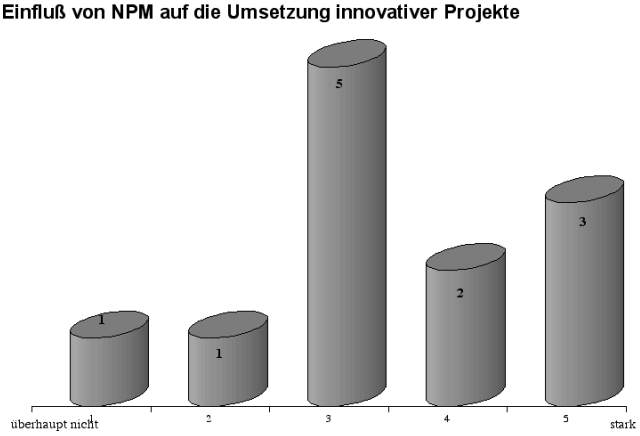
Beeinflussung nicht auszuschließen

Kritisiert werden kann, dass diese wichtige Frage erst gestellt wurde, nachdem zuvor schon einige Verknüpfungsmöglichkeiten quasi suggeriert wurden. Das könnte einige in ihrer Aussage beeinflusst haben. Dieser Aspekte wurde bei der Entwicklung des Fragebogens übersehen.

3.2.3.4 Auswirkungen Verwaltungsreform auf die Umsetzung innovativer Projekte [2 (4)]

Die Frage

Die Gesprächspartner wurden gefragt, ob die bisherigen Resultate des Modernisierungsprozesses in Ihrem Hause die Möglichkeiten zur Umsetzung innovativer Projekte, die die Kommune einen Schritt weiter in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung bringen, beeinflusst haben. Diese Frage knüpfte bei den bereits im Vorfeld der Untersuchung geäußerten Bedenken gegen über NPM-Instrumenten an. Erneut war die Einschätzung in Form einer Punktierung erwünscht.



Ergebnis nicht eindeutig

Das Ergebnis ist weniger eindeutig als zuvor. Am häufigsten wurde »weder noch« punktiert. Betrachtet man die Graphik, so werden in der Tendenz Veränderungen aufgrund des Modernisierungsprozesses wahrgenommen, welche die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten beeinflussen. Die Nachfrage ergab, dass diese Be-

einflussung allerdings sehr unterschiedlich wahrgenommen wurde, auch innerhalb einer Verwaltung. Nur ein Befragter hatte den Eindruck, dass die bisherigen Modernisierungsschritte Nachhaltigkeitsprojekte erleichtert haben, drei waren genau vom Gegenteil überzeugt und die Mehrheit vermied ein Tendenzaussage. Insbesondere für einzelne Bereich habe die Modernisierung eine höhere Innovationsbereitschaft gebracht, weil freiere Entscheidungsmöglichkeiten bestünden.

Vieles hängt von der Führung ab

Es wurde u.a. deutlich, dass die gewählten Entscheidungsträger (Oberbürgermeister, Rat oder Dezernenten) bedeutenden Einfluss auf die Ausrichtung des Modernisierungsprozesses haben können. In einer Kommune gab es einen starken Bruch in der Wahrnehmung des Modernisierungsprozesses und dessen Qualität:

> *„Dadurch, dass 40 Jahre eine Partei regiert hat, gab es einen Veralterungsprozess. Seit dem Machtwechsel wird alles von oben diktiert. Bis zur Wahl haben die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung einen positiven Einfluss gehabt, danach einen negativen. Diese neuen Entwicklungen haben die Projekte [etwa zur Stadtteilerneuerung] stark beeinflusst, aber negativ. Dezentralisierung, Budgetierung, Kosten- /Leistungsrechnung waren bis zur Wahl wichtig und setzten sich langsam durch. Nun sind diese Methoden stark rückläufig.“*

Überzeugend: Teamarbeit

Von anderer Seite hieß es, dass die Teamorganisation und Projektorganisation wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung innovativer Projekte in Richtung Nachhaltigkeit geschaffen haben. Von Team- bzw. Projektarbeit als Organisationsform zur Vorbereitung und Durchführung von Nachhaltigkeitsprojekten waren einige sehr überzeugt:

> *„Team heißt, man holt den Sachverstand zusammen, der für eine Aufgabe notwendig ist. Und Projektorganisation heißt, es gibt nicht nur einen Haufen Aufgabenzuweisungen / Tagesgeschäfte, sondern es gibt Veränderungsprozesse, die mit Hilfe von Projekten oder Projektorganisation bewältigt werden. Wir wissen, dass Teams stark sind und wir wissen, dass wir neben der Linienorganisation Projektorganisation brauchen, um Veränderungsprozesse betreiben zu können.“*

Bewertung

Wahrnehmung des NPM-Prozesses sehr verschieden

Insgesamt lässt sich aus den Ergebnissen nur eine Schlussfolgerung ziehen: Die Wahrnehmung des Modernisierungsprozesses ist sehr unterschiedlich. Dementsprechend wird auch der Einfluss auf die Umsetzung innovativer Projekte eingeschätzt. Ein Befragter hat sich sehr intensiv in den Modernisierungsprozess eingebracht und ist davon überzeugt, dass sich die Zusammenarbeit seit dem stark verbessert hat. Andere Kollegen aus der gleichen Verwaltung zeigten sich eher neutral in der Aussage. In einer Kommunalverwaltung war – verursacht durch den politischen Wechsel – die Einschätzung aller Befragten eher negativ.

Offenbar können verschiedene Methoden der Verwaltungsmodernisierung oder, allgemeiner gesagt, Organisationsentwicklung unter bestimmten Bedingungen die Umsetzung von Projekten erleichtern, welche die Kommune einen Schritt weiter in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung bringen. Diese Bedingungen bzw. Erfolgsfaktoren müssten also weiter untersucht werden. Ein Stück weit geschieht das in einem der nachfolgenden Abschnitte zum Thema „Projektgruppen“.

Erfolgsfaktoren für Nachhaltigkeitsprojekte weiter verfolgen

Methodische Aspekte der Fragestellung

Problematisch war die Fragestellung vor allem durch die fehlende Hinweismöglichkeit, ob eine Beeinflussung im positiven oder negativen Sinne stattgefunden hat. Dieser Mangel konnte allerdings leicht im Rahmen der ergänzenden Nachfrage kompensiert werden. In der quantitativen Untersuchung wurde eine zweite Punktierungsmöglichkeit »erschwert/erleichtert« hinzugefügt.

Mangel in Formulierung durch Nachfrage kompensiert

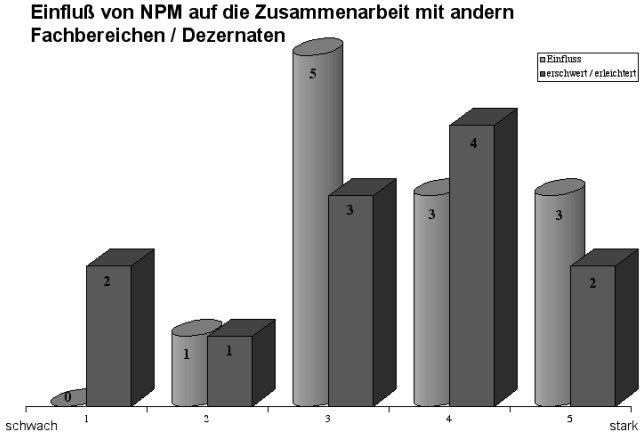
3.2.3.5 Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen und Dezernaten [2 (5)]

Die nächste Frage, ob die bisherigen Modernisierungsschritte die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen / Dezernaten beeinflusst habe, beinhaltete zugleich die im Analyseteil getroffene These, dass die Verwaltung geprägt ist durch eine vertikale und hierarchische Organisationsstruktur. Anlass für die Frage waren die im Rahmen der Studienvorbereitung geführten Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitern, in denen mehrfach geäußert wurde, dass die Verwaltungsreform die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts teilweise erschwert habe.

Die Frage und ihre Intention

Der etwas provokanten These zur Organisationsstruktur wurde von keinem widersprochen. Gleichzeitig teilten nur drei der Interviewten die Einschätzung, dass der Modernisierungsprozess die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und Fachbereichen erschwert habe, drei machten keine Tendenzaussage und fünf nahmen Erleichterungen war. Das Meinungsbild war auch innerhalb einer Verwaltung verschieden und zum Teil gegensätzlich.

Gestreutes Meinungsbild



In einer Verwaltung sei die Zusammenarbeit durch die Einführung der Balanced Scorecard erleichtert worden. Sie habe mit ihren sechs Grundorientierungen, die

Hinweis: Balanced Scorecard

gemeinsam entwickelt und von allen eingehalten werden müssten, einen hohen Anspruch an Zusammenarbeit. Ob Orchester oder Ordnungsamt, alle Bereiche müssten beispielsweise anhand von Themen wie umweltfreundliche Beschaffung oder Organisation der betrieblichen Mobilität ihre Möglichkeiten prüfen. Von anderer Seite (aus der gleichen Verwaltung) wurde die Einschätzung ausgesprochen, dass die Verwaltungsreform eine starke Wirkung in Bezug auf Schnittstellenabbau gehabt habe sowie auf „die Mauern erhöhen und die kleinen Königreiche stärken". In die gleich Richtung geht folgende Aussage:

> *„Es wird nicht mehr als Gesamtstadt gedacht, sondern jeder arbeitet für sich."*

Grundsätzlich seien Erleichterungen für die Zusammenarbeit vor allem dann möglich, wenn mehr Ressourcen und Entscheidungskompetenzen zugewiesen würden. Teilweise gab es auch positive Erfahrungen, die unabhängig vom Modernisierungsprozess gesehen und im Rahmen eines Projektes entwickelt wurden:

> *„Durch Zusammenwachsen der ämterübergreifenden Arbeitsgruppe [des Stadtteilerneuerungsprojekts] wurde die Arbeit aber doch einfacher. Anfangs gab es Grabenkämpfe. Der Modernisierungsprozess spielte keine wirkliche Rolle."*

Bewertung

Untersuchungsannahme in Frage gestellt

In Anbetracht der Ergebnisse aus den Expertengesprächen im Untersuchungsvorfeld überrascht das Resultat der Befragung, das Hinweise auf eine erleichterte Zusammenarbeit zwischen den Ressorts als Folge des Modernisierungsprozesses gibt. Zwar ist das Meinungsbild in Richtung »Erleichterung« nicht eindeutig, die vorausgegangene Annahme wird jedoch stark in Frage gestellt. Die Anmerkung zu den kleinen „Königreichen" – die ähnlich auch von anderer Seite kam – lässt eine gewisse Enttäuschung vermuten. Möglicherweise haben Teile der Reformen durch Konzentration auf Kosteneinsparung zu wenig Bezug auf inhaltliche Aspekte des Tätigkeitsfeldes der Mitarbeiter gehabt. Im Rahmen einer Fallbezogenen quantitativen Untersuchung müsste dem Thema genauer nachgegangen werden, um herauszukristallisieren, unter welchen Bedingungen und methodischen Schritten sich der Modernisierungsprozess positiv für die ressortübergreifende Zusammenarbeit auswirkt. Eingehender untersucht werden sollte auch das Konzept der »Balanced Scorecard«, welches im Analyseteil nicht behandelt wurde.

Verschiedene Erfahrungen mit Instrumenten

Die abweichenden Einschätzungen auch innerhalb einer Verwaltung zeigen wie unterschiedlich die Wirklichkeit wahrgenommen wird und wie verschieden die Auswirkungen der Reformen sein können. Beispielsweise kann sich die Methode »Budgetierung« als förderlich und behindernd für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln zugleich auswirken. So wurde auf der einen Seite die Zuweisung von Ressourcen und Entscheidungskompetenzen als förderlich beschrieben – kürzere Entscheidungsprozesse und geringere Rückkopplung mit ü-

bergeordneten Ebenen können die Zusammenarbeit erleichtern. Auf der anderen Seite kann die auf das eigene Ressort fixierte Abwägung der finanziellen Lage Entscheidungen für Kooperationen verhindern.

Ursachen noch zu ergründen

Die Ursachen für die divergierende Wahrnehmung des Modernisierungsprozesses müssen noch ergründet werden. Um interpretierbare Aussagen zu erhalten, ist eine größere Stichprobe erforderlich.

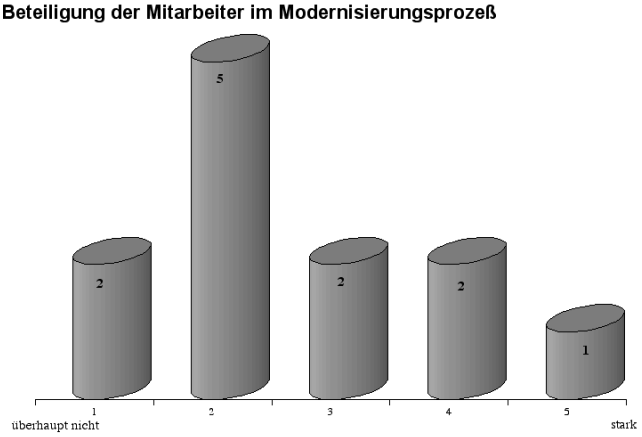
3.2.3.6 Einfluss der Mitarbeiter auf den Modernisierungsprozess [2 (6)]

Die Frage und ihre Intention

Die Beteiligung der Mitarbeiter ist, wie im Analyseteil festgestellt wurde, ein wichtiger Bestandteil für die Motivation, den Modernisierungsprozess voranzubringen. Insofern beleuchtet die Frage, ob die Mitarbeiter im Modernisierungsprozess ausreichend beteiligt wurden, den persönlichen Bezug der Befragten zum Prozess. Dies gilt auch für den zweiten Teil der Frage „hat sich ihre Mitsprache ausgewirkt“.

Erfahrungen eindeutig negativ

Wie die folgende Graphik zeigt, sind die Erfahrungen eindeutig negativ. Vor allem auf den zweiten Teil der Frage reagierten die meisten mit einer negativen Bewertung. In den meisten Fällen hat eine grundsätzliche Beteiligung zwar stattgefunden, aber der Mehrheit erschien das Engagement ergebnislos. Unter anderem wurde die Einschätzung geäußert, dass die Mitwirkung positiv waren, weil die Neuorganisation der Abteilung verhindert werden konnte. Drei sagten, sie seien ausreichend beteiligt worden, waren jedoch mit vielen Änderungen nicht einverstanden.



Neue Organisationsform durch Projektgruppe

Einmal wurde gesagt, dass sich – bezogen auf die Arbeit in einer Projektgruppe zum Thema Stadtteilentwicklung – die Beteilung sehr stark ausgewirkt habe, jedoch nicht bezogen auf Modernisierungsprozess insgesamt. Die Arbeit in der Projektgruppe habe zwar eine neue Organisationsform mit sich gebracht, unter anderem die besonderen Mitsprachrechte der Beteiligten, diese entwickelte sich aber unabhängig vom Modernisierungsprozess.

Bewertung

Beteiligung korreliert mit Beurteilung der Reform

Tendenziell lässt sich eine Korrelation zwischen Intensität der Einbindung im Modernisierungsprozess und der positiven oder kritischen Wahrnehmung der Modernisierungsmaßnahmen feststellen. Diejenigen, die von sich behaupteten stark beteiligt worden zu sein, schätzten den Prozess bzw. die Ergebnisse eher positiv ein, die weniger Beteiligten eher negativ. Die Intensität der Beteiligung hatte jedoch offenbar keine Bedeutung für die Einschätzung zum Thema Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungsmodernisierung.

Wandel braucht Beteiligung...

Die Einschätzungen der Mitarbeiter bestätigen die Ergebnisse der Literaturauswertung und der Befragung des Deutschen Städtetages, bei der die Modernisierungsmethode »Mitarbeiterbefragung« auf einem der letzten Plätze landete. Es ist auch nicht überraschend, dass Reformen, die ohne oder nur unter geringer Beteiligung der Mitarbeiter umgesetzt wurden, auf wenig Interesse stoßen. Zukünftige verwaltungs-interne Beteiligungsverfahren werden nur schwer umzusetzen sein, wenn die angesprochenen Mitarbeiter zuvor schlechte Erfahrungen gemacht haben und meinen, das würde die Führung ohnehin nicht wirklich interessieren und „die machen doch sowieso was sie wollen“. Das gilt natürlich auch für nachhaltigkeitsrelevante Reformen und ist entsprechend zu beachten.

...ist aber auch kein Erfolgsgarant

Die Beteiligung der Mitarbeiter an der Ausgestaltung von Reformen ist allerdings kein Garant für herausragendes Engagement oder Begeisterung für die Reform – wie schon das Ergebnis dieser kleinen qualitativen Befragung zeigt – und noch weniger dafür, dass sich die Mitsprache im umgesetzten Ergebnis auswirkt. Die Kombination „wurde beteiligt“ / „hat sich überhaupt nicht ausgewirkt“ kann anscheinend die Enttäuschung noch verstärken.

Inhaltliche Beteiligung wichtig

Wichtiger als die Mitwirkung bei der Ausgestaltung struktureller und prozessualer Reformen scheint den Mitarbeitern die Beteiligung an der inhaltlichen Arbeit zu sein. Das deuten die Anmerkungen zur Arbeit in Projektgruppen und in der Stadtteilerneuerung an. Die Gesprächspartner hatten Verständnis für das Anliegen der Reformbemühungen, die internen Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten und auch dafür, dass dies vorwiegend geschah, um die steigenden Kosten zu bremsen bzw. zu reduzieren. Stärkeres Interesse besteht jedoch eher an der Wirkung des Verwaltungshandelns. Wie sollen bestimmte Themen angegangen, Aufgaben wahrgenommen werden? Welche Folgen hat ein Vorhaben für die Stadt insgesamt? Solche und ähnliche Fragen sind für die Mitarbeit von besonderem Interesse.

Veränderungen im »innern« durch Bürgernähe?

Sehr interessant ist auch die geäußerte Einschätzung, dass sich Bürgerbeteiligungsverfahren auch auf verwaltungsinterne Beteiligungsprozesse auswirken würden. Diese Aussage deckt sich mit den Erkenntnissen aus der Literaturrecherche und knüpft an die Ergebnisse des zuvor befragten Aspekts »Bürgernahe Verwaltung« an. Möglicherweise werden auch umgekehrt partizipative Verfahren zur Einbindung der Bürger von Verwaltungsmitarbeitern eher als sinnvoll erachtet,

wenn auch verwaltungs-intern eine ähnliche Kultur vorherrscht. In der weiteren Forschung wären für den Modernisierungsprozess im Allgemeinen genauere Analysen über den Zusammenhang von verwaltungs-internen und externen Beteiligungsverfahren und dem Engagement bzw. der Motivation der Mitarbeiter aufschlussreich. Das gilt für die Integration von Nachhaltigkeitsstrategien in Verwaltungshandeln und Modernisierungsprozess im Besonderen. Hat sich im Laufe des Modernisierungsprozesses eine Philosophie der Mitarbeiterbeteiligung eingespielt, kann das auch für den kommunalen Nachhaltigkeitsprozess vorteilhaft sein. Befassen sich die Mitarbeiter etwa im Rahmen des Dialogs zur Entwicklung einer Lokalen Agenda mit dem Thema Nachhaltigkeit, können sie den Nachhaltigkeitsgedanken über verwaltungsinterne partizipative Prozesse in die Verwaltung tragen.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Frage besser aufteilen

Der zweite Frageteil hätte besser gesondert ausgewiesen werden sollen. Es ist durchaus ein Unterschied, ob jemand ausreichend beteiligt wurde oder ob sich die Mitsprache ausgewirkt hat. Bei Interviews ist das unproblematisch, da die Fragen spontan getrennt werden können. Leider wurde dieser Aspekt auch bei der späteren quantitativen Befragung außer Acht gelassen.

3.2.3.7 Transparenz durch Verwaltungsmodernisierung [2(7)]

Die Frage und ihre Intention

Strukturen und Verfahren in Kommunalverwaltungen werden sowohl von den Bürgern als auch den Mitarbeitern selbst häufig als »intransparent« bezeichnet. Die Genese und Umsetzung von Entscheidungen erscheint internen wie externen nicht mehr nachvollziehbar. Ein Ziel des Neuen Steuerungsmodells war es u.a., Entscheidungsabläufe und -findung im politisch-administrativen System transparenter zu machen. Zu diesem Punkt wurde ein subjektives Stimmungsbild erfasst, weil Bürgernähe, Beteiligung und Nachhaltigkeit nachvollziehbare Entscheidungsprozesse erforderlich machen.

Reformen: z.T Transparenz nach innen und außen erhöht.

Mehrmals unterschieden die Befragten ihre Antworten in Bezug auf Bürger und Verwaltungsmitarbeiter. Intern sei durchaus eine größere Transparenz durch die Reformen zu verzeichnen, meinten drei der Befragten, diesen Effekt konnten sie sich allerdings nicht für die Bürger vorstellen. Sechs antworteten bezogen auf Bürger und Mitarbeiter mit nein, und drei hatten die Einschätzung, auch für die Bürger sei Verwaltung transparenter geworden. Hervorgehoben wurde von zwei Befragten die besondere Bedeutung der eingerichteten Bürgerämter. Dieses Konzept sei beispielhaft und habe gewiss zumindest im Dienstleistungsbereich zu mehr Transparenz für die Bürger geführt. Insgesamt ergab sich jedoch kein konsistentes Bild.

Bewertung

Zuständigkeit (zeitweise) bündeln

Wie schon bei anderen Punkten festgestellt wurde, werden der Verwaltungsmodernisierungsprozess und dessen Resultate sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die vorliegenden Antworten lassen kaum Schlussfolgerungen zu. Man kann lediglich feststellen, dass eine negative Bewertung wie „die Transparenz hat eher abgenommen“ nicht mit der persönlichen Mitwirkung am Veränderungsprozess zusammenhängen muss. Einige haben die Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung positiv eingeschätzt (mehr Transparenz) und gleichzeitig ihre Mitwirkung als gering. Das Gefühl, nicht ausreichend beteiligt worden zu sein, muss also nicht zwangsläufig dazu führen, dass der Modernisierungsprozess insgesamt als intransparent bewertet wird. Die Anmerkung zu den Bürgerämtern ist wichtiger Hinweis zum Stichwort transparentes Verwaltungshandeln gegenüber dem Bürger. Durch die Bündelung von wichtigen Dienstleistungen müssen die Bürgern nicht mehr von einem Zuständigkeitsbereich zum nächsten wandern. Je mehr Zuständigkeiten für ein und dieselbe Dienstleistung berücksichtigt werden müssen, desto intransparenter erscheint der Verwaltungsapparat. Dieser Aspekt ist auch für Nachhaltigkeitsprojekte von Bedeutung. Werden zumindest zeitweise Zuständigkeiten – etwa in Arbeitsgruppen – gebündelt, ist es für Außenstehende leichter, die richtigen Ansprechpartner zu identifizieren.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Frage zu indifferent

Unter Transparenz kann verschiedenes verstanden werden. Die Antworten können sich auf die Überschaubarkeit von Verfahren und / oder Strukturen beziehen, sie können den eigenen Bereich oder die gesamte Verwaltung meinen. Es kann auch darum gehen, wie die Mitarbeiter von Entscheidungen erfahren, in die sie nicht unmittelbar einbezogen werden, wie das Wissen verwaltet wird (Stichwort: »Wissensmanagement«) usw. Die Fragestellung hat daher recht allgemeine Antworten hervorgerufen. In einem nächsten Schritt müsste nachgefragt werden, was mit Transparenz gemeint sein kann und welche Bedeutung eine definierte Transparenz für Nachhaltigkeitsprojekte hat.
Obgleich keine Punktierung angeboten wurde, blieben die Befragten zunächst dem alten Schema verhaftet und gaben Punktbewertungen an. Im Rahmen weiterer Interviews müsste darauf geachtet werden, dass der Wechsel angekündigt wird.

3.2.3.8 Einbeziehung von externen Ideen und Konzepten in Entscheidungsprozesse [2(8)]

Die Frage und ihre Intention

Unkonventionelle Ansätze und das Aufgreifen neuer Ideen sind gewiss keine unwichtigen Aspekte für Nachhaltige Entwicklung. Im nächsten Schritt wurden die Mitarbeiter daher gefragt, ob sie den Eindruck haben, dass Innovationen offen aufgegriffen und rasch in Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse integriert werden. Auf die Auswirkungen der Verwaltungsreform wurde in der Frage nicht

explizit abgezielt. Dies mag jedoch durch die Abfolge der Fragen mit eingeflossen sein, wenn z.B. mit „immer noch nicht“ oder ähnlich geantwortet wurde.

Vieles beim alten geblieben. Ideen personenabhängig

Die Antworten fielen fast durchweg skeptisch aus, wenn auch mit unterschiedlicher Betonung. Veränderungsprozesse liefen nach wie vor viel zu langsam und schwerfällig, es gäbe kein Sofort und kurze Zeittakte und die Aufgaben würden weiterhin im alten Verfahren abgearbeitet. Nur einzelne Kollegen seien aufgeschlossen. Das Aufgreifen neuer Ideen sei sehr personenabhängig (einige schlossen sich selbst mit ein) und auch verschieden in den Abteilungen. Bei aufgeschlossenen Projektleitern sei das sehr wohl möglich:

„Die Voraussetzungen sind gegeben. Persönlicher Einsatz ist gefragt.“

Zweimal wurde betont, dass Ideen in der Abteilung zwar rasch aufgegriffen werden, aber die Integration in Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse nicht zügig genug ist.

Bewertung

Nicht neu: Personelle Faktor

Was für Schlussfolgerungen lassen sich nun ziehen? Dass der personale Faktor, das Charisma Einzelner, eine herausragende Rolle bei der Umsetzung neue Ideen und Konzepte spielt, ist nichts neues. Wichtig wären Hinweise darüber, welche Methoden, Verfahren und Strukturen unabhängig von den besonderen Fähigkeiten von Einzelpersonen die Umsetzung von Neuem zumindest erleichtern (flachere Hierarchien, neue Kompetenzzuordnungen, Leistungszulagen, Netzwerke, Moderationsverfahren, Informations- und Kommunikationstechnologien usw.). Vergangene und gegenwärtige gesellschaftliche Herausforderungen haben von Kommunalverwaltungen immer neue Veränderungs- Anpassungsprozesse verlangt. Das Ziel einer dauerhaft-umweltgereichten Entwicklung wird ebenfalls nicht ohne »Changemanagement« erreichbar sein.

Kaum neuer Umgang mit Inhalten

Die Hinweise der Befragten deuten in klarer Mehrheit darauf hin, dass sich an der klassischen Arbeitsweise grundsätzlich nicht viel geändert hat. Das überrascht nicht. Schließlich rufen Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung u.ä. (wie schon erwähnt die favorisierten Methoden der Verwaltungsmodernisierung in den 90igern) keinen neuen Umgang mit Inhalten aus.

Genauer nachfragen

Interessant sind insbesondere solche Hinweise, die besagen, dass die Vorraussetzungen gegeben seien und es müsse nun der »Einsatz« erfolgen. Hier müsste in einem nächsten Untersuchungsschritt konkret nachgefragt werden, was mit den Voraussetzungen gemeint ist. Es ist leicht vorstellbar, dass einige Modernisierungsmethoden bessere Möglichkeiten für kreatives Arbeiten schaffen als andere. Wahrscheinlich kommen v.a. diejenigen besonders in Betracht, die bei der obigen Punktierung am besten abschnitten.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Wechsel in Befragungsart ankündigen

Die vorausgegangen Fragen mit der Möglichkeit zur Punktierung haben offenbar eine Art Antwortrhythmus mit sich gebracht. Wie schon zuvor bei der Frage zum Thema Transparenz war die Neigung gering, über ein knappe Antwort hinaus zu berichten. Es wären konkretere Nachfragen notwendig gewesen, um mehr zu erfahren, z.B. über strukturelle Voraussetzungen für die Einführung neuer Ideen. Möglicherweise wäre es auch sinnvoll gewesen, den Bruch in der Befragungsart sowie den Wunsch nach ausführlicheren Antworten deutlich hervorzuheben.

3.2.3.9 Rolle der Lokalen Agenda 21, Verwaltungsinterne Strukturen und Folgen der Auseinandersetzung mit der LA21 [2 (9-11)]

Die Frage und ihre Intention

Wie schon im Analyseteil dargestellt wurde, ist es durchaus denkbar, dass der LA21-Prozess Auswirkungen auf Verwaltungshandeln in unterschiedlichen Formen haben kann. Manche sagen von sich, dass sich während der Auseinandersetzung mit dem Thema LA21 einen neues Selbstverständnis eingestellt habe und geben damit Anlass zu einer grundsätzlichen eigenständigen Untersuchung. Die Befragung im Rahmen dieser Arbeit bot die Gelegenheit, einen kurzen Eindruck über die Sichtweisen der Interviewten auf das Thema LA21 zu bekommen.

Einige haben am LA21-Prozess mitgewirkt

In den untersuchten Kommunen wurde in den Stadträten die Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 beschlossen. Im Zuge der LA21-Diskussionen wurden verschiedenen Verfahren und Strukturen entwickelt, um die Aufgaben zu bewältigen. Nur wenige Befragte waren darüber genauer im Bilde. Allen war die Einrichtung eines Agenda-Büros bzw. einer Geschäftsstelle für den Agenda-Beirat bekannt. In einem Fall wurde der Agenda-Prozess im Anschluss an die Neuwahl des Stadtrates abgebrochen und das Agenda-Büro abgeschafft. Vier der Befragten konnten über personelle Kapazitäten und vorhandene Mittel für die Erarbeitung einer LA21 berichten; sie waren seinerzeit zugleich in verschiedenen Formen am Prozess beteiligt.

Ergebnisse praxisfern

Einmal wurde gesagt, dass die Erarbeitung der LA21 zwar strukturelle Veränderungen im Verwaltungsapparat ausgelöst hätte, das Resultat sei jedoch wenig praxisrelevant:

> *„Die LA21 Ziele sind recht abstrakt und für die konkreten administrativen Planungs- und Entscheidungsprozesse wenig relevant. Es hätten mehr Mitarbeiter der Verwaltung intensiver eingebunden werden müssen, um die Ergebnisse realitätsnäher zu halten. Die Verwaltungsmitarbeiter wurden nie richtig mit den Zielen der LA21 konfrontiert."*

Das zeigt sich auch daran, dass nur vier der Befragten genaue Kenntnisse über LA21-Ressourcen hatten. Das Interesse an LA21 und nachhaltiger Stadtentwicklung bedingt sich anscheinend nicht gegenseitig.

Veränderungen ja, aber partiell

Es gab verschiedene Sichtweisen darüber, welche verwaltungsinternen Veränderungen sich durch die Auseinandersetzung mit der LA21 ergeben haben könnten.

Von einigen wurden prinzipiell Veränderungen aufgrund der LA21 wahrgenommen. Der LA21-Prozess könne als solcher insgesamt ein Umdenken bewirkt haben. Zwei der Befragten konnten keine Auskunft geben und zwei sahen keine Veränderungen. Wirklich optimistische Einschätzungen gab es kaum.

> *„Es gibt eine verwaltungsinterne AG zur LA21. Die Leute aus verschiedenen Fachbereichen, die sich daran beteiligen, haben natürlich ein Interesse am Thema. Zwischen denen hat sich die Kommunikation erheblich verbessert. Aber sie hat wenig Auswirkungen auf die übrige Verwaltung."*

In ähnliche Richtung zielte eine andere Anmerkung:

> *„Es sind neue Kommunikationsstrukturen etwa durch die AG zur LA21 geschaffen worden. Insofern haben die betroffenen Mitarbeiter neue Kommunikationskanäle entwickelt. Dies gilt aber eben nur für die beteiligten Kollegen."*

Ein Befragter meinte hingegen, dass durch die Teamarbeit neue Formen der Zusammenarbeit gefunden worden seien. Zudem gäbe es verbindliche Beschlüsse darüber,

> *"dass die Ziele und Kriterien der nachhaltigen Entwicklung in die Geschäfts- und Managementprogramme übersetzt werden, dass die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung in das Leitbild der Stadt übernommen werden."*

Sehr unterschiedliche Einschätzungen

Insgesamt gingen die Grundhaltungen der Befragten stark auseinander. Einige standen dem Verfahren und dem Mitspracherecht der Bürger grundsätzlich kritisch gegenüber und andere nahmen die Einbindung der Bürger in Entscheidungsprozesse als Selbstverständlichkeit. Das galt vor allem für Gesprächspartner, die Erfahrungen in der Stadtteilarbeit gesammelt haben und sich als „Gelenkstelle zwischen Bürgerinnen und der klassischen Verwaltung" verstanden. Bei Problemen könnte man effizienter als die Bürger in ihrem Interesse „nachhaken", jedoch auch in umgekehrte Richtung vermitteln.

Bewertung

Umsetzungswille entscheidet über Engagement

Vorausgeschickt sei hier zunächst eine grundsätzliche Einschätzung. Die Umsetzung von Ergebnissen eines LA21-Prozesses hängt ebenso wie Nachhaltigkeitsstrategien im Allgemeinen am seidenen Faden wechselnder Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat. In allen vier Untersuchungsstädten kam es zu einem politischen Wechsel und die bis dahin vorliegenden Agenda-Resultate waren vollkommen in Frage gestellt. Die Umsetzung von Empfehlungen, wenn sie denn im Agenda-Prozess formuliert wurden, gestaltete sich dann besonders schwierig, wenn es sich um restriktive und unpopuläre Maßnahmen handelt. Auch ein Roll-Back war nicht auszuschließen. Auf die beteiligten Verwaltungsmitarbeiter wirkt eine solche Entwicklung genauso enttäuschend wie auf die engagierten Bürger. Für beide gilt, dass sie nur zur Mitwirkung und Beteiligung aufgerufen werden sollten, wenn eine ernsthafte Umsetzungsbereitschaft seitens der Politik vorliegt – im Idealfall fraktionsübergreifend.

Die Lokale Agenda ist für den Zeitraum des Konsultationsprozesses angelegt. Wurde eine Lokale Agenda wie in Kapitel 28 der Agenda 21 beschlossen, ist es konsequent, die zur Formulierung einer Lokalen Agenda 21 geschaffenen Strukturen nach Abschluss Konsultationsprozesses abzuschaffen. Für die mittel- und langfristige Umsetzung und Berücksichtigung der LA21 sind gegebenenfalls neue oder andere Strukturen und Ressourcen erforderlich. Auf diesen Aspekt wurde allerdings von keinem der Befragten explizit hingewiesen.

Themen müssen realisierbar sein

Die Antworten zeigen auch, dass die LA 21 eine sehr umfassende Anforderung an die Verwaltung stellt, welche der internen Einbindung aller Verwaltungsbereiche bedarf, um konkrete mittel- bis langfristige Schritte zu entwickeln. Für den konkreten verwaltungsinternen Entscheidungsprozess kann anscheinend nur relevant werden, was einigermaßen realitätsnah ist. Die Mitwirkung der Bürgerschaft bei Entwicklung grundsätzlicher Strategien und von Leitbildern ist ein Novum in der Kommunalpolitik. Realistisch könnte daher die geäußerte Einschätzung sein, dass der LA21-Prozess als solcher insgesamt ein Umdenken bei Verwaltung und Politik bewirkt haben könnte. In der weiteren Forschung könnte daher der Frage nachgegangen werden, wie sich das »Umdenken« konkret darstellt und was es bewirkt hat.

3.2.4 Motivation [3]

Mit dem Frageblock zum Thema Motivation wurden die individuellen Einschätzungen der Mitarbeiter angesprochen. Es galt die Überlegung zu prüfen, ob die Arbeit mit nachhaltigkeitsrelevanten Projekten ein Potential zur Steigerung der Arbeitsmotivation beinhaltet – ein zentraler Aspekt der Untersuchung. Zu Fragen ist, wie schon im Analyseteil erwähnt, insbesondere nach den Motiven für die Motivation.

3.2.4.1 Zusammenhang zwischen Arbeitsmotivation und dem Thema Zukunftsfähige Stadtentwicklung [3 (1)]

Die Fragen und ihre Intention

Nun kam die Befragung zu einem wichtigen Aspekt der Untersuchung. Können Sie sich die Mitarbeiter vorstellen, dass die Arbeit mit dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung die Mitarbeitermotivation erhöht? Und könnte sich die Motivation der Mitarbeiter erhöhen, wenn sie spüren, dass ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht? Mit diesen beiden zusammenhängenden Fragen galt es, erste allgemeine Einschätzungen zu eruieren.

Nachhaltigkeit als Motivationsfaktor

Die Antworten fielen meist recht kurz aus. Die überwiegende Zahl der Mitarbeiter vertrat überzeugt die Einschätzung, dass die Arbeit mit nachhaltigkeitsrelevanten Projekten die Arbeitsmotivation der Kollegen erhöhen könnte. Drei Gesprächspartner äußerten sich skeptisch.

Bewertung

Die befragten Mitarbeiter konnten sich nicht nur für sich, sondern auch für die Kollegen vorstellen, dass sich die Arbeitsmotivation erhöht. Dieses Ergebnis wird in der weiter untern vorgestellten quantitativen Befragung weiter überprüft werden. Möglicherweise erbringt das Ergebnis ein plausibles Argument für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprojekten und die Integration von Nachhaltigkeit in die Managementstrategie bzw. -philosophie.

3.2.4.2 Was macht Nachhaltigkeit interessant oder gar handlungsleitend? [3 (2)]

Die Frage und ihre Intention

Nun waren die Interviewpartner aufgefordert, ihre zuvor benannte Einschätzung zu begründen. Im Rahmen der verschiedenen Antworten wurden zahlreiche fördernde und hemmende Faktoren benannt.

Motivationsfördernde Faktoren für die Arbeit zum Thema Nachhaltigkeit

Mitarbeiter müssen den Zusammenhang spüren

Die Befragten konnten sich in der Mehrheit eine erhöhte Arbeitsmotivation vorstellen, wenn die Mitarbeiter spüren, dass ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht und/oder unmittelbaren Nutzen stiftet. Ebenso wie beim Prozess der Verwaltungsmodernisierung sei die Motivation groß, wenn die Mitarbeiter den Zusammenhang spüren. Zur Erläuterung hier zwei von vielen Anmerkungen der Befragten

> *„Beispiel Soziahilfesachbearbeiterin: Unsere Sachbearbeiterin bewilligt am Arbeitsplatz in der Regel Sozialhilfe. Wenn die in einen übergreifenden Prozess des Amtes, der heißen würde „Wie können wir stärker gestalten und wirken durch unsere Arbeit bzw. Bewilligungen und Leitbilder und Kriterien zum Thema Nachhaltigkeit erarbeiten“, dann würde das mit Sicherheit zu einem Motivationsschub führen.“*

Themenstellung entscheidend

Interessant würde die Arbeit zum Thema Nachhaltigkeit insbesondere dann, wenn spürbare Qualitätsverbesserungen erzielt werden. Sowohl die interne Kommunikation und die internen Arbeitsabläufe als auch die Ergebnisse von Projekten als Wirkung nach Außen müssten sich verbessern, dann sei es gut vorstellbar, dass Nachhaltigkeit für die Mitarbeiter interessant oder gar handlungsleitend wird. Die Themenstellung ist demnach eine wichtige Bedingung für das Interesse an der Aufgabenwahrnehmung. Das Thema “Wie und in welche Richtung entwickelt sich unsere Stadt” bzw. “Wie können wir unsere Aktivitäten am Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung ausrichten” stößt zumindest bei den Befragten im Bereich Stadtplanung auf großes Interesse.

Karriere eher geringer Motvationsfaktor

Als eher zweitrangige Gründe für die Auseinandersetzung mit nachhaltigkeitsrelevanten Projekten wurden mögliche Karrierestufen, Prämien oder Gehaltsverbesserungen eingestuft. Derartige Anreize wurden von den Befragten ohnehin als eher unrealistisch bzw. unwahrscheinlich beurteilt. Gleichwohl wurde zum Teil

angenommen, dass gerade Kollegen, die grundsätzlich weniger Interesse am Thema Nachhaltigkeit haben, mit Karrierechancen „geködert“ werden könnten. Ebenso wie für die einzelnen Mitarbeiter können Motivationsanreize für verschiedene Einheiten erforderlich sein. Förderlich könnten „Belohnungssysteme für Teilbereiche sein, die sich besonders am Leitbild der Nachhaltigkeit orientieren.“ Dies ist in einer Stadt beispielsweise der Fall, wenn etwa das Jugendhaus im Falle eines besonderen Engagements für Umweltbildung und Nachhaltigkeitsbildung eine erhöhte Budgetzuweisung erhält.

> *“So müsste das für die Verwaltung insgesamt sein, dass die Geschäftsbereiche sich profilieren, durch ihr Engagement für zukunftsfähige Entwicklung”.*

Orientierungspunkt Gemeinwohl

Es wurde die Einschätzung geäußert, dass im Rahmen der Personalentwicklung weniger die Orientierung an den Erwartungen des Vorgesetzten als vielmehr die Orientierung am Kunden oder Nutzen für die dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung oder am Gesamtwohl berücksichtigt werden sollten. Dazu müssten die Mitarbeiter in die Lage versetzt werden. In der Personalentwicklung sollten diejenigen höher gestellt werden, die sich durch Bereitschaft zu Veränderung, Engagement, Kundenorientierung, Engagement beim Umweltschutz u.ä. auszeichnen.

Arbeitskontext kennen

Wie bei der Verwaltungsmodernisierung sei die Motivation zur Mitgestaltung hoch, wenn die Mitarbeiter den Kontext ihrer Arbeit kennen. Zudem würde das Thema zukunftsfähige Entwicklung sicherlich von vielen angenommen, wenn es sich nicht nur auf Umweltentwicklung bezieht, sondern auf die zukunftsfähige Entwicklung der Stadt insgesamt, des Stadtbildes, der sozialen und kulturellen Belange. Weitere fördernde Faktoren, die angesprochen werden sollten:

- Die persönlichen Lebensumstände und Gründe wie eigene Kinder, Neigung zur Zusammenarbeit mit bestimmten Kollegen, vorhandenes Engagement u.ä. (dies ist ein sehr oft genanntes Kriterium),
- Die persönliche Grundhaltung „wie kommen ich dabei weg“,
- (Zunächst)tendenziell eher junge Kollegen.

Zudem seien besonders Frauen an Nachhaltigkeitsfragen interessiert und einige stolz auf ein abgeschlossenes Projekt, besonders, wenn es Nachhaltigkeitsbezug hat. Motivierend wirke es darüber hinaus, wenn

- die Mitarbeit an Projekten, ausreichend konkret sei, sodass man selber mitgestalten kann,
- Nachhaltigkeitsprojekte ernst gemeint sind und sich nicht nur oberflächlich an Nachhaltigkeit orientieren (und z.B. Möglichkeiten solarer Energien ablehnen oder übergehen),
- Evaluierung und Ergebniskontrolle erfolgen,

- Interesse von Politik und Verwaltungsführung gegeben ist, die Erreichung der Ziele zu überprüfen,
- eigene Ideen eingebracht werden können,
- Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Gestaltung gegeben sind (*"Die Möglichkeit zur Mitgestaltung bekommen die Mitarbeiter ja sonst nicht. Je weniger Möglichkeiten wir in dem Bereich bieten, desto schlechter wird die Motivation der Mitarbeiter.")*
- die Umsetzung garantiert wird,
- die Arbeit zum Thema Nachhaltigkeit oder an einem relevanten Projekt hohes Image einbrächte (*„z.B. durch die geänderte Sichtweise auf die Arbeitsweise des Amtes von Außen. Der Ruf ist nicht der Beste. Da wäre ein Erfolgserlebnis notwendig. Mitarbeiter könnten sich dann besser identifizieren mit der Arbeit*").

Darüber hinaus wurden verschiedene Strategien genannt, um Interessenten für die Arbeit am Thema Nachhaltigkeit zu identifizieren bzw. das Thema interessant zu machen:

- Leute suchen, die einen Zugang finden oder zu denen gutes Verhältnis besteht
- Kooperation schmieden
- Mehr Verantwortung nach unten delegieren, Freiräume schaffen, ergebnisorientiertes Arbeiten ermöglichen
- Hilfe bei Aufklärung von Zielkonflikten (beispielsweise beim Bau von Windkraftanlagen. Die Probleme liegen hier vornehmlich in der Bewältigung von Konfliktlagen zwischen Investoren und betroffenen Bürgern.)
- Rückkopplung / Spiegelung des Handelns
- Einbindung der Mitarbeiter in Gestaltungsprozesse *(„Beispielsweise könnte es interessant für die Mitarbeiter sein, mit Sozialhilfe nicht nur die Not zu lindern, am Ende des Prozesses, sondern auch zu gestalten, proaktiv zu agieren.")*
- Konkrete Zielvorgaben machen

Motivationshemmende Faktoren

Die Differenzen zwischen Anspruch und Wirklich wirkten kontraproduktiv, hieß es einmal. Vorgaben die konträr zu den gegebenen Zielen sind, würden die Motivation verringern. Zudem wurde die Diskrepanz zwischen Bewusstsein und Handeln als kritischer Punkt angeführt. Die Mitarbeiter verhielten sich ja selbst in ihrem Privatleben nicht anders als die Bürger und z.B. das Auto vor der Garage waschen und damit die Regenwasserkanalisation belasten. Motivationshemmend wirkt sich ferner aus, wenn

- strenge und detaillierte Vorgaben gemacht werden,

- umfangreiche und weitgehende Auflagen gemacht werden,
- die Mitarbeiter getrimmt worden sind, ja keine Vorschriften zu missachten (dann fällt es ihnen schwer, sich an übergeordneten Zielen zu orientieren),
- Mitarbeiter kaum die Folgen und Konsequenzen ihres Handelns spüren

Befragung ergab viele Hinweise

Alles in allem ergeben die Angaben der Mitarbeiter in den untersuchten Kommunalverwaltungen eine recht umfassende Sammlung von Tipps darüber, worauf man achten und was man vermeiden sollte sowie von strategischen Hinweisen, um Mitarbeiter für die Arbeit in Projekten für nachhaltige Entwicklung zu gewinnen.

Sind Frauen stärker an Nachhaltigkeit interessiert?

Interessant sind die Hinweise auf geschlechterspezifische Aspekte der Arbeitsmotivation. Zwei von drei befragten Frauen waren der Auffassung, dass besonders Frauen am Thema Nachhaltigkeit interessiert seien und eine entsprechende Grundmotivation mitbringen.

> *„Meine Erfahrung ist, dass Frauen ein sehr großes Interesse daran haben, an Zukunftsfragen mitzuwirken und da auch sehr sensibel sind und eher zu motivieren, nachhaltige Diskussionen zu führen als die Männer das oft sind. Weil sie natürlich auch aufgrund ihres Augenmerks auf die Kinder, immer die zukünftige Entwicklung – ;wie wirkt sich das aus, auf meine Kinder, wie ist das, wenn die groß sind?' "*

Frauen hätten in der Regel eine größere (emotionale) Nähe zu Kindern und damit zu Themen, die für die heranwachsende Generation wichtig seien. Es wurde zudem die Einschätzung geäußert, dass sie diese größere Nähe auch dann aufweisen, wenn sie keine eigenen Kinder haben. Eigene Kinder seien aber auch für männliche Kollegen ein Aspekt der Arbeitsmotivation, wenn es um dauerhaft tragfähige Entwicklung gehe. Darauf hat ein männlicher Befragter hingewiesen.

Bewertung

Kinder als persönlicher Beweggrund

Offenbar spielen die persönlichen Beweggründe eine große Rolle. Das ist nichts neues und gilt für alle Themen. Jedoch ist es durchaus denkbar, dass (eigene) Kinder eine wesentlich tiefgreifendere Grundlage für Arbeitsmotivation und Engagement liefern als andere Beweggründe wie z.B. Karriere, besseres Gehalt u.ä.. Zudem spielen die eigenen Kinder bei der Einführung von Controlling und Budgetierung wohl kaum eine Rolle als persönlicher Beweggrund. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, den Aspekt strategisch einzusetzen, etwa bei der Konstitution von Projekt- oder Arbeitsgruppen.

Ebenfalls wichtig: Nähe zur Gemeinde

Von Bedeutung ist auch, ob die Mitarbeiter in der Stadt leben, in der sie arbeiten. Bei Pendlern wird die emotionale Beziehung zu Themen der Stadt gering sein, Ortsansässige können dagegen geradezu »befangen« sein.

Beachten: Wie kommen die Kollegen miteinander aus?

Von großer Bedeutung sind die persönlichen Beziehungen zwischen den Kollegen sobald Zusammenarbeit gefordert wird. Das Interesse an Nachhaltigkeit kann auch dadurch geweckt werden, wenn deutlich wird, dass in Kooperation mit Kollegen gearbeitet wird, die dem jeweiligen Mitarbeiter besonders sympathisch sind. Umgekehrt negativ können sich bestehende Abneigungen auswirken. Diejenigen also, die in irgendeiner Form motivierend wirken wollen, müssen sehr genau über die sozialen Beziehungen und Verhältnisse, Grundhaltungen, und Neigungen ihrer Kollegen bzw. Mitarbeiter informiert sein – keine geringe Anforderung. Die Motivlagen der Mitarbeiter sind zu verschieden, um mit simplen Mustern arbeiten zu können (Beförderung, Leistungszulagen u.ä.).

Relevant: Nachhaltigkeitskennzahlen

Das angesprochene „Belohungssystem für Teilbereiche“ ist eine sehr interessante Schnittstelle zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit. So geht die Entwicklung von Kennzahlen fließend in die Indikatorendebatte für Nachhaltige Entwicklung über. Ebenso lassen sich Budgetzuweisungen für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement instrumentalisieren. Dauerhaft-umweltgerechtes Ressourcenmanagement kann sich auf Geld, Fähigkeiten, Energieträger u.ä. beziehen. Insofern wurden die Vorüberlegungen zu den Punkten »Naturhaushaltsplan« und »Eco-Management« bestätigt.

Für Nachhaltigkeitsprojekte: Zu Mehrarbeit bereit

Die Auseinandersetzung mit der zukunftsfähigen Entwicklung gibt anscheinend auch die Möglichkeit, den Arbeitsalltag zu verlassen. Die Befragten zeigten sich sogar alle zu Mehrarbeit bereit. Man kann allerdings davon ausgehen, dass sich dieses Meinungsbild nicht auf die Mehrheit der Mitarbeiter übertragen lässt. Solange die täglichen Aufgaben ohnehin nur knapp mit der zur Verfügung stehenden Zeit abgearbeitet werden können, wird zusätzlicher Aufwand abschreckend wirken – auch, wenn das Thema Nachhaltigkeit heißt. Die Frage ist allerdings, welche Bezüge vom Nachhaltigkeitskonzept zur Alltagspraxis, also den abzuarbeitenden Aufgabenpaketen, aufgebaut und entwickelt werden können und inwiefern sich die Mitarbeiter in den Entwicklungs- und Aufbauprozess einbringen. Bislang wird den Mitarbeitern nicht der notwendige (anregende) Freiraum gegeben, diese Potentiale zu erschließen. Die möglichen Bezüge werden auch unterschiedlich ausfallen, die Ausstellung eines Personalausweises etwa bietet eher wenig Ansatzpunkte.

Motivationsfördernd: Arbeit an einer gemeinsamen Sache

In der Zusammenschau zeigt sich, dass die Frage nach dem Sinn im Mittelpunkt der Motivationsansätze steht. Die Auseinandersetzung mit und die Arbeit am Thema zukunftsfähige Entwicklung kann die Möglichkeit bieten, der eigenen Arbeit einen neuen Sinn zu geben, sich mit der Arbeit zu identifizieren und einen Teil zum gemeinsamen Ganzen beizutragen. Verschiedene Anmerkungen der Befragten wie „wenn die Mitarbeiter den Zusammenhang spüren“ oder „wenn die Arbeit Nutzen stiftet für die zukünftige Entwicklung“ deuten darauf hin, dass es um die Arbeit an der gemeinsam Sache geht. Überlegungen zu diesem Thema werden oft unter dem Stichwort „Corporate Identity“ zusammengefasst. Zweifellos kann sich die jahrelange Abarbeitung dergleichen Aufgaben als ebenso läh-

mend oder frustrierend erweisen wie die Arbeit am Fließband in der industriellen Produktion. Auch in letzterer wird versucht, über Rotationssysteme, Workshops zur Produktivitätsverbesserung u.ä. die Mitarbeiter aus dem Alltag herauszuziehen und neue Potentiale zu erschließen. Zahlreiche Beispiel aus privaten Unternehmen sind vorhanden. Die entsprechende Literatur zum Stichwort „Corporate Identity" gilt es, in der weiteren Forschung bezogen auf öffentliche Verwaltungen in Kommunen auszuwerten.

Kurzfristiges Denken der Politiker frustriert

Insgesamt war eine Form der Resignation gegenüber großen Zielen spürbar. „Die Politik" würde ja doch immer wieder mit kurzfristigen Projekten/Anliegen „dazwischenfunken". Die Verfolgung langfristiger Konzepte sei mit den politischen Entscheidungsträgern nicht durchzuhalten. Dieses Meinungsbild zeigt, dass die Voraussetzung für eine hohe Grundmotivation die eindeutige Forderung der politischen (und administrativen) Führung hinter Projekten und Strategien für Nachhaltige Entwicklung stehen muss. Zudem wurde gesagt, dass die gesetzten Ziele auch von den Führungskräften in Politik und Verwaltung wiederkehrend eingefordert und geprüft werden müssten. Wenn die Ziele nicht beachtet werden, müssten Konsequenzen in Form von Sanktionen o.ä. erfolgen. Die Befragten meinen es also ernst, wenn sie vom Engagement für Nachhaltige Entwicklung sprechen. Sie fordern allerdings auch, dass dieses Engagement ernsthaft erwünscht wird und Nachhaltigkeitsprojekte nicht als »Spielwiese« betrachtet werden.

3.2.4.3 Vorteile durch die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts [3 (3)]

Die Frage und ihre Intention

Abschließend wurden die Interviewpartner gefragt, ob sie für sich persönlich Vorteile sehen, die sie durch die Kooperation mit anderen Ressorts bekommen könnten. Mit dieser Frage sollten Hinweise auf mögliche Anreize für integratives Arbeiten gesammelt werden.

Viele Lerneffekte durch Querschnittsarbeit

Fast alle sahen für sich persönlich Vorteile, die sie durch die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts haben können. Die Aufgabe in der Stadtplanung, alle Fachgebiete und –bereiche zusammenzuführen und abzuwiegen, sei faszinierend, hieß es einmal. Man sei auf die Zusammenarbeit angewiesen, sagten drei der Befragten. Darüber hinaus wurde u.a. das Lernen durch Kontakte mit anderen Ämtern und externen Institutionen als persönliche und berufliche Bereicherung empfunden. Ein solch verschiedenartiges Lernen und facettenreiches Arbeiten sei an anderen Stellen nicht möglich. Wichtig sei die Kooperation mit anderen auch, um eigene Zielvorstellungen zu verwirklichen. Die Kooperation funktioniere allerdings nicht immer voraussetzungslos. Notwendig seien u.a. Fortbildungen für Kommunikation zwischen den Ressorts.

Bewertung

Erhöhte Kooperation Motivation?

Die Antworten zeigen, dass für die Befragten Kooperation mit anderen Ämtern und Ressorts selbstverständlicher Bestandteil der Arbeit ist. Es ist daher nicht ü-

berraschend, dass persönliche Vorteile gesehen werden. Es wäre interessant zu erfahren, inwieweit sich dieses Meinungsbild auf die Mitarbeiter insgesamt übertragen lässt. Möglichweise wird in anderen Ressorts die Kooperation nur als lästige Pflicht gesehen. Hinter den Antworten steckt darüber hinaus die Aussage, dass fassettenreiches Arbeiten und Abwechslungsreichtum als Folge der Kooperationen die Arbeitsmotivation erhöht. Das bedeutet zudem gleichzeitig, dass die zur Kooperation genötigten »Einzelgänger«, die ungern in Arbeitsgruppen u.ä. arbeiten, demotiviert sind. Dieser Aspekt sollte weiter verfolgt werden, ebenso der Hinweis zum organisatorischen Lernen durch die Zusammenarbeit zwischen Fachbereichen und Disziplinen.

3.2.5 Persönlicher Bezug zum Thema Nachhaltigkeit / persönliche Einschätzungen [4]

Die Einschätzungen zur Frage, ob sich Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit miteinander verbinden lassen, stehen im Zusammenhang mit dem individuellen Bezug der Befragten zum Thema Nachhaltigkeit. Ziel der Fragen war, es ein Stimmungsbild einzufangen. Je nach dem wie sehr den Befragten das Thema persönlich am Herzen liegt, wie sie sich engagieren und welchen emotionalen oder sachlichen Bezug sie haben, können auch die Antworten auf andere Fragen unterschiedlich bewertet werden.

3.2.5.1 Bedeutung des Nachhaltigkeitskonzepts im Arbeitsbereich der Befragten [4(1-2)]

Integrationsanspruch für Stadtentwickler nicht neu

Zunächst wurden die Mitarbeiter gefragt, welche Bedeutung für ihren Arbeitsbereich das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung hat. Alle sahen in ihrer Arbeit einen sehr starken Bezug zur nachhaltigen Entwicklung und messen dem Thema eine hohe Bedeutung zu. Einige verwiesen darauf, dass sich dieser Bezug durch den Tätigkeitsbereich an sich ergäbe. Zudem sei Nachhaltigkeit nicht etwas vollkommen Neues. Schon zuvor habe man verschiedene Lebensbereiche und Anforderungen miteinander abwägen müssen; gerade die Stadtentwicklung beschäftige sich mit Fragen der langfristigen Entwicklung der Stadt.

Können aus Nachhaltigkeit konkreten Handlungsbedarf ableiten

Einig waren sich die Gesprächspartner auch darin, dass sich aus dem Nachhaltigkeitskonzept konkreter Handlungsbedarf für den eigenen Arbeitsbereich ergibt. Es ginge darum, den Begriff mit Leben zu füllen. Spontan wurden die verschiedene Themen genannt: verdichtete und geschlechtergerechte Wohnformen, sparsamer Umgang mit Flächen, Entwicklung von Gewerbegebieten u.ä. Die verschiedenen Punkte der Nachhaltigkeit seien immer wieder abzufragen. Nützlich wäre ein politischer Beschluss für eine Qualitätssicherung in Bezug auf die Einhaltung von Nachhaltigkeit.

Bewertung

Befragte waren sehr kenntnisreich...

Die Befragten zeigten ein bemerkenswert ausgeprägtes Interesse am Thema Nachhaltigkeit. Das Kriterium „Auseinandersetzung mit dem Thema Nachhaltigkeit“ ist – wie bei der Auswahl der Gesprächspartner angestrebt – gut erfüllt. Ohne diese Voraussetzungen wären wohl auch kaum Hinweise zur Problemstellung der Untersuchung zu erwarten gewesen. Die beiden Diskurse um Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit sind ohnehin jeder für sich genommen sehr umfassend und werden zusammengenommen noch komplexer.

...und engagiert

Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die befragten Mitarbeiter kompetent und engagiert sind. Nachhaltigkeit ist für sie mehr als eine Worthülse oder dehnbarer Begriff. Damit bringen die Mitarbeiter einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Mitwirkung an Nachhaltigkeitsprojekten mit. Für weitere Untersuchungen wäre interessant, inwiefern sich das Interesse für Nachhaltige Entwicklung auf Mitarbeiter in bestimmten Fachbereichen konzentriert. Darüber hinaus könnte geprüft werden, in welcher Art die Auseinandersetzung mit der Nachhaltigkeitsthematik stattfand, um die Heranführung anderer Mitarbeiter an das Thema systematisieren zu können.

3.2.5.2 Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit und Interesse an Fortbildung [4 (3)]

Die Frage und ihre Intention

Wie schon im Analyseteil festgestellt wurde, kann Mitarbeiterfortbildung ein Grundstein legendes Element für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln sein. Um diesem Aspekt nachzugehen wurde die Frage gestellt, ob Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit angeboten werden und ob die Befragten ein solches Angebot wahrnehmen würden.

Bereitschaft vorhanden. Angebot dürftig

Zunächst differenzierten die Mitarbeiter zwischen internen und externen Fortbildungsmöglichkeiten. Drei der untersuchten Stadtverwaltungen boten interne Fortbildungsmöglichkeiten an. In einer Verwaltung wurde übereinstimmend das Fehlen interner Fortbildungen zum Thema Nachhaltigkeit diagnostiziert, jedoch auf externe Möglichkeiten verwiesen. In einem Fall seien besonders während der LA21 einige Angebote gemacht worden, die sich dann nachfolgend auf bestimmte Themen konzentrierten. Alle Befragten haben sich im Rahmen von Fortbildungen über Nachhaltigkeit informiert oder wären bereit dies unter der Bedingung zu tun, dass das Angebot hinreichend spezifisch bzw. zu einem Thema der Nachhaltigkeit ist. Unter anderem wurde der Mangel solcher Angebote angemerkt. Es bestünde zum Teil auch ein Mangel an Bereitschaft, einzelne Mitarbeiter für nachhaltigkeitsrelevante Fortbildungen abzustellen. Über Nachhaltigkeit allgemein fühlten sich alle ausreichend informiert. Einmal hieß es, das interne Angebot sei so gut, man habe externe Angebote noch nicht in Anspruch nehmen müssen.

Bewertung

Offenbar sind die verwaltungsspezifischen Fortbildungsangebote sehr unterschiedlich oder werden zumindest so bewertet. Werden externe Angebote hinzugezogen, gibt es zumindest ausreichend Möglichkeiten, das Wissen über nachhaltige Entwicklung zu vertiefen. Die Antworten lassen zudem den Schluss zu, dass allgemeine Angebote über die Nachhaltigkeitsidee auf geringe Nachfrage treffen dürften. Eher gilt es, den spezifischen Nachhaltigkeitsbezug der verschiedenen Arbeitsbereiche im Rahmen von Fortbildungen zu entwickeln. Anders gesagt, könnte es hilfreich sein, die Mitarbeiter bei der Übertragung des abstrakten Nachhaltigkeitskonzepts auf die konkreten Arbeitszusammenhänge zu unterstützen. Eine hinreichende Konkretisierung könnte gegebenenfalls die Vorgesetzten von der Notwendigkeit bzw. Vorteilen einer Fortbildung überzeugen. Darüber hinaus ergaben die Antworten ein konsistentes Bild. Da die Mitarbeiter Nachhaltigkeit für den eigenen Arbeitsbereich als sehr bedeutsam definiert haben, wäre ein geringes Interesse an Fortbildungsangeboten widersprüchlich gewesen.

Helfen bei Übertragung von Nachhaltigkeit auf Arbeitszusammenhänge

3.2.5.3 Hemmnisse für die Einbeziehung des Leitbildes in konkrete Umsetzungsprojekte [4 (4)]

Anlass für die Untersuchung war unter anderem die offenkundig problematische Umsetzung sogenannter „guter Beispiele“ für Nachhaltige Entwicklung. Eine Ursache wird in den administrativen Strukturen und Verfahren gesehen. Mit einer recht provokanten Einleitung („...oft haben ökonomische Interessen die Oberhand...“) wurden die Mitarbeiter daher ganz allgemein gefragt, woran nach ihrer Ansicht die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten scheitert.

Die Frage und ihre Intention

Zusammenfassend wurden folgende Erklärungen aufgeführt: Erhalt der finanziellen und wirtschaftlichen Vitalität, Sicherstellen des Gemeinwohls im Strukturwandel und bei schwindender Attraktivität, Anweisungen kommen von Politik, Wechsel der Ratsmehrheit, wenig Hinweise auf konkrete langfristige Folgen von Entscheidungen und neuen Projekten Seitens der Verwaltung, Standortwettbewerb, Globalisierung, menschliches Verhalten, Nachhaltigkeit wird oft als zu ökologielastig eingestuft, tradierte Muster und Sozialisation der Menschen in den 1960ern und 1970ern, Routinen, Bequemlichkeit, Finanzknappheit, fachliche Zwänge, Investorenprojekte, Mangel an Eigenprojekten, starke wirtschaftliche Interessen, Wirtschaftsförderung wird missverstanden als Einzelbetriebsförderung, Erfolgsdruck für Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft, kurzfristige Sichtweisen der Politik, Denken in vier bis fünf Jahresrhythmen, Notwendigkeit von Gewerbesteuereinnahmen für soziales und kulturelles Angebot.

Viele Hemmnisse aufgezählt

Mehrfach wurde auf eine schlechte regionale Kooperation verwiesen. Der Verzicht auf die Entwicklung eines Gewerbegebietes oder Wohnsiedlung auf der grünen Wiese leiste keinen Beitrag zur Flächenschonung, solange stattdessen die Nachbargemeinde die Umsetzung vorantreibe. Grundsätzlich sei das Abwägen von Alternativen aufwendig:

Schlechte regionale Kooperation

„Und das Handeln nach einem gängigen Muster und dem was gefragt ist [ist sehr stark]. »Das was gefragt ist, das bauen wir auch und damit können wir auch am besten Geld verdienen«. Und alles, was von der Norm abweicht, ist erstmal mit viel mehr Aufwand und Kosten verbunden. Also Alternativen vorzustellen und auch mit Widersprüchen zu arbeiten, das ist einfach sehr viel mehr Aufwand."

Bewertung

Befragung erbrachte Hemmnisanalyse

Insgesamt lieferten die Antworten ein breites Spektrum an Gründen für das Scheitern der Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten. Die Verantwortung wird weder eindeutig der politischen noch der administrativen Seite zugeschoben. Ein konkreter Schwerpunkt lässt sich nicht ausmachen. Allerdings zeigt die Auflistung, dass nach Auffassung der Mitarbeiter die starke Betonung wirtschaftlicher Interessen am ehesten Nachhaltigkeitsprojekte verhindert. Interessanter Weise wurde die kurzfristige Orientierung der Politiker auf die nächste Wahl – ein klassisches Ergebnis politikwissenschaftlicher Analyse von Entscheidungsprozessen – nur einmal erwähnt. Dieses Ergebnis unterscheidet sich stark von den Vorgesprächen mit Experten aus der Forschung, in denen die Wahlorientierung mehrfach thematisiert wurde.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Unnötige Bewertung

Die zuvor als „recht provokant" bezeichnete Frage war eindeutig suggestiv. Die Befragten wurden mit der Feststellung konfrontiert, dass der Anspruch einer zukunftsfähigen Entwicklung sich in der Praxis nur schwer verwirklichen lässt. Es wäre seriöser gewesen, jegliche Bewertungen und Feststellungen zu vermeiden und lediglich nach Hemmnissen und Erfolgsfaktoren zu fragen. Gleichwohl stieß die Frageformulierung nicht auf Widerspruch. Eher entstand der Eindruck, dass damit eine allgemeine Stimmungslage getroffen wurde.

3.2.5.4 Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation [5]

Im Rahmen der Literatur- und Dokumentanalyse wurden Projektgruppen als eine besondere Möglichkeit eingeschätzt, um verschiedene Fachbereiche, Ressorts und Disziplinen miteinander zu vernetzen. Mit dem Frageblock zum Thema sollte hinterfragt werden, inwiefern sich Projektgruppen aus Sicht der Mitarbeiter zur Umsetzung von nachhaltigkeitsrelevanten Projekten eignen und welche Grundeinstellung die Mitarbeiter zur Projektgruppenarbeit haben. Zum Tragen kamen hier auch die Einschätzungen der Mitarbeiter über die Motivation der Kollegen. Gleichzeitig wurden Hinweise zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen für die Vorbereitung und Durchführung von Projektgruppen gesammelt.

Stellenwert und Formen von Projektgruppen [5 (1-2)]

Die Frage

Zunächst wurde die Frage gestellt, in welchen Formen bislang mit Kollegen aus anderen Ressorts zusammengearbeitet wurden und welche Probleme es dabei gab. Zudem sollte in Erfahrung gebracht werden, ob diese Kommunikationsprozesse eher formell oder informell waren und welchen Stellenwert ressortübergreifende Projektgruppen (Arbeitsgruppen u.ä.) haben.

Entscheidend: Stellenwert der Gruppe in der Gesamtverwaltung

Laut Auskunft der befragten Mitarbeiter tragen als informell bezeichnete übergreifende Arbeitsformen meist den Titel Arbeitsgruppe. Sie machen einen Großteil aus und haben keine oder nur geringe Entscheidungsbefugnis. Die Folge ist ein geringer Stellenwert. Als Projektgruppen bezeichnete Arbeitsformen haben tendenziell eher formellen Charakter. Entscheidend ist der Stellenwert der Gruppe in der Gesamtverwaltung. Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass es eine Bandbreite an Kommunikationsformen gäbe, die sehr unterschiedlich fall- und themenbezogen angewendet würden. Als weitere Form der Zusammenarbeit wurden Qualitätszirkel erwähnt.

Projektgruppen sehr wichtig für Nachhaltigkeit

Alle Befragten waren sich einig, dass die Arbeit in Projektgruppen von hoher Bedeutung für Verwaltungshandeln insgesamt und notwendige Bedingung für die disziplin- und ressortübergreifende Kooperation ist. Insbesondere für nachhaltige Entwicklung komme Projektgruppen ein hoher Stellenwert zu.

Triebfeder für Weiterentwicklungen

Arbeits- und Projektgruppen könnten die Triebfeder für Weiterentwicklungen sein. Insbesondere formelle Projektgruppen, die ein bestimmtes Ziel erreichen sollen, hätten einen hohen Stellenwert, darin waren sich alle einig. Das gelte vor allem, wenn der Stadtrat oder Oberbürgermeister als Schirmherr fungiere bzw wenn die übergreifende Arbeitsform mit einer besonderen Förderung etwa vom Land verknüpft bzw. eine Bedingung der Förderung sei. Einmal wurde erwähnt, dass sich der Stellenwert der Projektgruppe im Bereich Stadtteilentwicklung im Laufe der Arbeit erhöht habe. Ob Projektgruppen als Organisationsmethode an sich einen hohen Stellenwert haben, wurde unterschiedlich gesehen. Einige der Befragten Stadtplaner verstanden die Koordination von Projektgruppen als ihre originäre Aufgabe.

Besser von »Team« als »Gruppe« sprechen

Einmal wurde darauf hingewiesen, dass man besser von »Team« als von »Gruppe« sprechen solle. Die Gruppe sei nur ein zufällige Zusammenfassung von Menschen. »Team« betone stärker das Miteinander. Teams gäbe es auch für das laufende Geschäft und mittlerweile gäbe es mehr Projektmanagementkräfte als Leitungskräfte.

Bewertung

Projektgruppenarbeit keine Seltenheit

Es kann gefolgert werden, dass integratives ressort- und disziplinübergreifendes Arbeiten für den Stadtplanungsbereich keine Seltenheit ist. Als wirksam werden jedoch nur formelle Projektgruppen eingestuft, deren Arbeit von den Entschei-

dungsspitzen gewollt ist und deren Ergebnisse erwartet und evaluiert werden. Die reine Zahl laufender Projekt- oder Arbeitsgruppen bringt demnach keine Aussagekraft mit sich. Weitere Untersuchungen zu dem Thema müssen also das Kriterium „von der Führung unterstützt“ oder ähnliches berücksichtigen.

Maßgebend: Dringliche Projekte

Übergreifende informelle Zusammenarbeit wird oft als Zeitverschwendung gesehen, soweit nicht von höheren Hierarchieebenen erwünscht. Ressort- und disziplinübergreifendes Arbeiten hat nicht an sich einen hohen Stellenwert und wird nicht als allgemeine Arbeitsform in den untersuchten Kommunalverwaltungen von den Mitarbeitern erwartet. Maßgebend sind offenbar konkrete Einzelprojekte, die schnell umgesetzt werden sollen, weil Sie für das Image der Stadt, einer Partei oder der Verwaltung besonders vorteilhaft sind. Dahinter verbirgt sich die Gefahr, dass die Projektgruppenarbeit von der Führung lediglich als probates Mittel verstanden wird, um zeitlich nahe liegende Vorhaben möglichst zügig umzusetzen und rasche Ergebnisse vorzuweisen. Damit nicht nur populäre Themen in Projektgruppen bearbeitet werden, könnten beispielsweise entsprechende Vorgaben im Rahmen der Städtebauförderung gemacht werden. Ein gutes Beispiel sind die Stadtteilerneuerungsprojekte, die von der politischen und administrativen Führung insbesondere aufgrund der guten Finanzierung erwünscht sind und die integrative Arbeitsform auch unabhängig vom Prestigecharakter des Projektes etablieren können.

Einbeziehung Externer [5 (3)]

Die Frage und ihre Intention

Wie schon im Analyseteil festgehalten wurde, fördert die Einbeziehung Externer die Projektdurchführung. Die Frage zur Einbeziehung Externer wurde mündlich nach Bürgern und Gutachtern unterschieden und sollte Aufschluss über die Bandbreite und Offenheit der Projektgruppen geben.

Bürger bei örtlichen Umsetzungsthemen einbeziehen

Insgesamt waren die Antworten kurz und prägnant. Grundsätzlich sei die Kundenwarte bzw. die Sichtweise des Fachfremden sehr wichtig. Die Hinzuziehung von Gutachtern und Experten in die kooperative Zusammenarbeit wurde sehr oft erwähnt. Die Integration von Bürgern ist aus Sicht einiger Befragten nur bedingt möglich und notwendig. In Fällen wie den Stadtteilerneuerungsprojekten hatten Bürgerbeteilungsverfahren einen sehr hohen Stellenwert. Vor allem jedoch, wenn Projektgruppen zur Beschleunigung eines Verfahrens konstituiert würden, wird die Beteiligung der Bürger als eher kontraproduktiv empfunden. Übereinstimmend wurde darauf verwiesen, dass ein hinreichend konkreter Gegenstand, möglichst auf einen Stadtteil bezogen, Voraussetzung für die Beteiligung der Bürger sei.

Bewertung

Experten ja, Bürger fallweise

Die Hinzuziehung von Externen wird grundsätzlich für relevant gehalten wird, während die Beteiligung von Bürgern fragwürdig erscheint. Die Einbeziehung von Bürgern in die Projektgruppenarbeit ist aus Sicht der Befragen nur sinnvoll,

wenn diese ausreichend am Projektthema interessiert sind. Das Interesse dürfte um so höher sein, je unmittelbarer die Betroffenheit ist. In Hinblick auf die Verwaltungsmitarbeiter ist ein an Partizipation orientiertes Selbstverständnis erforderlich, damit die Einbeziehung von Bürgern zumindest fallweise als Vorteil wahrgenommen wird.

Bürgerbeteiligung kann lästig sein

Projektgruppen werden offenkundig häufig konstituiert, um Aufgaben mit hoher Priorität gegebenenfalls möglichst rasch zu bewältigen. In diesen Fällen wird die Einbeziehung der Bürger eher als lästig empfunden. Dabei reduziert sich in der Regel – wie empirische und theoretische Analysen aufzeigen – die Rückkopplung zur Bürgerschaft und die Wahrscheinlichkeit einer ablehnenden Haltung steigt. Folgerichtig wird daher im Analyseteil die Rückkopplung zur Umwelt als Erfolgsfaktor definiert, um isoliertes Handeln und geringe Akzeptanz zu vermeiden. Es kann jedoch keine grundlegende Aussage gemacht werden, ob Projekte mit hoher Priorität eine geringere gesellschaftliche Reflexivität aufweisen.

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse [5 (4)]

Die Frage und ihre Intention

Zu Beginn der Untersuchung lagen noch kein Quellen über die ressort- und disziplinübergreifende Projektarbeit zum Thema Nachhaltigkeit vor. Durch die Frage zu den Erfolgsfaktoren für Projektgruppenarbeit sollten die Hinweise aus der Literatur mit den Erfahrungen und Einschätzungen der befragten Mitarbeiter verglichen und sollte die Erkundungsstudie genutzt werden, um erste möglicherweise spezifische Hinweise für Nachhaltigkeitsprojekte zu sammeln und sie eventuell zu einem späteren Zeitpunkt weiterzuverfolgen.

Auftrag sollte von der Führung kommen

Aus den Antworten geht eindeutig hervor, dass nur solche Projektgruppen erfolgreich sind, die von politischen bzw. administrativen Führungspersonen gefordert und unterstützt werden. Der Auftrag sollte möglichst von ganz oben kommen und klare Kompetenzen zuweisen, wobei isoliertes Handeln vermieden werden müsse. Zudem sollte auch der Leiter, der den Mitarbeiter für die Projektarbeit entbehren muss, überzeugt von der Notwendigkeit der Gruppe sein. Wenn seine Zuständigkeit in Frage gestellt wird, könnte es zu Problemen kommen:

> *„Haben Mitarbeiter in einem Arbeitsbereich das Geföh,l ihnen wird durch die Projektgruppe »hineinregiert«, besteht wenig Interesse des Ressorts / der Leitung an Projektgruppen.“*

Wichtig: Fachliche Qualifikation

An zweiter Stelle hoben die Befragten die Bedeutung der Kompetenzen hervor. Sowohl der Projektleiter als auch die Mitarbeiter müssten ausreichend fachlich qualifiziert sein und sich insbesondere für die Arbeitsform Projektgruppe eignen. Die Beteiligten Mitarbeiter müssten zudem ausreichend Entscheidungskompetenzen von ihren Vorgesetzten zugewiesen bekommen:

> *„Es gibt ja tatsächlich noch in einigen Ämtern Führungsstrukturen, die dazu führen, dass die Leute in den Sitzungen nicht von der vereinbarten Linie ab-*

weichen dürfen und bei allem rückfragen müssen. Das hat etwas mit persönlichem Führungsstil zu tun.“

Darüber hinaus können gute persönliche Verhältnisse und Kontakte, gegenseitige Aufrichtigkeit sowie eine fachlich und sozial kompetente Führung die Projektarbeit befördern. Ebenfalls mehrfach erwähnt wurde die Aussicht auf Anerkennung in der Bürgerschaft und auf Ergebnisverbesserungen.

Hinderlich: Ressortegoismen

Einmal wurde erwähnt, dass die alten Beziehungen vor der Verwaltungsmodernisierung für die ressortübergreifende Zusammenarbeit hilfreicher waren und die neuen Strukturen Kooperationen erschwert hätten. Hinderlich für Kommunikationsprozesse seien u.a. Dezernats-, Ressort-, Budgetdenken, räumliche Trennung, Dezentralisierung bzw. die „Atomisierung des Verwaltungshandelns mit neuen Organisationsformen“. Die Abwägung verschiedener Belange während und am Ende der Projektarbeit sei problematisch, notwendig wäre für diesen Fall eine starke Führung mit Entscheidungskompetenz.

„Die Zusammenarbeit funktioniert gut in einer Art Ablauforientierung. Jeder zieht und macht mit. Aber spätestens, wenn man die abschließende Position des eigenen Ressorts formuliert, zieht sich jeder auf sein Fachbelang zurück. Dann zeigt sich, dass alle abwägen müssen und das tun manche nicht so gerne.“

Gerade Budgetierung habe zu einem „Kampf um Ressourcen zeitlicher und finanzieller Art“ geführt. Der Vorgesetzte müsste sicherstellen, dass das Geschäft weiter erledigt wird und habe daher die Neigung, niemanden in die Projektarbeit zu entlassen. Die Einbindung der Ressorts fällt dadurch schwerer. Auch die Mitarbeiter wissen, dass ihre Arbeit in der Regel liegen bleibt und nachgeholt werden muss, wenn sie Mitglied einer Projektgruppe sind.

„Ein Problem ist sicherlich, dass die Arbeitsdichte immer größer wird. Immer weniger Leute sind bereit und haben den Raum zu konzeptioneller Arbeit oder zur Beschäftigung mit neuen Dingen, neuen Strukturen.
Als Problem würde ich ansehen, dass die ressortübergreifenden AGs häufig als nicht so wichtig angesehen werden, so dass gesagt wird, das Alltagsgeschäft das lasse ich jetzt mal hinter mir, weil ich jetzt zur Projektgruppe muss. Da ist oft kein Raum mehr da, um sich damit intensiv auseinanderzusetzen. Und von daher hat in bestimmten Bereichen die Projektarbeit einen zu geringen Stellenwert.“

Hemmnis: Aufgabenorientierung

Mehrfach angesprochen wurde ein autokratischer Führungsstil, der eine Beurteilung der Mitarbeiter nach folgsamem oder abweichendem Verhalten mit sich bringt. Problematisch sei das klassische Führungsverhalten. Darunter wurde verstanden, dass Mitarbeiter danach beurteilt werden wie gut sie parieren, wie gut sie nach gegebenen Prinzipien handeln und ob sie nicht abweichen vom vorgegebenen Aufgaben- und Führungsverständnis. Das sie die klassische Linienbeurteilung. Deshalb würde sich nicht allzu leicht jemand mit Ideen oder Veränderungsvorschlägen hervorwagen. Problematisch und hinderlich seien nicht zuletzt

„Totalausfälle in Kompetenzsachen“ sowie mangelnde Konfliktfähigkeit, Einzelkämpfer in der Gruppe, Einzelegoismen und Desinteresse.

Bewertung

Projektgruppen: Erfolgsfaktor für Nachhaltigkeit

Im Analyseteil wurde festgehalten, dass sich die Arbeitsform Projektgruppe besonders eignet, wenn es um aktuelle, politisch brisante, akute, eilige, bedeutsame Themen geht, bei denen politisch anerkannter Handlungsbedarf bis zu einem bestimmten Zeitpunkt herrscht. Die gesammelten Erfahrungen im Rahmen der Interviews bestätigen diese Feststellung. Zudem wurde die »hohe Priorität« von Projekten mehrmals als Erfolgsfaktor definiert. Die Frage liegt daher nahe, ob die ressort- und disziplinübergreifenden (Nachhaltigkeits)projekte ebenfalls nur erfolgreich durchgeführt werden, können wenn sie brisant und eilig sind. Wenn dem so ist, wären die Faktoren, welche einem Projekt hohe Priorität verleihen, von Interesse. Wie erlangt ein Projekt zum Thema Nachhaltigkeit hohe Priorität? Welche Faktoren machen ressort- und disziplinübergreifende Projektgruppenarbeit selbstverständlicher und führen zur allgemeinen Anerkennung der Methode?

Projektarbeit als Vorgaben in Förderrichtlinien?

Erwogen werden sollte hier die Bedeutung von Fördergeldern Seitens des Landes, Bundes oder auch der Europäischen Union. Bei den für die Untersuchung relevanten Projekten handelte es sich immer um solche, welche externe Unterstützung erhielten. Es liegt nahe, dass die Geldgeber durch ihre Vergaberichtlinien die Projektabwicklung beeinflussen können. So wird etwa in den Städtebauförderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen die ressortübergreifende Arbeitsweise explizit empfohlen. Es bleibt zu prüfen, inwiefern solche Empfehlungen tatsächlich von Bedeutung sind und, ob umgekehrt bei ausbleibender externer Förderung eher standardisierte, ablauforientierte Verfahren zum Zuge kommen.

Motivationsfaktor öffentliches Interesse

Insgesamt zählten die Befragten zahlreiche der schon in der Literaturanalyse benannten Erfolgsfaktoren auf. Für Projekte zum Thema Nachhaltige Entwicklung besonders relevant ist die erwähnte Anerkennung in der Bürgerschaft bzw. die Aussicht darauf. Mehrere konnten sich vorstellen, dass die Mitarbeiter sehr motiviert sind an einem Projekt mitzuarbeiten, wenn es mit einem öffentlichen Interesse über das normale Maß hinaus verbunden ist.

NPM: Fördernd oder hemmend für Nachhaltigkeit

Von Bedeutung sind die mehrfachen Hinweise über den negativen Einfluss der Verwaltungsmodernisierung. Neue Strukturen und Budgetierung („Kampf um Ressourcen“) hätten die Kooperation erschwert. Das letztere Urteil kam u.a. von einem Befragten, der an anderer Stelle die positiven Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die Zusammenarbeit der Ressorts betonte. Offenkundig sind positive und negative Effekte für Projektarbeit zugleich möglich – oder können zumindest so empfunden werden. Die verschiedenen Verwaltungen vergleichend betrachtet hat sich, wie schon an anderer Stelle erwähnt, die Modernisierung nach Einschätzung der Interviewpartner sowohl negativ als auch positiv auf die ressortübergreifende Projektarbeit ausgewirkt. Daraus ergibt sich ein weiteres Untersuchungsziel für weitere Studien. Es sollten solche Faktoren der Verwal-

tungsmodernisierung identifiziert werden, welche Raum für interdisziplinäres und ressortübergreifendes Arbeiten lassen.

Mittel im Haushalt zurückstellen

Möglicherweise wäre es sinnvoll, bei der Entwicklung eines Budgetplans Mittel für die Projektarbeit einzustellen. So könnten offenkundig Impuls gebende und motivierende Arbeitsmethoden im Rahmen der Finanzplanung über die Bewältigung drängender Probleme hinaus institutionalisiert werden.

Aufgaben, Organisationsformen, organisatorische Voraussetzungen, Erfahrungen [5 (5-6)]

Die Frage und ihre Intention

Durch die Vorgespräche mit den Interviewpartnern war klar, dass sie zumindest in einem disziplin- und ressortübergreifenden Projekt gearbeitet haben. Nun sollte die Bandbreite der Erfahrungen mit Projektgruppen erkundet sowie ein Bild der Organisationsform aufgezeichnet werden. Durch die Frage nach den organisatorischen Voraussetzungen sollten die konkreten Erfahrungen der Mitarbeiter in ressort- und disziplinübergreifenden Projektgruppen gesammelt werden.

Allgemein positive Erfahrungen mit Projektarbeit

Die Befragten haben die Mitarbeit in Projektgruppen übereinstimmend als positiv bis sehr positiv („erfrischend“) empfunden. Aufgrund der guten Erfahrungen wurde u.a. die Initiierung neuer Gruppen angestrebt.

> *„[Die Projektarbeit habe ich] auf jedem Fall sehr positiv [empfunden]. Man hatte mit einem mal das Gefühl, man arbeitet nicht mehr in der Verwaltung, sonder an einem ganz anderen Ort. Weil es aber auch das Top-Projekt war. Das ging alles so leicht und schnell und kooperativ und alle machten mit. Das war gut.“*

Sie empfanden das gemeinsame Diskutieren an sich, den Ideenaustausch, die Rückkopplung mit der Bevölkerung als positiven Anreiz, in einer Projektgruppe mitzuarbeiten. Es sei zudem reizvoll, von Beginn an mitreden zu können, wenn wesentliche Weichenstellungen noch nicht durchgeführt wurden. Einige erlebten ein qualitativ besseres Arbeiten und empfanden aus diesem Grund Projektarbeit reizvoll.

> *„Die Motivation ist durchaus da, bei sehr vielen, aber die Möglichkeiten sind eingeschränkt.“*

Überwiegend Matrixorganisation

Es überwiegt die Matrixorganisation von Projektgruppen, die fast alle Befragten kennen gelernt haben, in einzelnen Fällen wurden Erfahrungen mit der Stabsorganisation gemacht. Keiner der Befragten hat Erfahrungen mit der reinen Projektorganisation gemacht (Full-Time-Projekte, in denen die Mitarbeiter die Linienaufgabe verlassen). Allerdings findet die Arbeit im Rahmen der normalen Arbeitszeit statt. In der Regel müssen die bestehenden Aufgaben weiterhin zusätzlich zur Projektarbeit erfüllt werden. Die Mitarbeiter wurden »freigestellt«, jedoch nicht von ihren Aufgaben entbunden. Neben den im Focus der Untersuchung stehenden Projektgruppen waren die Befragten an zahlreichen anderen Gruppen beteiligt. Besonders häufig kamen Projektgruppen im Rahmen des Modernisierungsprozesses

zum Einsatz. Ein für die organisatorischen Voraussetzungen relevanter Hinweis kam in Hinblick auf die Verwendung elektronischer Medien. Die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten müssten konsequenter genutzt werden.

Erneuter Hinweis auf Rolle der Führung

Erneut wurde die Bedingung genannt, dass die Gruppe von der Verwaltungsführung eingerichtet wird. Nur so werde ihr Stellenwert auch anerkannt und die Gruppe ernst genommen.

> *„Es muss im Amt oder den Fachabteilungen ein Konsens darüber bestehen, wer an welchen Projektgruppen teilnimmt, so dass eine hohe Akzeptanz besteht in den Fachbereichen."*

Eindringlich wurde der Aspekt Kompetenzen angesprochen. Der Gruppe müssten ausreichend Kompetenzen von der Führung zugestanden werden und von diesen offiziell entsendet werden, um ein selbständiges Arbeiten zu ermöglichen. Dazu gehöre, hieß es u.a., dass

> *„der Ansprechpartner in der Leitungsebene, die Entscheidungen in die Politik bringt, dort vertritt und somit auf eine Basis setzt."*

Die Entscheidungen der entsendeten Mitarbeiter dürften nicht ständig hierarchiebedingt hinterfragt werden. Zudem wies man fast durchgängig darauf hin, dass die fachlichen und sozialen Kompetenzen der Mitarbeiter den Anforderungen des Projektes entsprechen müssen. Im Notfall müsste es möglich sein, die Besetzung zu korrigieren. Sehr wertvoll sei eine sozial und inhaltlich qualifizierte Projektleitung.

Die Arbeit im Projekt dürfe keine Nachteile bedeuten (etwa durch das zeitweise Verlassen der Linie). Wenn es einen Nachteil gebe, müsse dieser ausgeglichen werden. Wichtig sei auch die Anerkennung der Arbeit in der Projektgruppe:

> *„Wichtig ist: Anerkennung (z.B. unter Führung auf Zeit, Erproben an einer schwierigen Aufgabe); da stimmen die Bewertungssysteme noch nicht genau. Es gibt noch kein Bewertungssystem ‚wie viel engagiert sich ein Mitarbeiter in übergreifenden Themen.' Und was sind Sie bereit, ihm dafür ins Stammbuch zu schreiben."*

Nachfolgend weitere Aspekte in Stichpunkten:

- Teilweise Freistellung.
- Konkretes Projekt: Diskussion und klare Festlegung der Ziele bzw. des Leitbildes, des Zeitplanes und des Handlungskonzepts von Beginn an.
- Die Gruppe überschaubar halten, weniger wichtige Aufgabenbereich nur temporär hinzuziehen.
- Eindeutige Zuweisung von zeitlichen und personellen Ressourcen.
- Evaluation.
- Veränderungsspielraum.

- Rückkopplung zwischen Gruppe und Abteilung.

Frauen benachteiligt?

In Hinblick auf geschlechterspezifische Fragen müsse darauf geachtet werde, dass die Projektgruppe weitgehend paritätisch besetzt ist. Wenn die Arbeit in der Projektgruppe zusätzliche Aufgaben mit sich bringen, seien Frauen oftmals schwieriger zu motivieren, weil diese noch mit Familie und Kindern belastet sind. In der Realität würde zudem eher der Zufall über die Zusammensetzung der Projektgruppe entscheiden, hieß es von anderer Seite.

Bewertung

Reine Projektorganisation zu kostspielig

Die »reine« Projektorganisation, bei der die Mitarbeiter freigestellt werden kann, offenbar nicht ohne weiteres umgesetzt werden. Es fehlt schlicht und einfach an personellen Ressourcen. Die vorliegenden Aufgaben müssen in der Regel weiterhin vollständig bewältigt werden und die Projektarbeit stellt eine Zusatzbelastung dar. Dennoch empfanden die Beteiligten die Arbeit in den Projekten positiv, manche waren sehr angetan.

Elektronischer Medien nutzen

Der angesprochenen wachsenden Bedeutung elektronischer Medien für die Projektarbeit sollte in der zukünftigen Forschung nachgegangen werden. Es ist gut vorstellbar, dass verschiedene Informations- und Kommunikationstechniken (Intranet u.ä.) die integrative Zusammenarbeit erleichtern. Allerdings muss ermittelt werden, unter welchen Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen, diese Vorstellung zutrifft.

Impulse durch face-to-face Umgang

Ideenaustausch, Diskutieren, Rückkopplung mit der Bevölkerung u.ä. genannte, positiv empfundene Aspekte der Projektarbeit sind wohl eher als »weiche« Argumente dieser Arbeitsform zu bezeichnen. Gleichwohl kann den unter dem Stichwort »Kommunikationsverbesserung« zusammenzufassenden Faktoren Gewicht zukommen. Sie sind wichtig für das Arbeitsklima und vermögen durch den Gedankenaustausch motivierend und möglicherweise sinnstiftend zu wirken. Über die Erreichung der Projektziele hinaus kann der Kommunikationsprozess an sich durch direkten face-to-face Umgang standardisierten Abläufen neue Impulse geben.

Nachhaltigkeitsbelange abwägen

In den verschiedenen Projektphasen und gegen Ende des Projektes ist die Abwägung der verschiedenen Belange erforderlich. Dieser Prozess ist für nachhaltige Entwicklung und die gleichgewichtige Berücksichtigung ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange von besonderer Bedeutung. Er kann von den Projektmitarbeitern weitgehend vorbereitet werden und so durch direkten Austausch (in Rückkopplung mit den Vorgesetzten) die Wahrscheinlichkeit eines ausgewogenen Ergebnisses erhöhen.

Was macht die Methode für die Führung interessant

Wie bereits erwähnt ist für die politische und administrative Führung die Methode Projektgruppenarbeit vor allem von Interesse, wenn das Vorhaben möglichst zügig umgesetzt werden soll oder es sich um ein »Prestigeprojekt« handelt. Nach

den bisherigen Erfahrungen dürften Nachhaltigkeitsprojekten in der Regel weder das eine noch das andere zugesprochen werden. Möglicherweise wird übersehen, dass die Projektgruppenarbeit neben der effektiven Umsetzung von Vorhaben auch andere Vorteile mit sich bringt, wie die erhöhte Arbeitsmotivation.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Fragen führten zu Überschneidungen

Die Frage zu den organisatorischen Voraussetzungen weist im weiteren Sinne Überschneidungen mit den abgefragten fördernden Faktoren auf. Im Ergebnis kam es teilweise zu Mehrfachnennungen oder Rückverweisungen. Allerdings wurden durch die Frage u.a. intensivere Überlegungen hervorgerufen. Insgesamt erscheint es jedoch sinnvoller, bei einer weiteren Befragung die Aspekte Erfolgsfaktoren und organisatorische Voraussetzungen zusammenzulegen.

Spielraum für die Projektarbeit und das Interessante an der Projektarbeit [5 (7+8)]

Die Frage und ihre Intention

Ob die Mitarbeiter noch genügend zeitlichen Spielraum für Projektarbeit haben, wenn Sie ihre laufenden Aufgaben weiterhin wahrnehmen müssen, sollte mit der nächsten Frage ergründet werden. Ausgangpunkt war das in der Analyse festgehaltene Hemmnis „Mehrarbeit, da keine Freistellung“. Es sollte zudem herausgestellt werden, ob mögliche anfallende Mehrarbeit speziell bei Nachhaltigkeitsprojekten ein geringeres oder stärkeres Hemmnis sind.

Projektarbeit bedeutet meist Mehrarbeit. Thema muss stimmen

Die Antworten zeigen in Übereinstimmung mit den Anmerkungen zum Punkt »Organisationsformen«, dass für jeden befragten Mitarbeiter Projektarbeit auch Mehrarbeit bedeutete. Nur in Einzelfällen wurden die laufenden Aufgaben zu einem geringen Teil von anderen übernommen. In der Regel musste das „laufende Geschäft“ weiterhin erledigt werden, und zwar effizienter oder mit anderen Prioritäten, wenn nicht zusätzliche Stunden anfallen sollten. Grundsätzlich ist damit der Spielraum für Projektarbeit sehr begrenzt. Übereinstimmend waren die Mitarbeiter jedoch bereit, den vorhandenen Spielraum zu nutzen und auch durch Überstunden weiteren zu schaffen, „wenn das Thema stimmt“.

Was Projektarbeit noch interessant macht

In der Aufzählung machen die Projektarbeit außerdem interessant: Umweltthemen, Vernetzung, Kontakt mit Mitarbeitern aus anderen Bereichen, enge Zusammenarbeit, Arbeit an einem gemeinsamen Ziel, Bündelung der Fachkompetenz, Wissensrückfluss in das eigene Amt, die Aufgabe und Mitarbeiter, klares Ziel und Ergebnis, Standfestigkeit und Bestand des Projektes, von den anderen lernen, realistische und schnelle qualitätvolle Umsetzung durch breite Akzeptanz und Basis, Dynamik etc.

Bewertung

Interessantes Projekt wertet Arbeit auf

Die Projektarbeit wird an sich als attraktive Arbeitsmethode gesehen und bietet die Chance, isoliertes Arbeiten zu verlassen. Mehrfach wurde das gemeinsame

Arbeiten bzw. die Vernetzung als besonders interessant hervorgehoben. Der Spielraum, den die Mitarbeiter für sich sehen, um in Projekten mitarbeiten zu können, steht bei Zusammenschau der Aussagen im engen Zusammenhang mit den Inhalten. Aussagen wie „das hängt vom Projekt ab“ u.ä. zeigen für alle Befragten die Relevanz des Themas. Das heißt die Mitarbeiter definieren ihren Spielraum bezogen auf das anstehende Projekt bzw. die angefragte Mitarbeit und legen zum Teil Prioritäten fest – eine nahe liegende Schlussfolgerung, denn niemand nimmt freiwillig und gerne eine nervende Mehrarbeit auf sich. Die Beteiligung in einem interessanten Projekt wertet jedoch die eigene Arbeit auf, bringt Abwechslung und bietet Lernmöglichkeiten.

Zweifache Effizienzsteigerung.

Wenn man davon ausgeht, dass die Mitarbeiter einen definierten Aufgabenplan haben und diesen in einem festen Zeitraum bearbeiten, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die definierten Aufgaben schneller oder effizienter erledigt werden müssen, wenn im gleichen Zeitraum auch die Projektarbeit bewältigt werden muss. In diese Richtung weitergedacht ermöglicht ein interessantes Thema Effizienzsteigerungen, da die Mitarbeiter zusätzliche Aufgaben ohne neue personelle Ressourcen wahrnehmen. Hinzu kommt die höhere Effizienz der Projektgruppenarbeit an sich.

Arbeit in Projektgruppen fällt nicht in Linie an

Überdies könnte man annehmen, dass solche Aufgaben, die in Projektgruppen behandelt und abgearbeitet werden, nicht mehr in gleicher Form als Einzelarbeit im Ressort anfallen. Bei den verschiedenen Vorhaben der Projekte handelt es sich in der Regel um Aufgaben, die ohnehin erfüllt werden müssen. Die Methode Projektarbeit wurde meist gewählt um den Ablauf zu beschleunigen. Insofern müssten sich für den Ressortleiter, der einen Mitarbeiter in die Projektgruppe entsendet, Einsparungen ergeben, da die im Projekt bewältigten Aufgaben nicht mehr auf das Ressort zurückfallen.

Weitere Forschungsfragen

In diesem Zusammenhang sind Statistiken interessant, die erfassen wie viel Prozent der Tätigkeit in den verschiedenen Ressorts unter Beteiligung anderer Ressorts anfallen. Zudem: Wann genügt die Weitergabe eines Vorgangs mit Bitte um Stellungnahme, wann sind direkte Zweiergespräche und wann sind Gruppengespräche angebracht? Welche Aufgaben können besser kooperativ bewältigt werden und welche Synergieeffekte sind bei zeitweiser Gruppenarbeit zu erwarten? Zudem könnte erörtert werden, ab wann die Methode Projektarbeit überstrapaziert wird und welche Tätigkeiten leichter im Ablauf bearbeitet werden können.

Probleme und Aufgaben für Projektgruppen [5 (9)]

Die Frage und ihre Intention

Nun wurde den Befragten die Gelegenheit gegeben, Themen zu nennen, die sie besonders für die Projektarbeit geeignet halten. Mit der Frage verband sich die Hoffnung, dass durch die verschiedenen Einsichten eine erste, kurze Palette möglicher Projektthemen erfasst werden könnte.

Die Antworten ergaben keinen Themenfokus. Benannt wurde nachhaltige Entwicklung allgemein, Stadtteilplanung, Rechtsradikalismus, Gewaltprävention, wirtschaftliche Ausgrenzung, Armut, Verwaltungsreform. Insgesamt konnten sich die Mitarbeiter zu sehr vielen verschiedenen Inhalten Projektgruppen vorstellen. Projekte seien immer gut, um aus der Routine auszubrechen und den Wust von Einzelproblemlösungen zu überwinden, wurde einmal gesagt. Geprüft werden müsse zudem, auf welcher inhaltlichen Ebene (Region, Stadt, Gebiet, Objekt) ein Projekt angestrebt wird. Gesellschaftlich aktuelle Themen seien ebenso geeignet wie längerfristige Entwicklungsprojekte (z.B. Stadtteilentwicklung). In zwei Verwaltungen gäbe es schon zu sehr vielen Themen Projektgruppen.

Viele Themen. Wichtig: Aus Routine ausbrechen

Bewertung

Aus der Literaturanalyse haben sich keine besonders geeigneten Themen für Projektgruppen ergeben. Vielmehr wurden Probleme definiert, für die Projektgruppen besonderes geeignet sind. Aus der Breite der benannten Themen kann interpretiert werden, dass die Mitarbeiter ihre Interessenschwerpunkte angegeben haben – betrachtet man deren jeweiliges Arbeitsfeld. Die vorgeschlagenen Themen haben gemeinsam, dass die zu suchende Problemlösung im Optimalfall von allen relevanten Ressorts angegangen wird. Bei der Projektarbeit geht es mehr um die Arbeitsform an sich als das Thema, um beispielsweise, wie einmal gesagt wurde, aus der Routine herauszukommen. Insofern darf unter Hinzuziehung von Giddens Theorie der Strukturierung angenommen werden, dass die Projektgruppenarbeit an sich – unterstellt, dass dadurch Routinen verlassen werden – das Potential hat, neue Handlungsströme und Strukturen zu erzeugen. Fachliches und an Disziplinen orientiertes Denken wird in dem Maße abnehmen, wie die Projektarbeit zunimmt.

Es geht mehr um Arbeitsform als um das Thema

Interesse an der Mitarbeit an einem Nachhaltigkeitsprojekt, persönliche Voraussetzungen [5 (10)]

Nun wurden die Mitarbeiter gefragt, ob Sie gerne an einer Projektgruppe zum Thema Bauen und Wohnen teilnehmen würden. Das fiktive Beispiel wurde mit zahlreichen Aspekten einer nachhaltigen Stadtentwicklung angereichert und in der Fragestellung erläutert. Damit sollte das Stichwort »interessantes« Projekt konkretisiert werden. Gleichzeitig gab es die Möglichkeit verschiedene Aspekte anzukreuzen, die bei der Planung und Durchführung eines Projekts beachtet werden sollten. Einige der Ankreuzmöglichkeiten beruhten auf den in der Literatur recherchierten Erfolgsfaktoren und Hemmnissen.

Die Frage und ihre Intention

Alle waren sich *erstens* einig, dass das konstruierte Beispiel besonderes interessant ist. Die Reaktionen waren ganz eindeutig und lauteten u.a. wie folgt:

Einhelliges Interesse

> *„Ja klar, das wäre sehr interessant für mich. Bauen und Wohnen ist mein Lieblingsthema. Wir haben ja auch schon ähnliche Projekte gehabt.“*

Wunsch: Nach Projekt zurück in Linie

Ebenso eindeutig hat sich *zweitens* gezeigt, dass die befragten Mitarbeiter garantiert haben möchten, nach Ende der Projektlaufzeit wieder voll in ihren ursprünglichen Arbeitsbereich integriert zu werden. Darüber hinaus würden die Mitarbeiter *drittens* gerne zu einem bestimmten Teil für die Projektarbeit freigestellt (und auch von ihren Aufgaben) befreit werden. Keiner der Befragten glaubte jedoch tatsächlich an eine solche Möglichkeit und hielt eine solche Freistellung für unrealistisch. *Viertens* sollte nach Einschätzung der Interviewten die Arbeit in der Personalentwicklung Berücksichtigung finden, müsse allerdings nicht unbedingt eine Karrierestufe bedeuten.

Geld kein wichtiger Anreiz für Projektarbeit

Das leitet über zu denjenigen abgefragten Aspekten, welche offenbar – bezogen auf das fiktive Projekt – nicht ins Gewicht fielen: Weder der zusätzliche Aufwand durch die Arbeit im Projekt noch fehlende Karriereaussichten oder Gehaltsverbesserungen würden die Mitarbeiter von der Teilnahme am Projekt abhalten. Dies gälte insbesondere für „spannende Themen“. Von zwei bzw. drei Gesprächspartnern wurde angemerkt, dass sie Statusverlust und unabsehbare zusätzliche Belastungen von der Teilnahme an einem Projekt abhalten könnten. Einige waren sich alle, dass unangenehme Kollegen die Teilnahme an einem Projekt vereiteln könnte. Zum Punkt Freistellung wurde u.a. erwähnt:

> *„Nein, es muss akzeptiert werden, dass etwas liegen bleibt. So ist es bisher nach meiner Erfahrung gelaufen. Beides gleichzeitig geht nicht. Das Projekt hat dann eben Vorrang. Das hat aber nicht dazu geführt, dass projektbedingt Überstunden angeordnet wurden. Den Bedarf habe ich auch nicht gesehen, das zu veranlassen. Das wäre ja auch eine Möglichkeit. [...] Das ist eine interne Prioritätensetzung, über die man sich verständigen muss. Man muss dann klar und deutlich sagen, dass hat jetzt die höchste Wichtigkeitsstufe und alles andere wird nachrangig gesehen, innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit.“*

In einer Verwaltung werde gerade im Rahmen einer neuen Geschäftsverteilung über die Berücksichtigung der Projektarbeit in der Personalentwicklung nachgedacht. Demnach soll die Projektarbeit anders eingebunden werden. Finanzielle Unterschiede und verschiedene Zuständigkeiten müssten ausgeglichen und die Mitarbeiter auf eine Stufe gesetzt werden, damit alle gleichwertig seien. Es gäbe bei der Projektarbeit das Vermittlungsproblem, dass alle das gleiche tun aber unterschiedlich bezahlt werden.

> *„Darüber wird gerade im Amt nachgedacht im Rahmen einer neuen Geschäftsverteilung. Da soll auch die Projektgruppenarbeit ganz anders eingebunden sein. Wir haben im Moment die verschiedenen Gehaltsstufen und Zuständigkeiten. Im Rahmen einer Projektgruppe müsste das eigentlich auf einer Stufe besetzt werden, damit das funktioniert. Damit sich alle gleichwertig, gleichrangig einbringen. Das ist natürlich schwierig zu vermitteln, dass alle das gleich tun sollen, aber unterschiedlich bezahlt werden.“*

Bewertung

Motivation steigt mit Aufgabe

Das hohe Interesse der Mitarbeiter an dem Beispielprojekt hebt erneut die Bedeutung des Projektthemas bzw. der Projektaufgabe hervor. Mit einer ansprechenden Aufgabe steigt die Motivation zur Kooperation und das Interesse an der Verknüpfung verschiedener Themen. Als ansprechende Aufgabe wird offenkundig ein für die nachhaltige Entwicklung relevantes Projekt aufgefasst. Welche anderen Themen den Mitarbeitern interessant erscheinen, wurde unter [5(9)] angesprochen. Dass die Mitarbeiter garantiert haben möchten, nach Ende der Projektlaufzeit wieder voll in ihren ursprünglichen Arbeitsbereich integriert zu werden, ist in Anbetracht der Literaturanalyse nicht überraschend und ein Aspekt, der nur bei der seltenen »full-time« oder »reinen« Projektorganisation relevant ist.

Engagement in Personalentwicklung berücksichtigen

Bemerkenswert ist die Bereitschaft zur Mehrarbeit ohne Ausgleichsleistungen oder besondere Anreize (mehr Gehalt, Beförderung u.ä.). Auch dieses Ergebnis lässt den Schluss zu, dass ein großes Interesse an der Projektarbeit vorhanden ist. Insbesondere solche Projekte, die einen Beitrag zur dauerhaft-tragfähigen Entwicklung der Stadt zu leisten scheinen, lassen ein hohes Engagement der Mitarbeiter erwarten. Diese Einschätzung zeichnete sich schon beim Punkt »Motivation« ab [3]. Wenn auch nicht Karriere oder mehr Einkommen für die Arbeit in Projekten verlang wird, soll das Engagement doch nicht unerwähnt bleiben. Die Berücksichtigung der Projektarbeit in der Personalentwicklung ist ein Anspruch, der trotz knapper Finanzen und personeller Ressourcen umsetzbar ist und wiederum die Bereitschaft zur Kooperation erhöht.

Furcht vor Ansehensverlusten

Die Hinweise zum Punkt »Statusverlust« sind ebenfalls hilfreich. Das lenkt die Aufmerksamkeit darauf, dass einige Mitarbeiter durch die Arbeit in einem (Nachhaltigkeits-)Projekt Ansehensverluste befürchten. Diese Aussage geht einher mit den Aspekten „Anerkennung des Projektes“ und „Rückhalt durch die Führung“. Beide sind wichtig, um Ansehensverluste zu vermeiden. Darüber hinaus bietet vermutlich die Vielfalt der Aufgaben in Verbindung mit der fach- und disziplinübergreifenden Zusammenarbeit Abwechslung vom Arbeitsalltag. Das heißt, sowohl die Art der Aufgabenstellung wie auch Methode der Projektarbeit können Abwechslung bieten. Zudem müssen offenkundig bei der Konstituierung einer Projektgruppe die sozialen und emotionalen Beziehungen zwischen den zu berufenden Mitarbeitern beachtet werden.

Mehr Projekte für Nachhaltige Entwicklung? [5 (11)]

Mehr Projekte gefordert

Am Ende des Frageblocks zum Thema Projektarbeit wurde der Blick mit der Frage, ob mehr oder weniger Projekte in Bezug auf Nachhaltigkeit eingesetzt werden sollten, in die Zukunft gerichtet. Die Befragten sprachen sich fast einmütig für mehr Projektgruppen zum Thema Nachhaltigkeit aus. Zwei zeigten sich unentschlossen, da es schon sehr viele Projekte gäbe. Einer sagte, man müsse nun erst mal evaluieren, ob die Arbeitsform Projektgruppe tatsächlich und spürbar den

anderen überlegen sei bzw. wann die Einsetzung einer Projektgruppe erforderlich sei:

> *„Wir haben im Moment schon eine ganze Reihe von Projektgruppen. Im Moment sind wir noch dabei auszuloten, wie effektiv und effizient diese Projektgruppen arbeiten. Wir haben zwei Projektgruppen eingesetzt zum Thema Rechtsradikalismus und zur Integration von Ausländern. Die haben wir im Grunde eingesetzt, um mal zu sehen, wie die Produktivität einer solchen Gruppe ist im Verhältnis dazu, wenn wir es selbst machen müssten, in der normalen Organisationsstruktur“*

Bewertung

Wie viele Projekte gleichzeitig?

Zu erwarten war, dass sich die positive Grundstimmung zur Methode Projektgruppenarbeit, an dieser Stelle in Form eines Plädoyers für mehr Projektgruppen widerspiegelt. Da sich diese Erwartung bis auf zwei Ausnahmen bestätigt hat, sind die Aussagen zur Arbeitsmethode Projektgruppe recht konsistent. Die Unentschlossenheit zweier Gesprächspartner liegt allerdings nicht in einer kritischen Sichtweise gegenüber der Methode an sich begründet. Beide waren ja der Auffassung es gebe schon sehr viele Projektgruppen. Hier ist die Frage, wie viel ist zu viel oder genug?

Literaturanalyse bestätigt

Die Befragten arbeiten gerne in Projekten und mit Kollegen direkt zusammen, wenn die oben angemerkten Voraussetzungen gegeben sind. Insgesamt entstand der Eindruck, dass die Arbeit in Projektgruppen die Motivation der Mitarbeiter erhöht, womit sich die positive Einschätzung aus der Literaturanalyse bestätigt. Die Erfahrungen aus der Projektgruppenarbeit haben das Interesse an der Methode geweckt. Wie schon an anderer Stelle angemerkt wurde, ist die Projektgruppenarbeit bzw. ressortübergreifende Kooperation gerade für den Bereich Stadtplanung wichtig. Das fast einstimmige Meinungsbild überrascht daher nicht.

3.2.6 Leitbilddiskussion / Strategisches Management / Indikatoren [6]

Neben der Methode Projektgruppenarbeit wurden Konzepte, die unter den Stichworten Leitbilddiskussion, Strategisches Management und Indikatoren zusammengefasst werden, in die Befragung einbezogen. Allerdings wurde dieser Schlussteil knapp und auf allgemeiner Ebene gehalten, um den Zeitrahmen für das Ausfüllen des Fragebogens nicht zu sprengen.

3.2.6.1 Interesse an und Erfahrungen mit Leitbilddiskussionen [6(1-2)]

Die Frage und ihre Intention

Der Diskussion von Leitbildern wird sowohl im Nachhaltigkeitsdiskurs als auch für die Verwaltungsmodernisierung Bedeutung beigemessen. Darüber hinaus wurde die Leitbilddiskussion im Analyseteil als Ansatzpunkt zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln identifiziert. Aus diesem Grund wurden die Mitarbeiter gefragt, ob sie Interesse an einer grundsätzlichen verwaltungsin-

ternen Diskussion über ein langfristiges Leitbild für die Stadt hätten, und ob sie schon einmal an einer Leitbilddiskussion beteiligt waren.

Leitbilddiskussion muss ernst genommen werden

Die insgesamt knappen Antworten bilden ein klares Meinungsbild ab. Das grundsätzliche Interesse der Gesprächspartner an einer Leitbilddiskussion hatte nur eine Ausnahme. Ein Befragter wollte lieber über konkrete Projekte reden, da die Leitbilddiskussion im Ergebnis nur »Papiertiger« produziere. Drei andere begrenzten ihr »Ja« auf den Fall, dass die Diskussion um das Leitbild auch „ernst genommen wird“. Daran schließen die Aussagen der Mitarbeiter zu den in verschiedenen Zusammenhängen gemachten Erfahrungen mit Leitbilddiskussionen an. Von mehreren wurde darauf hingewiesen, dass die Leitbilddiskussion im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung ergebnislos verlaufen sei.

> *„In dieser Leitbilddiskussion wurde auch ein Leitbild erstellt. Danach ist aber nichts mehr gekommen. Dieser Prozess [...] ist so ein bisschen ins Leere gelaufen. Wir müssen jetzt selbst gucken, [...] inwieweit wir diese Aspekte wieder aufgreifen und in die konkrete Organisationsentwicklung einbinden können. Das ist aber jetzt eher unsere Aufgabe.“*

Ferner waren die Mitarbeiter an Leitbilddiskussionen zu den Themen Weiterbildung und Stadtentwicklungsplanung beteiligt.

Bewertung

Bereitschaft immer noch vorhanden

Das Interesse der Mitarbeiter an einer verwaltungsinternen Diskussion über ein langfristiges Leitbild für die Stadt passt zu den zuvor geäußerten Einschätzungen zu den Modernisierungsmethoden. Die Mitarbeiter stuften in der Mehrheit das Modernisierungsinstrument Leitbilddiskussion als besonders relevant für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung ein. Gleichwohl überrascht das Bild ein wenig, bedenkt man die teilweise einschränkenden Äußerungen und die beschriebenen Erfahrungen mit Leitbilddiskussionen während der Verwaltungsmodernisierung. Vor diesem Erfahrungshintergrund wären mehr Aussagen wie „lieber in konkreten Projekten arbeiten“ denkbar gewesen. Die Gesprächspartner sind nicht desillusioniert und scheinen sich von einer abstrakten Diskussion nicht abschrecken zu lassen. Das Stichwort Leitbilddiskussion scheint nicht »verbraucht« zu sein oder als Worthülse wahrgenommen zu werden. Abschreckend wirkt die Annahme, dass die Ergebnisse einer Leitbilddiskussion unbeachtet bleiben. Herrscht diese Annahme vor, wird der Diskussionsprozess als Zeitverschwendung und demotivierend empfunden.

Ressortinterne Diskussionen über Zukunftsfähigkeit

Unausgesprochen schwang bei den Antworten die Botschaft mit, dass eine Leitbilddiskussion über die langfristige Entwicklung der Stadt – zumindest momentan – für unrealistisch gehalten wird. Festzustellen ist, dass es bislang keine solche Diskussion gab. Hinweise auf Diskussionen zur Stadtentwicklung u.ä. deuten allerdings darauf hin, dass innerhalb des Ressorts zum Teil Leitbilddiskussionen über die zukünftige Entwicklung stattgefunden haben. Darüber hinaus wurde aus

dem Ressort einer Verwaltung ein Strategiepapier für die nachhaltige Entwicklung der Stadt vorgelegt und zur Diskussion gestellt.

Bezug zum Agenda-Leitbild klären

Die Grundsätzlichen Erfahrungen der befragten Mitarbeiter mit der Methode Leitbilddiskussion bieten in Kombination mit ihrem deutlich erkennbaren Interesse eine gute Ausgangslage für eine Leitbilddiskussion über die langfristige Entwicklung der Stadt. Nicht erwähnt wurde die Leitbilddiskussion im Rahmen der Beratung über ein Lokale Agenda für Nachhaltigkeit. Dabei wäre grundsätzlich vorstellbar, dass die entwickelten Agenda-Leitbilder auch der Verwaltung die grobe Richtung für Strategien und Umsetzungsmaßnahmen vorgeben. Möglicherweise erscheint den Interviewten die Agenda-Diskussion nicht nahe genug oder es überwiegt die Vorstellung von einem verwaltungsintern entwickelten Leitbild. Darüber hinaus gibt es verschiedene Wege, eine Leitbilddiskussion anzustoßen. Die Initiative kann von verschiedenen Seiten kommen, unterschiedliche Arbeits- und Kommunikationsformen stehen zur Auswahl. Zu diesem Aspekten geben die Ergebnisse nur geringe Hinweise. Im Rahmen der weiteren Forschung sollte die Frage behandelt werden, welche Formen der Leitbilddiskussion sich besonders für das Thema nachhaltige Entwicklung eignen. Darüber hinaus wäre zu überlegen, inwiefern ein Agenda-Leitbild mit der Diskussion über ein Leitbild für die Verwaltung verbunden werden kann.

3.2.6.2 Notwendigkeit von Indikatoren für Nachhaltigkeit und Bezug zum strategischen Management [6 (3+4)]

Die Frage und ihre Intention

Ebenso wie Leitbilddiskussionen wurde die Einführung von Indikatoren (bzw. Kriterien oder Kennzahlen) im Analyseteil als Ansatzpunkt zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln und in den Modernisierungsprozess definiert. Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, welche Bedeutung Nachhaltigkeitsindikatoren für das Strategische Management haben könnten. Diesem Ergebnis folgte die Befragung. Erfasst werden sollte daher, ob die Mitarbeiter Kenntnis über Indikatorendiskussionen im Hause haben. Zudem wurde gefragt, ob die Mitarbeiter an einer Diskussion über Indikatoren mitgewirkt haben, für wie sinnvoll Sie Indikatoren halten und ob sie eine Verknüpfung von Indikatorenentwicklung bzw. Leitbildentwicklung mit strategischem Management für notwendig erachten.

Teilweise gab es Indikatorendiskussionen

Fast allen waren Diskussionen über Indikatoren bekannt. In einigen Fachbereichen gab es bzw. gibt es konkrete Indikatorendiskussionen oder wurden Indikatoren definiert. Beispielhaft erwähnte man Indikatoren für Kinderfreundlichkeit, barrierefreies Wohnen, Naturschutz. Über Indikatoren für Stadtteilprojekte wurde in einem Fall nachgedacht, in einem anderen wurde ein Indikatorenmodell für die Stadtentwicklungsplanung entwickelt. Zudem müssten bezogen auf die Umwelteignung bestimmter Vorhaben Indikatoren entwickeln werden.

Differenzen über Bedeutung

Hinsichtlich der Bedeutung von Indikatoren traten größere Differenzen auf. Die Aussagen reichten von „enorm wichtig“ bis „mittelwichtig“, von „eine ganze Menge“ bis „nicht bekannt“.

> *„Notwendig und enorm wichtig. Wir müssen vielfach beten: Was nicht beobachtet, was nicht gemessen ist, kann nicht verändert werden. Das gilt auch für die Nachhaltigkeit. Jeder kann sich was zurechtlügen, wenn wir uns nicht verständigen was Nachhaltigkeit heißt.“*

> *„Halte ich für mittelwichtig. Ich habe Bedenken. Entweder bekommt man nichtssagende Indikatoren, dann werden sie beschlossen, oder man nimmt die Knackpunkte, dann verschwindet das Konzept auch gern mal.... „*

Insgesamt sprachen alle den Indikatoren grundsätzlich eine wichtige Bedeutung zu, um Ziele greifbar zu machen und Erfolg / Misserfolg messen zu können. Zudem meinten alle Befragten, das strategische Management sollte im Zusammenhang mit der Indikatorenentwicklung bzw. einer Leitbilddiskussion stehen. Allerdings hielten mehrere Seiten die Definition von Indikatoren für ausgesprochen schwierig und waren dementsprechend skeptisch:

> *„Im Prinzip ja, praktisch geht es nicht, weil der Zeit-, Personal-, Kostenaufwand so hoch ist, dass es die Ressorts vor dem Hintergrund Geldnot und Personalabbau sich nicht leisten können. Die Indikatorendiskussion ist nett für Leute, die im stillen Kämmerchen Datenfriedhöfe produzieren wollen. Die engagierten Verwaltungsmitglieder (politisch, gesellschaftlich) haben dafür keine Zeit.“*

Bewertung

Entwicklung von Indikatoren wichtig und schwierig

Die Antworten zeigen, dass fast alle Befragten in verschiedener Form schon einmal mit der Entwicklung von Indikatoren konfrontiert wurden. Der Kenntnisstand darüber, ob es Diskussion über Indikatoren gibt, ob schon welche festgelegt wurden, was Indikatoren sind und in welchem Rahmen (LA21, Stadtentwicklungsplanung usw.) welche entwickelt werden ist allerdings sehr unterschiedlich. Nur in zwei Fällen ist explizit auf nachhaltigkeitsrelevante Indikatoren hingewiesen worden. Die Einschätzungen zur Bedeutung von Indikatoren sind eindeutig. Allerdings wird die (organisatorische) Entwicklung von Indikatoren für Nachhaltigkeit gleichzeitig für sehr schwierig, wenn nicht zu schwierig, gehalten. Besonders bei den kritischen Stimmen, jedoch auch bei denen, die Indikatoren für sehr wichtig erachten, resultiert diese Einschätzung aus der angenommenen Bedeutungslosigkeit der Indikatoren. Die Befragten gehen in der Mehrheit von der Nichteinhaltung und Folgenlosigkeit einmal entwickelter Kriterien aus. Die Befragten wollen wissen „wo sie stehen“, aber trauen dem Verwaltungsapparat und der politischen Führung den konstruktiven respektive ernsthaften Umgang mit einem Indikatorensystem nicht zu.

Befürchtung, dass Indikatoren Verschlechterung anzeigen

Von einem Befragten wurde gleich ein Grund für dieses Urteil mitgeliefert. Wer würde schon zeigen wollen, dass sich etwas nicht verbessert oder gar verschlechtert hat? Natürlich würde eine politische Führung, die MIV[49]-reduzierende Maßnahmen ablehnt, nicht einen Lärmminderungsplan aufstellen, aus dem jeder ablesen kann, wie laut es an seinem Haus oder der Wohnsiedlung ist, der deutlich macht, dass sich Jahr für Jahr die Situation verschlimmert oder der Lärmpegel stagniert. Mit solchen Indikatoren würde man in der Öffentlichkeit ja möglicherweise ein Problembewusstsein schaffen und sich in Zugzwang setzen.

Einigkeit: Indikatoren mit Strategien verbinden

Die einstimmige Auffassung, dass eine Indikatorenentwicklung im Zusammenhang mit einem strategischem Management stehen müsse – wenn es denn eines gäbe – schien auch in der vorausgegangen Analyse nahe liegend. Gleichwohl überrascht die Einigkeit unter den Gesprächspartnern etwas. Keiner fragte, was mit strategischem Management gemeint ist. Alle schienen eine Bedeutung bzw. Definition im Kopf zu haben, die sie zu ähnlichen Antworten bewog. Es kann davon ausgegangen werden, dass die meisten Befragten nicht die verschiedenen Definitionen vor Augen hatten, sondern spontane Assoziationen, welche durchaus mit den Kernbegriffen »ganzheitlich« und »langfristig« konform waren. Zieht man Meinungsäußerungen der Befragten an anderer Stelle hinzu, zeichnet sich ein besonderes Interesse an einem Gesamtkonzept, einer ganzheitlichen Steuerung ab. Den Befragten fehlte es meist an langfristigen Strategien, anhand derer Projekte umgesetzt und Aufgaben wahrgenommen werden.

3.2.6.3 Abschätzung von Folgewirkungen [6 (5)]

Die Frage und ihre Intention

Die letzte Frage hat nochmals ein etwas ausführlicheres Feedback ausgelöst. Es wurde gefragt, ob es Verfahren gebe, mit denen Folgewirkungen von Projekten oder Verfahren in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht eingeschätzt und dem Rat mitgeteilt werden, ob ein solches Verfahren für sinnvoll gehalten würde und welche Anregungen gegeben werden könnten. Auch hier wären wiederum Indikatoren eine mögliche Antwort gewesen, allerdings wurde das Thema so von einer anderen Seite angegangen.

Nachhaltigkeit in die Köpfe der Strategen und Planer bringen

Tatsächlich wurde der Begriff Indikatoren nur einmal erwähnt. Nun kamen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Sozialverträglichkeitsprüfung für die Bauleitplanung, Flächenverbrauch u.ä. zur Sprache. Von einem Gesprächspartner wurde erwähnt, dass durch Systeme zur Abschätzung von (langfristigen) Folgewirkungen wie etwa die UVP zwei Ergebnisse, Planungsergebnis und Ergebnis der UVP, unvereinbar nebeneinander stehen. Daher müssten sich beide Dinge in einem Lernprozess aufeinander zu bewegen, etwa indem die anstehende UVP weiter nach vorne verlagert und von Beginn an mitgedacht wird. Wichtig seien daher Veränderungen im Arbeitsverständnis:

---

49 Motorisierter Individualverkehr

„Wir brauchen keine Nachhaltigkeitsbüros. Wir brauchen die Integration der Nachhaltigkeitsaspekte in die Köpfe der Strategen und Planer."

Folgewirkungen durch Berichtswesen darstellen

Ein noch einzuführendes Berichtswesen würde sich nach Darstellung eines Befragten sehr gut eignen, um ökonomische, ökologische und soziale Folgewirkungen von Entscheidungen zu ermitteln. Derzeit werde nur auf ökonomische Faktoren geachtet, etwa ob eine bestimmte Anzahl von Wohnungen sich für einen bestimmten Erschließungsaufwand noch rechnet. Zu beachten seien im Übrigen auch geschlechterspezifische Folgewirkungen von Entscheidungen in verschiedenen Bereichen.

Politik und Verwaltung verhandeln über Folgen

In einem anderen Fall wurde darauf hingewiesen, dass die Behörde bei einem Vorhaben schon mehrere Projekte verhindert habe, von denen die Politik begeistert gewesen sei. Mittlerweile habe man sich geeinigt. Insofern gäbe es zwar kein konkretes System für die Abschätzung von Folgewirkungen, aber über Projekte werde diskutiert. Erwähnt wurde auch ein Beschluss des Stadtrates, nach dem jede Ratsvorlage eine Abschätzung über Folgewirkungen enthalten muss. Das habe bislang jedoch keine konkreten Folgen gehabt. Eine Mitarbeiterin erklärte, dass ein „jetzt überlegen wir ganz genau, was das in zwanzig oder dreißig Jahren zur Folge haben könnte" noch fehlen würde.

Bewertung

Instrumente reichen nicht. Anwendung problematisch

Offenkundig werden verschiedene Wege gesehen, um auf Folgewirkungen aufmerksam zu machen. Der Hinweis auf die UVP als Instrument zur Abschätzung von Folgewirkungen ist indessen von grundlegender Bedeutung und hängt mit dem sogenannten Vollzugdefizit zusammen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum neue Instrumente und Methoden den bestehenden hinzugefügt werden sollten, wenn diese zwar auf eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung abzielen, aber im Rahmen der »Abwägung« ignoriert bzw. übergangen werden. Die Frage legt nahe, vor der Einführung neuer Methoden oder Instrumente zur Abschätzung von Folgewirkungen zu prüfen, welche Probleme bei vorhandenen Verfahren vorliegen. Möglicherweise ist es auch sinnvoller, bereits existierende Mittel zur Abschätzung von Folgewirkungen weiterzuentwickeln, als neue hinzuzufügen. Es muss auch beleuchtet werden, wie verschiedene Instrumente in ihrer Reichweite einzuordnen sind. Wie weit kann oder soll mit welchem Verfahren versucht werden, Folgen in zwei, fünf, zehn oder zwanzig Jahren zu berücksichtigen?

Verwaltungen als Korrektiv für Politik

Bezogen auf den Einfluss von Verwaltungen auf solche Entscheidungen, die für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde von Bedeutung sind, ist die Anmerkungen eines Befragten zur Verhinderung mehrerer Projekte von Interesse. Zeigt sie doch exemplarisch, dass Kommunalpolitiker kaum ohne Weiteres Entscheidungen durchsetzen können, mit denen wichtige verantwortliche Verwaltungsbereiche nicht einverstanden sind. Der Befragte verstand die Verwaltung gleichsam als eine Kontrollinstanz, die Vorhaben mit negativen Folgen verhindern müsse.

Methodische Aspekte der Fragestellung

Nach der recht detaillierten Befragung zur Projektgruppenarbeit, gingen die Fragen zur Leitbilddiskussion, Strategischem Management, Indikatoren auf eine allgemeine Ebene zurück. Im Nachgang wird deutlich, dass das die Fragen zum Thema Leitbilddiskussion denjenigen zur Projektarbeit vorausgehen müssten, um den Spannungsbogen nicht abbrechen zu lassen.

4 Ergebnisse der quantitativen Befragung

Die Ergebnispräsentation gliedert sich in zwei Teile. Zunächst wird das Vorgehen erläutert, um anschießend in die Ergebnispräsentation und -bewertung einzusteigen.

4.1 Vorgehen

Knapp 400 Kommunen angeschrieben

Für die quantitative Befragung wurden alle 397 Stadtplanungsdezernenten in Nordrhein-Westfahlen angeschrieben und gebeten, den Fragebogen an ihre Mitarbeiter mit der Bitte um Bearbeitung weiterzuleiten. Den Dezernenten wurde das Projekt und das mit dem Fragebogen verbundene Anliegen in einem beigelegten Anschreiben erläutert. Die Fragebogen wurden mit einem ähnlichen Text eingeleitet. Die Vervielfältigung der Bögen oblag den Vorgesetzten oder Befragten (dieses Thema wurde nicht angesprochen). Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung des Fragebogens ca. 5-10 Minuten in Anspruch nehmen würde. Die Stadtplanungsbereiche waren aus schon an anderer Stelle benannten Gründen erneut Gegenstand der Untersuchung. Aufbau und Formulierung der Fragen wurden eng an den Interviewleitfaden angelehnt. Im Fragebogen wurden folgende Themen angesprochen:

- Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit
- Motivation
- Fortbildung zum Thema Nachhaltigkeit
- Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation

Es wurden nur geschlossene Fragen gestellt, um sowohl den Aufwand bei der Befragten als auch für die Auswertung gering zu halten.

4.2 Ergebnisse und Bewertung

Nachfolgend werden das Feedback auf die Befragung und die Ergebnisse der jeweiligen Fragen erläutert. Jedem Ergebnis wird die zugrunde liegende Fragestellung vorausgestellt. Da ein enger Zusammenhang mit den Interviewfragen besteht, wird die jeweilige Intention der Fragen in diesem Abschnitt nicht erneut dargelegt. Darüber hinaus wird es bei der Bewertung bzw. Interpretation der Ergebnisse zu Überschneidungen mit den Bewertungen der Interviews kommen, im

Zuge dessen werden jedoch besonders die Unterschiede und Gemeinsamkeiten hervorgehoben. Zudem ist die Ableitung weiterführender Forschungsfragen Teil der Bewertung. Wie zuvor orientiert sich die Ergebnisdarstellung ebenso wie die Aus- und Bewertung an der Reihenfolge des Fragekanons.

4.2.1 Feedback

174 Einsendungen

Viele Dezernenten haben den Fragebogen persönlich ausgefüllt und ohne Weiterleitung an die Mitarbeiter zurückgeschickt. In diesen Fällen blieb die erwünschte Streuung aus. Insgesamt sind 174 Fragebögen zurückgekommen. Im Ergebnis sind Antworten aus Städten mit mehr als vierhunderttausend Einwohnern die Ausnahme. Rückläufe werden vor allem aus mittelgroßen und Kleinstädten verzeichnet. Über einhundert verschiedene Städte und damit Stadtgrößen sind vertreten. Das sind einviertel der Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Alle Hierarchieebenen vom Dezernenten bis zum Sachbearbeiter sind vertreten. 128 der Befragten sind nach den Angaben männlich und 42 weiblich.

Befragung nicht repräsentativ

Der Rücklauf lässt keinen Anspruch auf Repräsentativität bezogen auf die Stadtplanungsressorts zu, da nur ein Teil der Städte erfasst wurde, die Großstädte quasi nicht vertreten sind und nur ein geringer Teil von mehreren Tausend Mitarbeitern in den Stadtplanungsbereichen geantwortet haben. Im Rücksendeformular konnte vermerkt werden, ob allgemeines Interesse an weiterem Informationsmaterial besteht oder ob lediglich die Ergebnisse der Befragung mitgeteilt werden sollen. Über einhundert der Befragten machten von mindestens einem der beiden Angebote Gebrauch.

4.2.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept

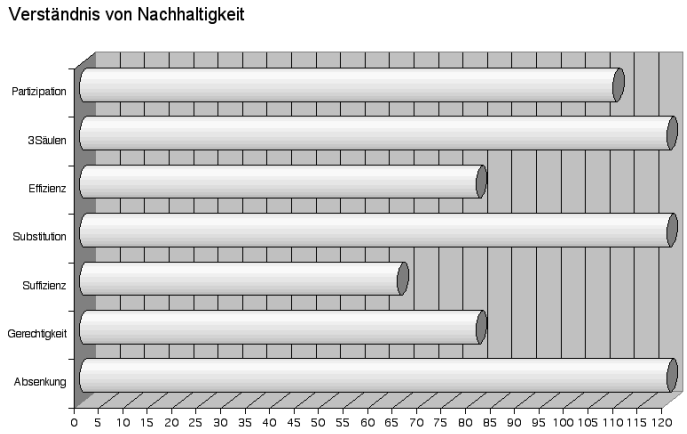
Frage [1]: Was verstehen Sie unter Nachhaltigkeit bzw. dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung? Welcher der folgenden Punkte ist aus Ihrer Sicht zwingend mit zukunftsfähiger Entwicklung verbunden?

- *Absenkung der Energie- und Stoffumsätze*
- *Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen*
- *Wandel der Lebensstile*
- *Austausch von Produkten / Energieträgern durch dauerhaft tragfähige Alternativen (z.B. Solar + Wasserkraft statt Kohle u.ä.)*
- *Effizienzstrategien*
- *gleichzeitige und gleichgewichtige Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte bei allen Entscheidungen*
- *Einbindung der Bürger in zukunftsrelevante Entscheidungen in verschiedenen Formen (direkt / indirekt; verfasst / nicht verfasst)*

Effizienz, Suffizienz, Gerechtigkeit

Wie die nachfolgende Graphik zeigt, ist die „gleichzeitige und gleichgewichtige Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte bei allen Entscheidungen“ (in der Graphik: „3 Säulen“) bei knapp 140 von 174 eingegangenen

Fragebogen angekreuzt worden. Danach folgen die Punkte „Austausch von Produkten / Energieträgern durch dauerhaft tragfähige Alternativen“ („Substitution“), die „Absenkung der Energie- und Stoffumsätze“ („Absenkung“) und „die Einbindung der Bürgerin in zukunftsrelevante Entscheidungen“ („Partizipation“). Schon eher »abgeschlagen« sind die Punkte „Effizienzstrategien“ („Effizienz“), „Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen“ („Gerechtigkeit“) und „Wandel der Lebensstile“ („Suffizienz“). Letzterer Aspekt wurde lediglich 65 Mal angekreuzt. Es ist jedoch in jedem Fragebogen mindestens ein Aspekt angekreuzt worden – in der Regel die „3 Säulen“.



Bewertung

Insgesamt recht umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit

Der Aspekt „Wandel der Lebensstile“ (in der Graphik: „Suffizienz“) wird wie schon in den Interviews am wenigsten als Bestandteil des Nachhaltigkeitskonzepts verstanden. Die Absenkung des Ressourcenverbrauchs und andere Aspekte geben anscheinend nicht zu der Vermutung Anlass, dass dafür geänderte Verhaltensweisen resp. Lebensstile erforderlich sind. Insgesamt haben die meisten Befragten ein recht umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit. Betrachtet man die Antworten der Interviewpartner hätten möglicherweise mehr als 140 den Punkt „Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange“ markiert, empfanden jedoch die Formulierung „gleichzeitig und gleichgewichtig bei allen Entscheidungen“ als zu radikal. Denkbar ist auch umgekehrt die Auffassung, dass zunächst die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit stärker betont werden müsste.

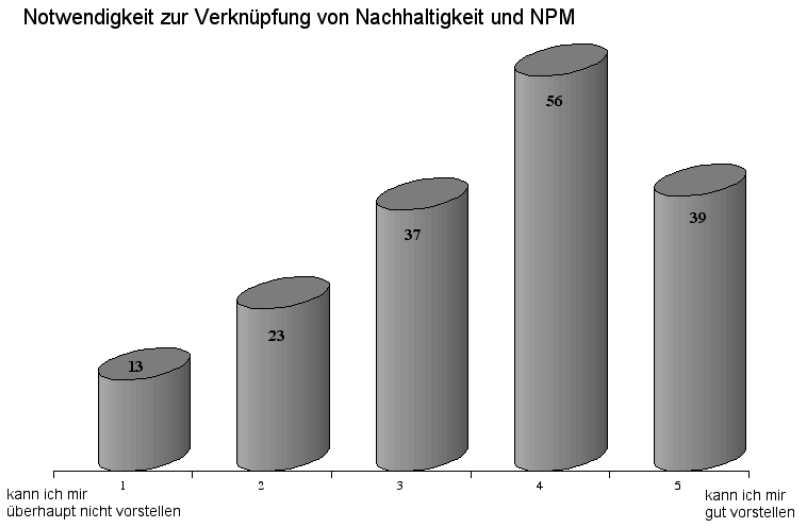
4.2.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit

Frage [2] Könnten Sie sich vorstellen, dass das Thema Nachhaltigkeit im Rahmen des Modernisierungsprozesses eine Rolle spielt? Halten Sie eine Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll?

Überwiegend: Verknüpfung sinnvoll

Die Befragten sollten zwischen »wenig relevant« (1) und »sehr sinnvoll« (5) punktieren. Die Angaben zeigen insgesamt eine Tendenz an. Knapp 60 Prozent

der Antwortenden meinten, dass es sinnvoll bzw. sehr sinnvoll sei, die Themen Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform zusammen zu behandeln (Punktierung »5« bzw. »4«), 22 Prozent punktierten mit »3«, waren also unentschlossen oder weder für noch gegen die Aussage und ein Fünftel hielt die Verbindung der beiden Themen für nicht oder überhaupt nicht sinnvoll. Unter letzteren befanden sich auch solche, die in der vorausgegangen Frage alle vorgeschlagenen Aspekte für das Nachhaltigkeitskonzept angekreuzt haben.



Bewertung

Worin liegt ablehnende Haltung begründet?

Dreiviertel der Interviewten hielten die Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll – ein Ergebnis, das sich in den Fragebögen mit knapp 60 Prozent in der Tendenz bestätigt. Das gibt freilich keinen Aufschluss über die dahinter liegende Begründung. Insbesondere bei der Einschätzung mit niedriger Punktierung wäre es interessant zu wissen, welche Erfahrungen dem Urteil zugrunde liegen. Möglicherweise haben die Befragten schlechte Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung gemacht oder finden das Leitbild der Nachhaltigkeit zu abstrakt. Denkbar ist unter vielem auch, dass die Verbindung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung als zu komplex wahrgenommen wird.

Frage [3] Welche der folgenden Modernisierungsinstrumente haben für Sie besondere Relevanz für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit?

Methoden	gering			**Relevanz**			hoch
Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Budgetierung	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Verwaltungsabläufe optimieren	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Controlling/Berichtswesen	1	☐	☐	☐	☐	☐	5

Methoden	gering			**Relevanz**			hoch
Beschreibung und Einführung von Produkten	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Qualifikation der MitarbeiterInnen	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Aufgabenkritik	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Personalentwicklungsmaßnahmen	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Abbau von Hierarchieebenen	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
MitarbeiterInnenbefragungen	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Leitbilddiskussion und Formulierung	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
BürgerInnenbefragung	1	☐	☐	☐	☐	☐	5
Qualitätsmanagement	1	☐	☐	☐	☐	☐	5

Nur leichte Tendenzaussagen

Zusammenfassend gesagt, wurde die „Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung“ ebenso wie „Budgetierung“ von den Antwortenden gleichermaßen sehr relevant und überhaupt nicht relevant für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit eingestuft. Für bedeutsamer hielt man die „Optimierung von Verwaltungsabläufen“ – dafür sprachen sich 65 Prozent aus, ein Fünftel war unentschlossen. „Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung“ wurden in der Tendenz für relevant gehalten, wobei ein Drittel der Stimmen neutral ausfiel. Das gilt ebenfalls für die Einschätzungen zum Aspekt „Controlling/Berichtswesen“, hier allerdings ohne eine Tendenz. Die „Beschreibung und Einführung von Produkten“ wurde in leichter Tendenz für nicht relevant gehalten.

Wichtig: Qualifikation, Aufgabenkritik, Personalentwicklung

Ganz anders sieht es bei der „Qualifikation der Mitarbeiter“ aus: Über 90 Prozent der Befragten maßen diesem Aspekt eine besondere Bedeutung zu, nur 2 Prozent tateb dies nicht. Ebenfalls eine Mehrheit, wenn auch nicht so überragend, war der Auffassung, dass die „Aufgabenkritik“ relevant sein könnte. „Personalentwicklungsmaßnahmen“ wurden ebenfalls von einer Mehrheit als wichtig bzw. besonders wichtig eingestuft. Der „Abbau von Hierarchieebenen“ wurde von knapp 50 Prozent für relevant gehalten, 24 Prozent sprachen sich dagegen aus. Fast das gleiche Bild ergab sich für den Punkt „Mitarbeiterbefragungen“. Die Formulierung und Diskussion von Leitbildern hielt ein Fünftel für weniger oder überhaupt nicht relevant, während sich knapp 60 Prozent dafür aussprachen.

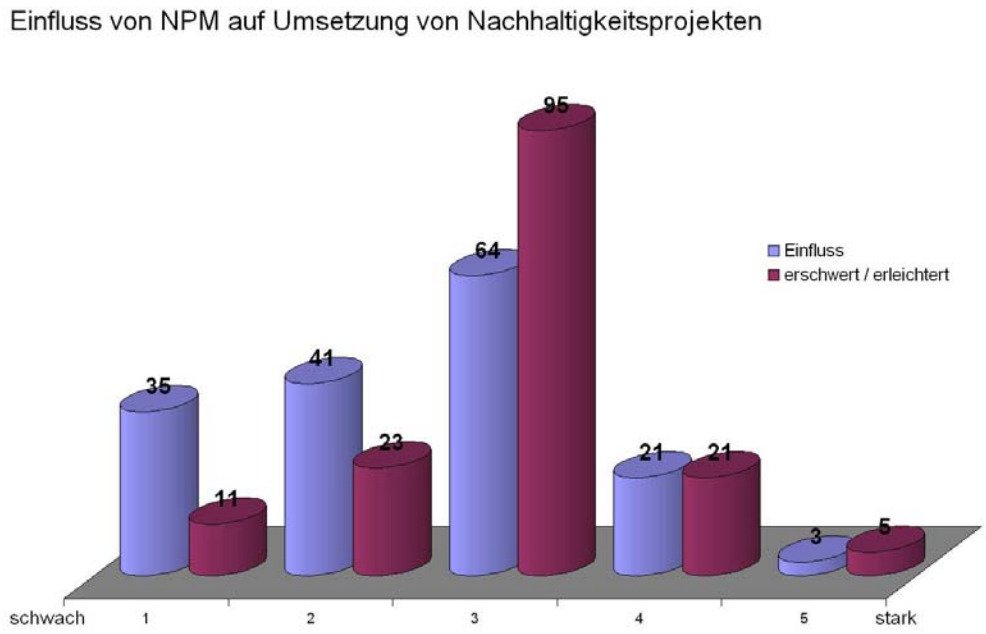
Bewertung

Voraussetzung: Solider Finanzhaushalt

Wie schon bei der Auswertung der Interviews erläutert, können der jeweiligen Punktierung durchaus begründete Für- und Wider-Aussagen zu Grunde liegen: Beispielsweise kann beim „Controlling“ auf der einen Seite die Auffassung stehen, dass nur Datenfriedhöfe geschaffen werden, auf der anderen Seite, dass nur über Controlling und Budgetierung ein solider Finanzhaushalt geschaffen werden kann und dies eine wesentliche Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit sei. Neben den Werthaltungen bestimmen auch positive oder negative Erfahrungen mit einer Modernisierungsmethode das Urteil der Befragten. Bei der Methode „Aufgabenkritik“ machten die Interviewergebnisse deutlich, wie entscheidend die Bewertung einer Methode vom spezifischen Erfahrungshintergrund beeinflusst wird.

Frage [4] Angenommen, Sie haben vor, ein innovatives Projekt zu verwirklichen, das die Kommune einen Schritt weiter in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung bringt. Haben die bisherigen Resultate des Modernisierungsprozesses in Ihrem Hause die Möglichkeiten zur Umsetzung innovativer Projekte beeinflusst?

Die meisten Befragten haben sich mit der Punktierung »3« für ein „weder noch“ entschieden. Die Mehrheit nimmt keine Beeinflussung wahr und elf Mitarbeiter sehen eine starke Erschwernis durch die Verwaltungsmodernisierung für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten, fünf sehen eine starke Erleichterung.



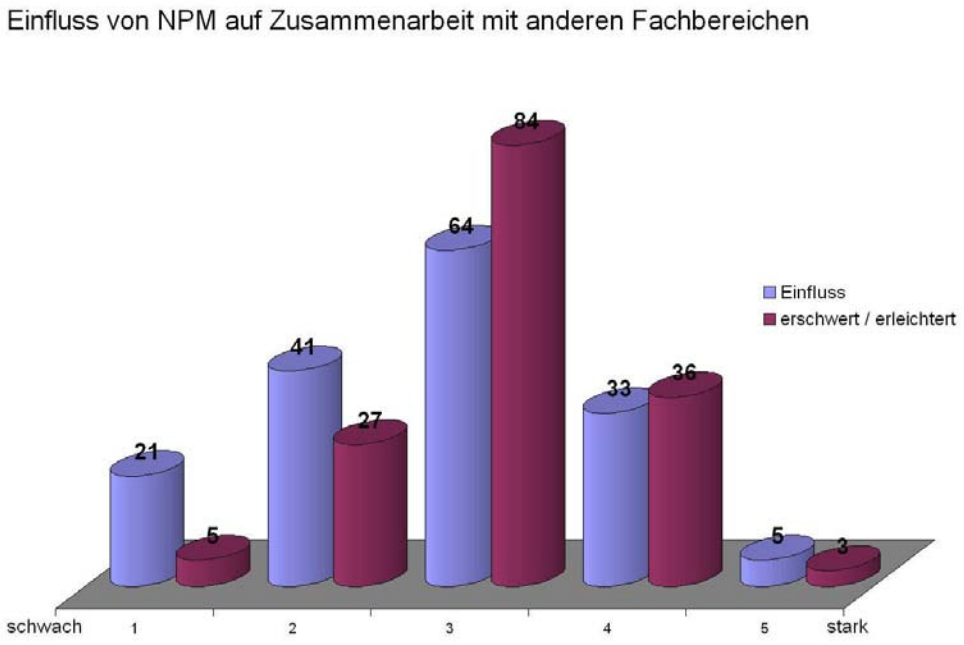
Bewertung

Wenig Einfluss

Dem Ergebnis lässt sich am ehesten entnehmen, dass kein oder nur ein geringer Einfluss wahrgenommen wird. Offenkundig werden die durchgeführten Modernisierungsschritte nicht als Hemmnis für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten empfunden. Die zweigeteilte Fragestellung könnte etwas irritiert haben, da die Umsetzung eines Nachhaltigkeitsprojektes mit einem allgemein innovativen Projekt im zweiten und letzten Frageteil gleichgesetzt wurde. Für die weitere Untersuchung sind vor allem die Tendenzaussagen interessant. Hier müsste weiter gefragt werden, welchen Hintergrund und welche Erfahrungen mit Verwaltungsmodernisierung die Mitarbeiter haben und welche Elemente des Modernisierungsprozesses bzw. welche Bedingungen bei der Umsetzung die Einschätzungen positiv oder negativ beeinflusst haben.

Frage [5] Die Verwaltung ist geprägt durch eine vertikale und hierarchische Organisationsstruktur. Haben die bisherigen Modernisierungsschritte die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen / Dezernenten beeinflusst?

Die Mehrheit der Befragten ist der Auffassung, dass die Verwaltungsmodernisierung die Zusammenarbeit etwas erleichtert hat. Allerdings glaubt auch die Mehrheit, dass die Modernisierung eher keinen Einfluss auf Kooperationen zwischen Fachbereichen gehabt hat.



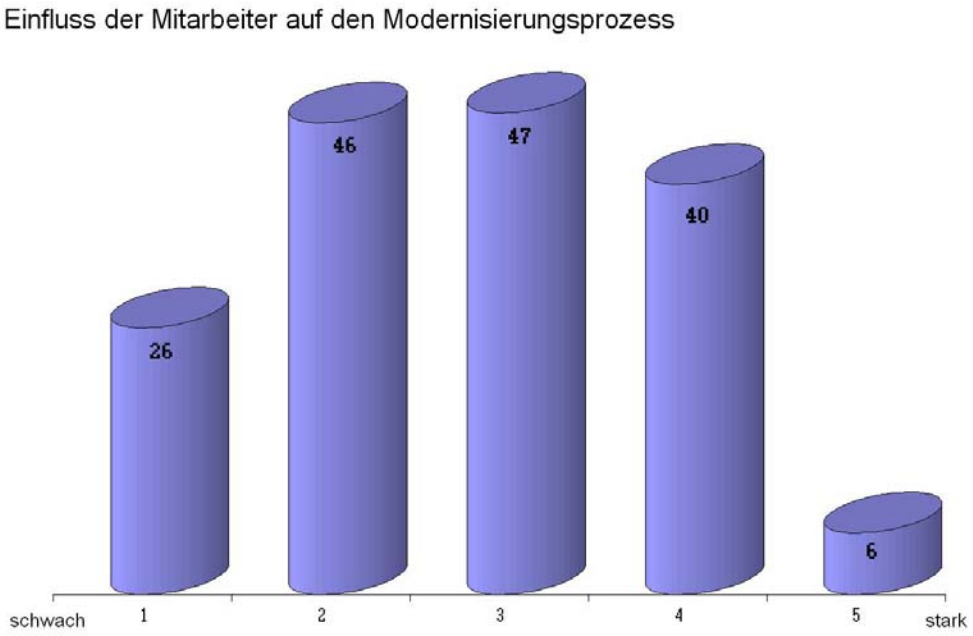
Bewertung

NPM hat Kooperation nicht erschwert

Mit den Aussagen zeichnet sich kein eindeutiges Bild ab. Die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereich scheint im Wesentlichen nicht beeinflusst worden zu sein. Die leichte Differenz bei »erschwert/erleichtert« fällt nicht ins Gewicht. Die Ergebnisse vermögen nicht, die Tendenz aus den Interviews in Richtung »erleichtert« zu bestätigen.

> *Frage [6] Wurden Sie im Modernisierungsprozess ausreichend beteiligt? Hat sich Ihre Mitsprache ausgewirkt?*

Eine eindeutige Mehrheit der Befragten meint, nur einen sehr geringen Einfluss auf den Modernisierungsprozess gehabt zu haben. Die Punktierungen »2« und »4« weisen keine erheblichen Unterschiede auf, weisen in der Tendenz jedoch in die gleiche Richtung.



Bewertung

Mangelhafte Mitarbeiterbeteiligung bei Modernisierung

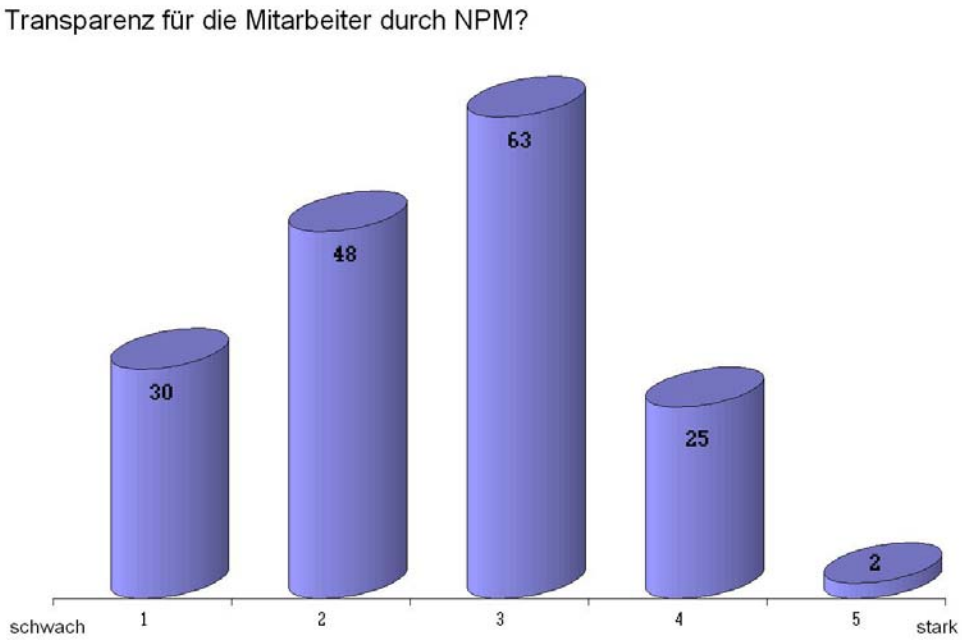
Das Ergebnis bestätigt in der Tendenz die Angaben der Interviewpartner. Wenn es so wäre, dass Mitarbeiter, die sich nicht in den Modernisierungsprozess eingebunden fühlen, diesen eher behindern als befördern, ist das Ergebnis für die Durchführung von Verwaltungsmodernisierung allgemein bedeutsam. Es ist gut vorstellbar, dass die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in die Verwaltungsmodernisierung gerade von denen skeptisch gesehen wird, die nicht ernsthaft beteiligt werden. Ebenso wie die Verwaltungsmodernisierung kann auch Nachhaltigkeit unter bestimmten Bedingungen als unnötig und Arbeit vermehrend empfunden werden.

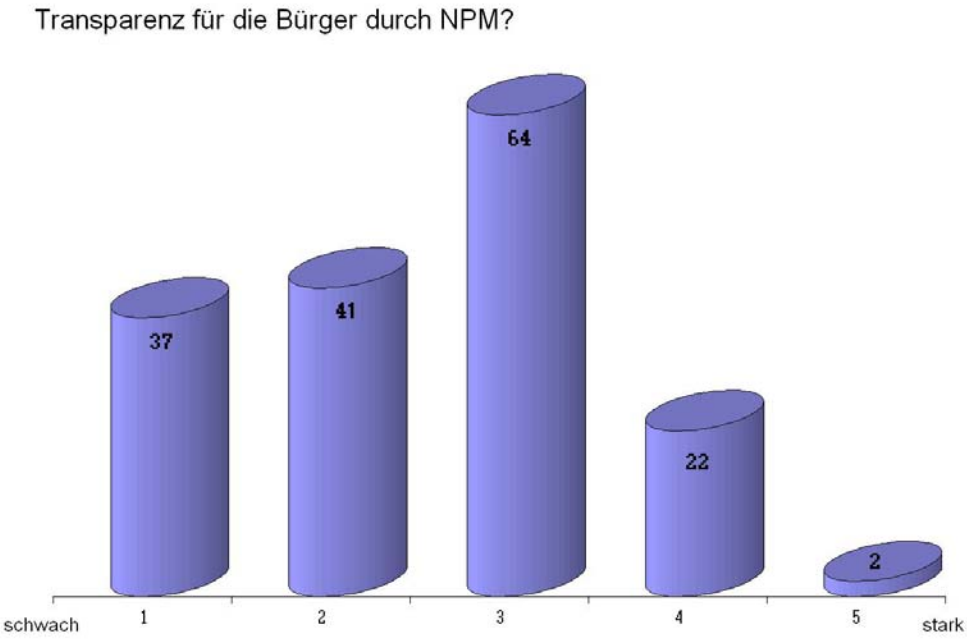
Doppelfrage war ungeeignet

Natürlich ist es ein Unterschied, ob jemand „ausreichend beteiligt“ wurde oder konkreten Einfluss hatte. Die Doppelfrage eignet sich nur für ein Interview und hätte für den Fragebogen besser aufgeteilt werden sollen.

> *Frage [7] Haben die bisherigen Modernisierungsschritte zu mehr Transparenz für die Mitarbeiter...*
> *Frage [8]...und Bürger geführt?*

Zweifellos meinen die Mitarbeiter in der Mehrheit, dass die Verwaltungsmodernisierung »überhaupt nicht« bzw. »nicht« zu mehr Transparenz für sie geführt hat, noch weniger würde das für die Bürger gelten.





Bewertung

Grobes Stimmungsbild

Der Begriff »Transparenz« ist dehnbar und kann Verfahren und Strukturen, wie z.B. Kommunikationsprozesse oder Verantwortlichkeiten, meinen. Das Ergebnis liefert daher nur ein grobes Stimmungsbild. Dieses gibt allerdings zum Nachdenken Anlass, schließlich ist ein Mehr an Transparenz sowohl nach innen als auch nach Außen erklärtes Ziel der meisten Modernisierer. Im Ergebnis der vorliegenden Untersuchung klaffen Anspruch und Wirklichkeit auseinander.

Nur drei Befragte nahmen mehr Transparenz durch NPM wahr

In den Interviews wurde zu dieser Frage keine Punktierungsmöglichkeit angeboten. Gleichwohl gehen die Antworten der Interviewpartner mehrheitlich in die gleich Richtung. Mehr Transparenz für Mitarbeiter und Bürger haben lediglich drei Mitarbeiter wahrgenommen.

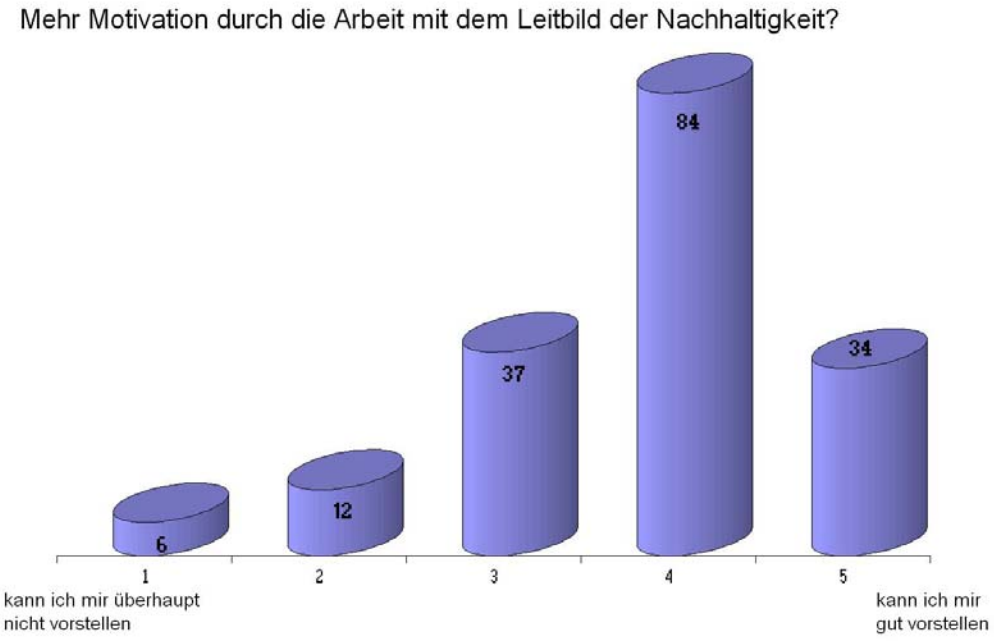
Geringer Einfluss führt zu gering empfundener Transparenz

Sehr interessant ist, dass die Antworten auf die Fragen 6 und 7+8 in den Antworten korrelieren könnten. Es scheint so zu sein, dass ein geringer Einfluss auf bzw. eine geringe Beteiligung im Modernisierungsprozess zu einer eher negativen Einschätzung der erreichten Transparenz führt. Die Punktierungen zu den Fragen 6 und 7+8 weichen bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr als einen Punkt voneinander ab. Jemand, der also mit »4« bei Frage 6 punktiert hat, kreuzte in Frage 7 keine »2« an. Ebenso in engem Zusammenhang stehen die erreichte Transparenz für die Bürger und für die Mitarbeiter. Die Einschätzungen der jeweiligen Mitarbeiter weichen hier maximal um einen Punkt voneinander ab.

4.2.4 Motivation

Frage [9] Können Sie sich vorstellen, dass die Arbeit mit dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung die Mitarbeitermotivation erhöht? Könnte sich die Motivation der Mitarbeiter erhöhen, wenn sie spüren, dass ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht?

Siebzig Prozent der Befragten (128 Mitarbeiter) können sich sehr gut oder gut vorstellen, dass sich die Motivation der Mitarbeiter erhöht, wenn sie spüren, dass ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht. Zehn Prozent teilten diese Vorstellung nicht.



Bewertung

Wichtiges Argument für Nachhaltigkeit

Die quantitative Erhebung unterstützt ebenso wie die Angaben der Interviewpartner die Annahme aus dem Analyseteil. Dort wurde Frage neun als Hypothese formuliert. Das Ergebnis ist vor allem wichtig, weil möglicherweise eine bedeutsame Argumentationsgrundlage aufgebaut werden kann, durch die die Anwendung von verschiedenen Methoden bzw. Instrumenten zur Integration von Nach-

haltigkeit in die Verwaltungsmodernisierung für das politisch-administrative Tagesgeschäft als wirksam erkannt wird. Eine erhöhte Arbeitsmotivation der Verwaltungsmitarbeiter oder auch eine verbesserte Motivation zur Mitwirkung an der Verwaltungsmodernisierung könnte einen kurz- bis mittelfristigen Nutzen liefern. Nur spekuliert werden kann, welche Annahmen die Befragten zu ihrem Urteil geführt haben. Rekurriert man auf die Antworten der Gesprächspartner im qualitativen Teil, geht es vermutlich vor allem um den Sinn der eigenen Arbeit.

Befragung fand in kenntnisreichem Ressort statt

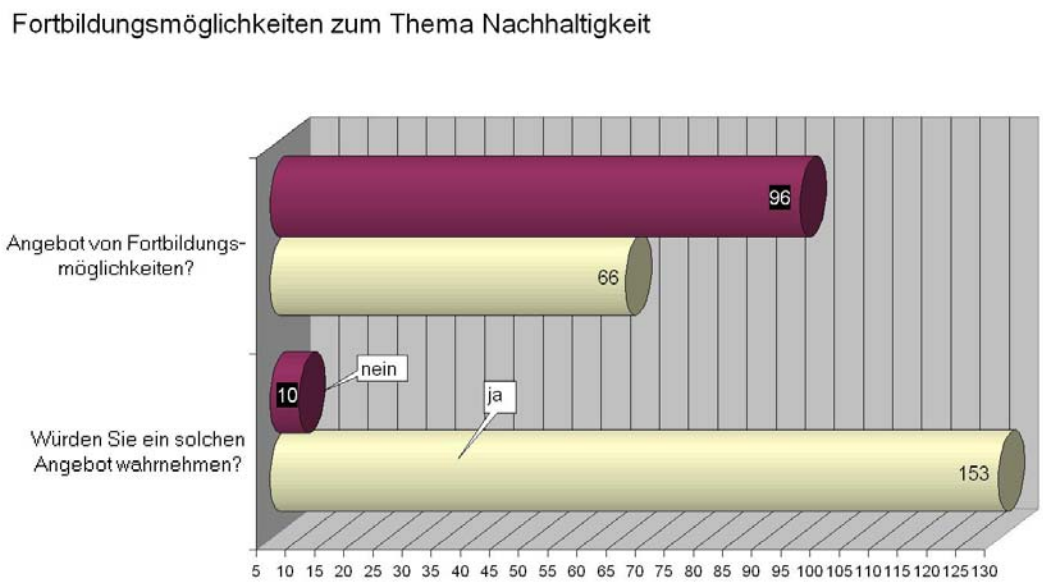
Wie schon mehrfach erwähnt, wurden durch die Konzentration der Befragung auf die Stadtplanungsbereiche potentiell kenntnisreiche Mitarbeiter befragt. Neben dem Umweltressort wird in der Regel wohl kaum ein anderes Ressort so intensiv mit dem Thema nachhaltige Entwicklung konfrontiert. Ebenfalls im qualitativen Teil schon erwähnt wurde, dass die Frage auf die Mitarbeiter insgesamt abzielt. D.h. die Befragten wurden durch die Übertragung aufgefordert, sich in die Lage ihrer Kollegen hineinzuversetzen. Gleichwohl ist nicht geklärt, ob die Frage [9] tatsächlich nur für Mitarbeiter mit Vorkenntnissen Aussagekraft hat. In der Frage wurde bewusst der Begriff Nachhaltigkeit ausgeklammert und durch – auch in der Literatur – oft synonym verwende Begriffe ersetzt, die auf eine allgemeine Verständlichkeit abzielen. Dieses mit einer Befragung in anderen Ressorts zu prüfen, wäre ein wichtiger nächster Forschungsschritt.

4.2.5 Fortbildung zum Thema Nachhaltigkeit

Frage [10] Werden Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit / dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung angeboten?

Frage [11] Würden Sie ein solches Angebot wahrnehmen?

Es überwiegt die Zahl der Fälle, in denen keine Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit bzw. dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung angeboten werden. Hier wurde in der Frage allerdings nicht zwischen externen und internen Angeboten unterschieden. Fast alle Befragten würden – den Antworten zu Folge – ein solches Angebot wahrnehmen (94 Prozent).



Bewertung

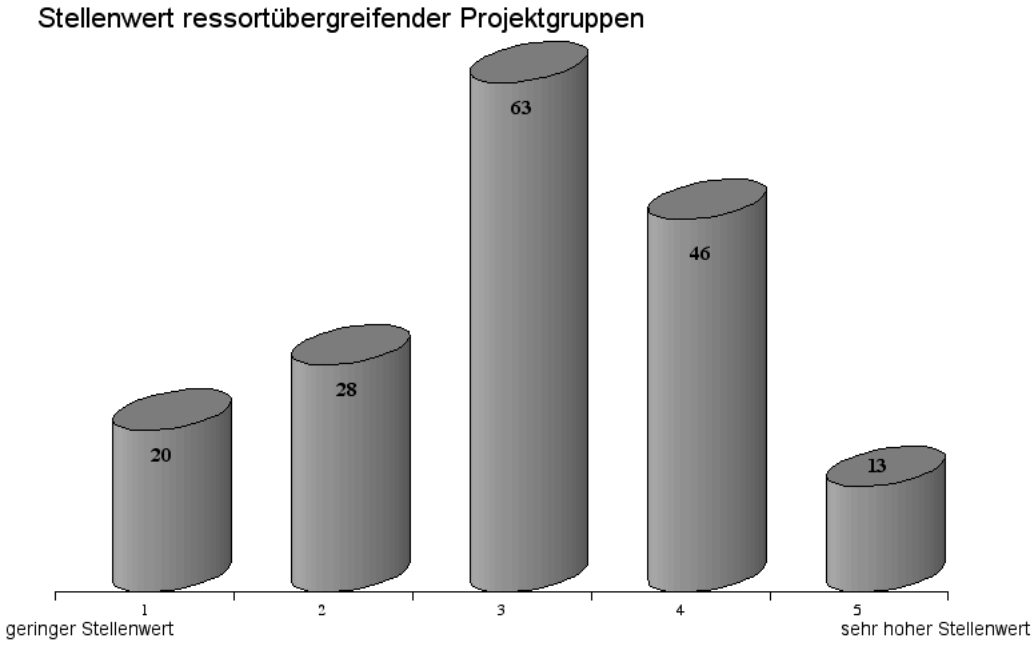
Breites Interesse an Nachhaltigkeit

Ebenso wie bei den Interviews überrascht das Ergebnis in seiner Klarheit. Bei den Befragten im Bereich Stadtplanung mangelt es ganz eindeutig nicht an Interesse, wenn es um das Thema nachhaltige Entwicklung geht. Das mag u.a. an den schon vorhandenen und nicht vorhandenen Angeboten zugleich liegen. Sind Angebote vorhanden, kann ein Interesse erweckt worden sein. Sind keine vorhanden, besteht eventuell Interesse, weil das Thema noch neu ist. Freilich könnte ebenso nach Teilnahme an der Fortbildung das Interesse abflauen. Immerhin 66 Befragte meinten, dass es schon entsprechende Fortbildungsangebote gäbe. Demnach hat das Thema in zahlreichen Kommunalverwaltungen Einzug in die inhaltlichen Diskussionsprozess gehalten.

4.2.6 Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation

Frage [12] Welchen Stellenwert haben ressortübergreifende Projektgruppen (Arbeitsgruppen u.ä.) in Ihrer Verwaltung?

Eine Mehrheit ist der Auffassung, dass ressortübergreifende Projektgruppen (Arbeitsgruppen u.ä.) in Ihrer Verwaltung einen »sehr geringen« Stellenwert haben (Punktierung »1«). Jedoch ist ebenfalls eine Mehrheit der Meinung, dass die Arbeitsform einen »hohen« Stellenwert hat (Punktierung »4«). Die meisten Befragten kreuzten jedoch »weder noch« (Punktierung 3) an. In einigen Kommunalverwaltungen nimmt die Projektgruppenarbeit also offenbar einen sehr hohen und in anderen einen sehr geringen Stellenwert ein. Insgesamt kann keine Tendenz festgehalten werden.



Bewertung

Projektgruppen vermutlich recht etabliert

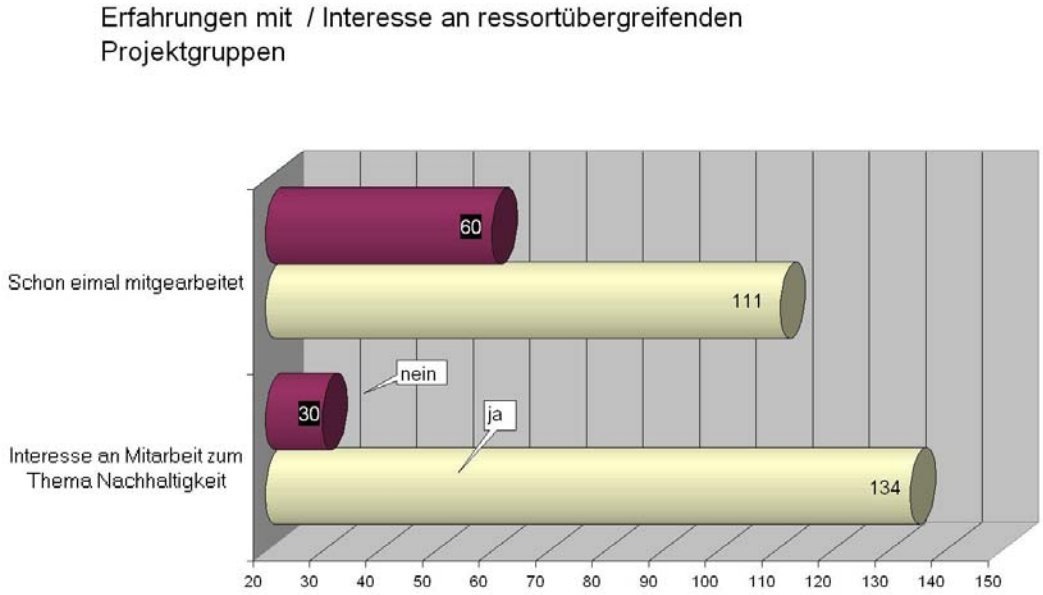
Es scheint so, als wäre die Arbeitsform Projektgruppe recht etabliert. Lediglich bei den mit »1« und »2« punktierten Fragebögen könnte angenommen werden, dass es keine ressortübergreifende Projektgruppenarbeit gibt. Das vorliegende Ergebnis für sich genommen ist sehr allgemein. In einer tiefer gehenden Untersuchung zum Thema Projektgruppenarbeit sollte der Frage nachgegangen werden, welche Faktoren einen hohen Stellenwert bedingen bzw. unter welchen Umständen von einem hohen Stellenwert gesprochen werden kann. Es muss auch unterschieden werden zwischen der Bedeutung der Methode Projektgruppenarbeit und dem Stellenwert eines Projektes. Für beide Fälle ist die Fürsprache der Verwaltungsführung den Interviewergebnissen zu Folge von wesentlicher Bedeutung.

Grundsätzlich sollte die etablierte und hoch angesehene ressortübergreifende Projektarbeit, eine ideale Voraussetzung für integratives Zusammenarbeiten und Entscheiden abgeben. Wäre dem so, müsste in der Mehrheit der ins Blickfeld der Untersuchung gelangten Kommunalverwaltungen ebensolches Arbeiten besonders gut möglich sein. Ob dem auch in der Praxis so ist, gilt es noch zu verifizieren. Abgesehen davon, liefert das Ergebnis keine Aussagen über den Stellenwert von Nachhaltigkeit in den Verwaltungen. Auch ein ressortübergreifendes Projekt kann schließlich dem Leitbild der Nachhaltigkeit zuwiderlaufen. Es muss daher auch noch erfasst werden, aus welchem Grund bzw. mit welcher Intention ressortübergreifendes Arbeiten begonnen wurde. Beispielsweise war die Beschleunigung des Verfahrens ein in den Interviews mehrfach benannter Grund für den hohen Stellenwert einer Projektgruppe. Ebenso wurde angemerkt, dass zusätzliche externe Gelder oder Prestige weitere Gründe für einen hohen Stellenwert sein können.

Frage [13] Haben Sie einmal in einer ressortübergreifenden Projektgruppe, AG o.ä. mitgearbeitet?

Frage [14] Hätten Sie Interesse an einer ressortübergreifenden Gruppe zu einem Nachhaltigkeitsprojekt mitzuarbeiten?

Von den Befragten konnten 111 schon Erfahrungen in der Projektarbeit sammeln. Über 80 Prozent hätten Interesse, an einer ressortübergreifenden Gruppe zu einem Nachhaltigkeitsprojekt mitzuarbeiten.



Bewertung

Es kann vermutet werden, dass der hohe Anteil an projekterfahrenen Mitarbeitern in Verbindung mit den grundlegenden Arbeitsweisen im Stadtplanungsbereich steht. Darauf deuteten schon die Aussagen einiger Interviewpartner hin. Das ist auch rein zahlenmäßig nachvollziehbar. Im Sozialamt beispielsweise werden nur die wenigsten Mitarbeiter in Projektgruppen eingebunden sein. Hier gibt es schlichtweg sehr viele Aufgaben ohne Schnittmenge mit anderen Belangen.

Möglicherweise begründet die ohnehin regelmäßig anfallende Notwendigkeit zur Kooperation auch das hohe Interesse an der Mitarbeit an einem Nachhaltigkeitsprojekt. Darüber hinaus könnte – wie schon an anderer Stelle angesprochen – die Mitarbeit in einem solchen Projekt die Chance bieten, Alltagsroutinen zu verlassen. Gegebenenfalls suchen einige Mitarbeiter neue Herausforderungen oder Arbeitsperspektiven.

5 Ergebnisse der Expertengespräche (Workshops)

Zusammenfassung und Transkription

Die nachfolgende Zusammenfassung komprimiert die über hundertseitige Transkription der Expertenworkshops. Sie folgt allerdings nicht dem Gesprächsverlauf. Vielmehr wurden die Dialoge und Thesen zu Themenschwerpunkten zusammengefasst, die sich im Wesentlichen an den bisherigen Untersuchungsfragen

orientieren. Neue Themenfelder, die im Lauf der Diskussion aufkamen, wurden freilich ebenfalls in die Zusammenfassung aufgenommen, wie beispielsweise das Thema „Solide Finanzen als Grundvoraussetzung für Nachhaltige Entwicklung“.

Übersicht

Die Ergebnisdarstellung unterteilt sich in die Zusammenfassung der Diskussion und die Analyse. Hier werden zum einen die Ergebnisse diskutiert und bewertet und zum anderen die Ergebnisse aus den Interviews und der Fragebogenaktion hinzugezogen.

5.1 Expertengespräche als Methode

Effiziente Methode

Expertengespräche in Form von Workshops werden hier als eine Veranstaltung verstanden, in welcher sich eine kleine Gruppe intensiv, oft auch praktisch, mit einem bestimmten Thema auseinandersetzt. Der Expertenworkshop ist eine besondere Art der qualitativen Befragung. Eine Gruppe von ca. 10 bis 15 Personen diskutiert – strukturiert von einem Moderator – über ein bestimmtes Thema, wobei der Moderator den anderen Teilnehmern inhaltlich nicht voraus sein muss. Die Einsatzgebiete der Gruppendiskussion reichen von der reinen Befragung über die Diskussion vorhandener Vorschläge bis zur kreativen Erkundung neuer Ideen. Die Gruppendiskussion ist eine rasche, effiziente und offene Methode. Sie ist dazu geeignet, verschiedene Materialien vorzuführen und die Reaktionen der Zielpersonen auf Präsentationen und gegenseitige Diskussionsbeiträge in einem neutralen Rahmen zu verfolgen sowie die Beweggründe einer Handlung oder Einstellung zu erkunden.

Relevante Ziele

Der Fokus von Gruppendiskussionen kann auf verschiedene Ziele gerichtet sein und unterscheidet sich demnach sowohl im Grad der Strukturiertheit als auch in der Auswertung der Daten[50]:

- Die Erkundung von Meinungen und Einstellungen einzelner Teilnehmer (Gruppenbefragung ersetzt mehrere Einzelbefragungen)
- Die Erkundung von Meinungen und Einstellungen einer ganzen Gruppe (vor allem bei der Untersuchung natürlicher Gruppen, z.B. Teams)
- Die Erkundung öffentlicher Meinungen und Einstellungen (die Gruppen werden als Stellvertreter für breite Bevölkerungsteile aufgefasst)
- Die Untersuchung der Prozesse, die zur Meinungsbildung in der Gruppe führen (Gruppendynamik, Kleingruppenforschung)

Ziel der durchgeführten und nachfolgende ausgewerteten Gruppengespräche in Form von eintägigen Workshops war die Weiterentwicklung und Überprüfung der

50 http://www.metaworks.at

Arbeitsergebnisse aus den bisherigen Arbeitsschritten. Die Diskussion wurde auf Audioband aufgezeichnet und transkribiert. Die Transkription wurde in mehreren Schritten einer Feinanalyse ausgewertet, ähnlich wie es bereits bei den Interviews geschah.

5.1.1 Gespräch I / Themen und Teilnehmer

Erfahrungen aus der Praxis, »Innenansichten«, »Inneneinsichten«

Im Mittelpunkt des ersten Gesprächs mit Mitarbeitern aus der Verwaltungspraxis (unter ihnen Amtsleiter und Sachbearbeiter) stand der Erfahrungsaustausch zum Thema Verwaltungsmodernisierung; mögliche oder fehlende Bezüge zum Nachhaltigkeitsleitbild sollten erörtert werden. Der Fokus lag also auf Erfahrungen aus der Praxis sowie »Innenansichten« und »Inneneinsichten«. Zum Dialog wurden Mitarbeiter aus solchen Kommunalverwaltungen eingeladen, in denen recht weit gehende Reformschritte eingeleitet und umgesetzt wurden. Darüber hinaus wurden sie im Zuge ihrer Arbeit mit dem Konzept der Nachhaltigkeit sowohl inhaltlich als auch organisatorisch konfrontiert. Einige der Teilnehmer haben sich zuvor schon für ein Interview zur Verfügung gestellt.

Folgende Fragen/Themenvorschläge richteten sich bereits im Einladungsschreiben an die Teilnehmer und wurden im Zuge des Workshops diskutiert: Bedeutung des Modernisierungsprozesses für die nachhaltige Entwicklung der Stadt. Kann die Organisationsentwicklung mit den Nachhaltigkeitsfragen verbunden werden oder diese verstärken? Welche Anreize sind notwendig, um die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Nachhaltigkeit jenseits von Vorgaben und Anordnungen in Bezug auf die eigene Arbeit attraktiv zu machen? Persönliche Einschätzungen zum Prozess der Verwaltungsmodernisierung. An welchen der im Literaturstudium herausgearbeiteten Ansatzpunkte zur Integration des Leitbildes der Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln lohnt es sich, weiter zu arbeiten? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um ressort- und disziplinübergreifendes Arbeiten zu ermöglichen, welche, um den Modernisierungsprozess um das Nachhaltigkeitsleitbild zu erweitern?

5.1.2 Gespräch II / Themen und Teilnehmer

Der zweite Gesprächskreis war durch Teilnehmer mit wissenschaftlichem Hintergrund geprägt. Zwei waren in Kommunalverwaltungen beschäftigt. Zunächst wurden die bis dahin vorliegenden Projektergebnisse diskutiert. Auf Grundlage der präsentierten Ergebnisse wurden die Teilnehmer gebeten, die gewählte Herangehensweise und Methodik zu kommentieren und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abzugeben. Das primäre Ziel des Workshops war die Reflexion und Bewertung der empirischen Ergebnisse sowie eine Methodendiskussion. Darüber hinaus sollten bis dahin vorliegende und weitergehende Forschungsfragen diskutiert werden, die sich erst im Zuge der Arbeit ergeben haben. Durch zwei Teilnehmer aus Kommunalverwaltungen war die Voraussetzung dafür gegeben, dass auch während des zweiten Gesprächs Praxisperspektiven eingebracht werden konnten.

Fragen/ Themenvorschläge

Folgende Fragen und Themen sollten diskutiert werden: Ist die weitere Untersuchung des Zusammenhangs von Verwaltungsmodernisierung und dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung sinnvoll? Wie ist die gewählte Herangehensweise und Methodik zu beurteilen? Durch welches Vorgehen sollte sich die weitere Forschung auszeichnen? An welchen der im Literaturstudium herausgearbeiteten Ansatzpunkte zur Integration des Leitbildes der Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln lohnt es sich, weiter zu arbeiten? Welche Anreize sind notwendig, um die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Nachhaltigkeit jenseits von staatlichen Rahmensetzungen attraktiv zu machen? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um ressort- und disziplinübergreifendes Arbeiten zu ermöglichen?

5.2 Vorstellungen vom Nachhaltigkeitskonzept

Grundkenntnisse konnten vorausgesetzt werden

Die Teilnehmer wurden nicht explizit nach ihrem Verständnis des Nachhaltigkeitskonzepts gefragt. Wie schon erwähnt, wurden nur Mitarbeiter und Wissenschaftler eingeladen, bei denen Grundkenntnisse über die Idee der Nachhaltigkeit vorausgesetzt werden konnten. Gleichwohl kam es auch über den Nachhaltigkeitsbegriff und entsprechende Konzepte zur Aussprache.

Zusammenfassung der Diskussion

Mit Indikatoren Nachhaltigkeit konkretisieren

Zum Begriff der Nachhaltigkeit wurde zunächst grundsätzlich bemerkt, dieser müsse im Vorfeld geklärt werden, bevor die Diskussionen um Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit zusammengebracht würden. Als hinderlich wurde nicht zuletzt der indifferente Umgang mit dem Begriff Nachhaltigkeit genannt. Es gäbe kaum noch eine Kommune, die Nachhaltigkeit nicht als Leitbild oder Zielvorstellung habe. Doch bei der Entwicklung von Zielen und bei der Umsetzung von Strategien würde es konkret. Auch im Rahmen der Verwaltungsreform wären Indikatoren ein Thema, denn die Verwaltungsmodernisierer müssten sich irgendwann mal fragen lassen (wenn man sich von der Sicht nach Innen nach Außen wende): „In welche Richtung wollen wir gehen? Wie halten wir die Stadt im Gleichgewicht?“ Es gäbe ja die Möglichkeit, Nachhaltigkeit über Prüfprinzipien zu definieren, über Verfahren, Behutsamkeit, Rückkoppelungsschleifen usw.; Nachhaltigkeit müsse nicht materiell festgelegt werden.

5.3 Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit

Nachfolgend werden die allgemeinen Anmerkungen und Assoziationen zum Themenkomplex Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit wiedergegeben. Hier ging es (wie bei den Interviews) um verschiedene Aspekte, wie die Relevanz von bestimmten Modernisierungsinstrumenten für Nachhaltigkeit, Einfluss der Mitarbeiter, Auswirkungen der Verwaltungsreform usw.

Zusammenfassung der Diskussion

LA21 nicht mit Modernisierung verknüpfen. Prozess zu abgenutzt

In Bezug auf die Fragestellung, ob es Schnittstellen zwischen den Prozessen der Verwaltungsmodernisierung und Lokale-Agenda-21 (LA21) gibt, wurde zunächst vorgeschlagen, die Themen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit nicht mit dem LA21-Prozess zu vermengen. Dieser würde bei den Mitarbeitern mittlerweile auf wenig Gegenliebe stoßen. Es gäbe ähnliche Abnutzungserscheinungen wie bei der Verwaltungsmodernisierung. Auf die negativen Erfahrungen der Mitarbeiter mit Verwaltungsreform hob die Bemerkung ab, Anregungen von Mitarbeitern, die eine Relevanz zum Thema Nachhaltigkeit hatten, wurden zwar teilweise aufgegriffen, seien dann aber nicht umgesetzt worden. Die betroffenen Mitarbeiter hätten in der Folge resigniert. Angesichts der häufig negativen Erfahren mit Verwaltungsmodernisierung sei sogar mit einer Blockadehaltung zu rechnen, wenn Nachhaltigkeit mit dem Modernisierungsprozess in Verbindung gebracht werde.
Insgesamt überwog eindeutig der Eindruck, dass in der Modernisierungspraxis die Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung inhaltlich kein Thema gewesen sei. Dieser Umstand wurde von einigen als äußerst problematisch eingestuft. So hieß es unter anderem Verwaltungsmodernisierung sei sinnlos, wenn nicht Nachhaltigkeit integriert werde. Das Konzept der Nachhaltigkeit müsse ein zwingender Gegenstand der Verwaltungsreform sein.

Verbindung evtl. sinnvoll, wenn Modernisierung positiv besetzt

Wenn Verwaltungsmodernisierung positiv besetzt sei, führte ein Teilnehmer aus, wäre es sinnvoll, Verwaltungsmodernisierung und die LA21 miteinander zu verbinden. Es könnten durchaus zwei oder mehrere Geschwindigkeiten zugelassen werden. Es müsse nicht alles gleichzeitig funktionieren. Es könne mit denjenigen vorangegangen werden, die bereit seien. Im Inneren könne die Verwaltung durch ein Lob der guten Beispiele wirken, sozusagen mit amtlichen Belobigungen für etwas, das gelungen sei im Sinne von Nachhaltigkeit.

Modernisierung erfolgreich, wenn bessere Vernetzung gelingt

Es wurde auch geäußert, man dürfe nicht fragen, ob Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit gleichzeitig stattgefunden hätten; die Verwaltungsmodernisierung würde dabei helfen, kontinuierlich verbesserungsfähig zu sein und ein Aspekt davon sei die Nachhaltigkeit. Ergänzend sagte ein Anderer, die Verwaltungsreform könne allerdings nur die Möglichkeit zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln erhöhen, wenn die Möglichkeit zur Vernetzung insgesamt verbessert würde. Das sei ein Punkt, der erfolgreiche und nicht erfolgreiche Modernisierungsprozesse voneinander unterscheide.

Dezernate nicht länger kleine Fürstentümer. Verlust an Flexibilität

Ein Teilnehmer hielt fest, dass Verwaltungsmodernisierung auch dazu da sei, bestimmte Flexibilitäten einzuschränken. Es solle ja gerade nicht jedes Amt durch Budgetierung machen, was es wolle, sondern es solle ganz klar gesteuert werden. Das würde z.B. heißen, in Gemeinde X gäbe es keine Drittmitteleinwerbung und keine Sonderprojekte, stattdessen gäbe es das politische Ziel, z.B. Parkhäuser oder eine Musikhalle zu bauen und dort würden alle personellen Ressourcen einfließen. Das Bündeln der Kräfte könne einerseits sehr positiv sein. Die Dezernate seien

keine kleinen Fürstentümer mehr, in die keiner hineinregieren dürfe. Andererseits seien auch negative Effekte in Form geringerer Flexibilität zu verzeichnen, welche im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung nutzbar wären.

Nachhaltigkeit über Leitbilder einbinden

Dem Grundsatz „die Verwaltung muss effizient werden“ stehe ein „wir als Kommune müssen vielleicht nachhaltig werden und dafür ist bitte das Umweltamt zuständig“ gegenüber. Wenn aber nach einer strategischen Steuerung der kommunalen Verwaltung verlangt werde, seien Leitbilder wichtig. Hier liege eine große Chance, die Elemente der Nachhaltigkeit in ein solches normatives Leitbild einzuspeisen. Das entscheidende Problem sei aber gegenwärtig, die Politik dafür zu gewinnen, weil Umweltfragen im weitesten Sinne bei der Mehrheit der Bevölkerung nicht hoch im Kurs stünden. Vielleicht müsse jede Kommune einen Nachhaltigkeitsrat haben, damit sichergestellt werden könne, dass die interne Effizienz nicht nur intern bleibt und dass das ganze Management auch normativ angebunden werde. Möglicherweise könne schon eine Verpflichtung, dem Rat alljährlich einen Nachhaltigkeitsbericht vorzulegen, einiges bewirken.

Kann Nachhaltigkeit Verwaltungsmodernisierung verbessern?

Die persönliche Erfahrung eines Teilnehmers mit einem Umweltbetrieb habe gezeigt, dass dort vor allem auf ökonomische und rechtliche Kriterien geachtet werde. Um dort Nachhaltigkeitsthemen einzubringen, brauche man viel Kraft. Ökonomische Kriterien an sich wären nicht das Problem, ergänzte ein anderer. Für die Wirtschaft sei selbstverständlich, dass Ökologie Langfristökonomie bedeute. Und wenn man mit Wirtschaftsvertretern diskutiere – dies seien dann natürlich ausgewählte Kreise, die z.B. bei B.A.U.M.[51] Mitglied seien, aber auch große Konzerne –, würde man sehen, dass die Wirtschaft durchaus bereit sei, sich zu öffnen. Man müsse vielleicht gar nicht mehr fragen, was die Verwaltungsmodernisierung für die Nachhaltigkeit bringe, sondern umgekehrt. Entscheidend sei, was die Nachhaltigkeit bringe, um die Verwaltung aus dem Chaos herauszuführen.

Analyse

Erfahrungen mit LA21 beachten

Den Aussagen der Teilnehmer ist zu entnehmen, dass die individuellen Erfahrungen mit Verwaltungsmodernisierung, nachhaltiger Entwicklung bzw. Lokaler Agenda 21 merklich voneinander abweichen. Je nach Perspektive werden in den genannten Bereichen »Abnutzungserscheinungen« wahrgenommen. Die Schlussfolgerung müsste lauten: Wer Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit verbinden möchte, sollte zunächst ein Stimmungsbild zu den Themen einfangen. Liegt im Agenda Prozess eine dynamische Entwicklung, könnte sich dieser für eine Verbindung mit der Verwaltungsreform/-handeln eignen. Wie die Lokale Agenda und Verwaltungsmodernisierung miteinander kombiniert bzw. verknüpft werden können, wurde allerdings weder in der vorliegenden Untersuchung noch im Zuge des Workshops diskutiert (sieh hierzu z.B. Pamme 2004; Speier 2000; Tausch 2003). Insofern viele Agenda-Prozesse bereits abgeschlossen sind oder

[51] Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management e.V.

kein positives Image in der Verwaltung haben, scheint es sinnvoll, die Frage nach Integrationsmöglichkeiten von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln allgemein zu erörtern. Liegen bei den Verwaltungsmitarbeitern ausgesprochen positive Erfahrungen mit dem Agenda-Prozess vor, könnte dieser ein geeigneter Ansatzpunkt für die Diskussion um die mögliche Verquickung von Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform sowie die Weiterentwicklung der Verwaltungsmodernisierung sein.

Integration von Nachhaltigkeit erscheint nicht sinnvoll, wenn Enttäuschung über Reformen überwiegt

Viele Teilnehmer beobachteten ebenso wie die befragten Interviewpartner den Verlauf der Verwaltungsmodernisierung mit zunehmender Skeptik. Sie waren sehr offen für Veränderungen und haben engagiert mitgewirkt. Als sich das Engagement nicht im nennenswerten Umfang in den Ergebnissen widerspiegelte, kam es zu Enttäuschungen und die Motivation zur Mitwirkung nahm ab. Die verwaltungswissenschaftliche Literatur Ende der 90iger Jahre belegt den abnehmenden Schwung der Verwaltungsmodernisierung. Die Kluft zwischen der Überzeugung, dass die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit sehr sinnvoll ist und der Überzeugung, dass sich das umsetzen lässt, ist enorm.

Gründe für positive Einschätzungen

Positive Erfahrungen wurden meist in solchen Modernisierungsprozessen gemacht – betrachtet man die Ergebnisse aus Interviews, Fragebogenaktion und Workshop zusammengenommen –, in denen die betroffenen Mitarbeiter das Gefühlt hatten, ernsthaft eingebunden zu werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor für die positive Beurteilung, war der Rückhalt durch die Führung in Politik und Verwaltung, welche den Modernisierungsprozess aktiv befördern sollte.

Defizite werden vor allem in der Politik gesehen

Umsetzungsprobleme werden nicht konzeptionell gesehen, sondern auf politischer Ebene. In den Workshops waren sich die Teilnehmer einig, dass die politischen Entscheidungsträger hauptsächlich an Maßnahmen interessiert waren, mit denen die Verwaltungskosten eingedämmt werden können. Umweltpolitik und Nachhaltigkeit würden nur am Rande diskutiert und in Bezug auf die Strukturen und Prozesse der Verwaltung nicht erörtert. Andere Probleme würden als drängender empfunden. Die kurzfristige Orientierung der Politiker bei der Abwägung von Entscheidungen demotiviert die Verwaltungsmitarbeiter. Sie sehen ein Defizit zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In diesem Punkt ähnelt die Stimmung in den Workshops der Einschätzung eines Interviewpartners, wonach es an einer Orientierung an einer Gemeinschaftsaufgabe fehle und besonders für Nachhaltigkeit eine Gesamtstrategie erforderlich sei. Die Führung müsste Ziele definieren und einfordern. Hierin liegt ein hoher, anscheinend schwer zu erfüllender Anspruch (weiteres unter „Nachhaltigkeitsindikatoren“).

Vernetzungs- und Integrationsgrad als Maßstab für Reformen

Es gibt sicherlich viele Möglichkeiten, die Ergebnisse der Verwaltungsmodernisierung zu bewerten. In Hinblick auf das Nachhaltigkeitskonzept hat es ein Teilenehmer mit seiner Anmerkung zum Stichwort Vernetzung auf den Punkt gebracht. Vernetzung ist letztlich ein anderes Wort für Integration. Ist die Vernetzung verbessert, kann die Verwaltungsreform auch die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln erhöhen; positive Erfahrungen können auch zu der Einschät-

zung führen, dass die Reformen die Innovationsbereitschaft grundsätzlich erhöhen.

Verknüpfung erscheint sinnvoll. Genaue Begründungen dürftig

Alle Teilnehmer konnten sich grundsätzlich vorstellen, dass die Verwaltungsreform die Umsetzung von Nachhaltigkeit verbessert. Auch wenn in der tatsächlich erfahrenen Umsetzung der Reformen keine Bezüge zu Nachhaltigkeit aufgebaut wurden, schweben den Teilnehmern unterschiedliche Rahmenbedingungen vor, welche Nachhaltigkeit befördern können. So ist z.B. der Hinweis, die Verwaltungsreform müsste die Vernetzungsmöglichkeiten verbessern, zu interpretieren. Hier zeigt sich eine Parallele zu den Interviewergebnissen. Selbst bei negativen Erfahrungen mit Verwaltungsreformen erscheint manchen die Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Modernisierung sehr sinnvoll. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis könnte sein, dass die Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich für ebenso erforderlich und wichtig gehalten wird, wie die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Anscheinend gibt es eine Grundstimmung, dass beide Herausforderungen sinnvoll zusammen angenommen werden sollten. Es handelt sich jedoch eher um eine intuitive Einschätzung. Zum einen gab es im Rahmen der Untersuchung relativ wenig konkrete Hinweise, wie Nachhaltigkeit in Verwaltung integriert werden kann. Zum anderen wurde mehrfach geäußert, das beide Themen sehr komplex, diffus oder »schwammig« seien.

Ähnliche Tendenzaussagen in Interviews und Fragebögen

Die Ergebnisse der Interviews und die Einschätzungen der Teilnehmer beinhalten ähnliche Tendenzaussagen. Veränderungen werden für erforderlich gehalten und grundsätzliche Unterstützungsbereitschaft ist vorhanden. Die Mitarbeiter haben überwiegend das Gefühl, sie würden nicht ernsthaft beteiligt und ihre Ideen fänden sich nicht im Ergebnis der Veränderungen wieder. Das wiederum bremst die Motivation und mindert die Unterstützungsbereitschaft bei zukünftigen Reformprozessen.

Ausgangsthese relativiert. Reformen können Integration befördern.

Entgegen der zu Beginn der vorliegenden Arbeit formulierten These[52], entsteht in der Zusammenschau der Empirischen Ergebnisse der Eindruck, dass die Verwaltungsmodernisierung Nachhaltigkeit befördern kann – wenn auch unter zu spezifizierenden Bedingungen (z.B. Stichwort »Vernetzung«). Dass sich die Budgetierung abschottend auswirkt und »Vernetzung« verschlechtern kann ist eine mögliche Auswirkung der Reformen, jedoch keine zwingende.

Frageumkehrung: Wie kann Nachhaltigkeit NPM optimieren?

Die etwas saloppe Anmerkung eines Workshopteilnehmers verweist für die weiteren Forschung auf eine neue Stoßrichtung, die in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden konnte. Man sollte eher nicht fragen, was die Verwaltungsreform für Nachhaltigkeit bringt, sondern umgekehrt, wie durch das Nachhaltigkeitskonzept die Organisation der kommunalen Verwaltungen optimiert wird. Die Ausrichtung

[52] Zu Beginn wurde aufgrund der Sondierungsgespräche mit Praktikern aus der Kommunalverwaltung von der Annahme ausgegangen, dass die Verwaltungsmodernisierung insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Ressorts erschwert hat.

am Nachhaltigkeitskonzept würde zumindest zu einer langfristigen Orientierung führen, welche betriebswirtschaftliche Fehler wie die übergangene Bildung von Rücklagen für die Erneuerung der Kanalisation vermeiden könnte.

5.3.1 Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln / Relevante Modernisierungskonzepte für eine zukunftsgerechte Entwicklung

Einführung

Die Teilnehmer der Workshops wurden nicht so konkret nach nachhaltigkeitsrelevanten Modernisierungskonzepten befragt wie die Interviewpartner. Im Ergebnis verlief die Diskussion allgemeiner, einzelne Ansatzpunkte wie Budgetierung, Nachhaltigkeitsindikatoren, Projektgruppenarbeit, Gesetzesvorhaben wurden konkreter diskutiert. Die zu den Fragen [2(1)] und [2(2)][53] relevanten Diskussionspunkte werden hier zusammengefasst wiedergegeben. Gerhard Banner und Jörg Bogumil waren so freundlich und gaben zu den Themen „Integrale Verwaltungsführung“ und „Bürgernahe Verwaltung“ einen Einstieg.

Zusammenfassung der allgemeinen Diskussion

Nachhaltigkeit im Leitbild und Baugesetzbuch

Es wurde festgehalten, dass insbesondere die Leitbilddiskussion im Reformprozess eine Chance ist, um das Thema Nachhaltigkeit einzubringen. In Bezug auf die Außenorientierung wurde als Beispiel das Baugesetzbuch genannt, in das der Begriff Nachhaltigkeit einbezogen werde. Dennoch sei überhaupt nicht das Gefühl vorhanden, dass dies eine neue Qualität darstelle, weil schon immer abgewogen worden sei zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Gedanken. Aber die Abwägung sei ein zutiefst subjektiver Prozess, der in der Regel sehr stark politisch dominiert sei. Deswegen würde es nicht weiter bringen, dass der Begriff Nachhaltigkeit überall in der Gesetzgebung auftauche.

Integrationsvorgaben vom Gesetzgeber umsetzen

Im Baugesetzbuch gäbe es nicht die Diskussion, ob Nachhaltigkeit eine Langfristperspektive sei, sondern Nachhaltigkeit wäre schon heute bei jedem Bebauungsplan oder Flächennutzungsplan im Grunde genommen einzuhalten. Wenn man da ansetzen würde, käme man ganz schnell zu der Frage „Wie komme ich zu einer ganzheitlichen und integrierten Entwicklung?“. Schließlich habe der Gesetzgeber schon verlangt, dass die einzelnen Belange gerecht gegeneinander abzuwägen seien. Ob das nun eingehalten werde, sei eine Implementierungsfrage. Zumindest sei es sehr positiv, dass es ein gesetzliches Gebot zur nachhaltigen Entwicklung gebe. Die Unternehmensberatungen hätten momentan vorwiegend verwaltungsinterne Effizienzsteigerungen im Sinn, z.B. Kosten- und Leistungsrechnung. Folge man dieser Logik, müssten ökologische Kriterien ökonomisch ausgedrückt werden, was sich beispielsweise im Bebauungsplan ausgesprochen schwierig ausgestalten ließe.

---

[53] In eckigen Klammer stehen die Fragebogennummern (vgl. Anhang).

Keine Nachhaltigkeit ohne Verwaltungsreform

Einhellige Meinung war, dass die Verwaltungsreform so, wie sie zunächst konzipiert und dann implementiert wurde, mit der Idee der Nachhaltigkeit zunächst nichts zu tun habe. Insgesamt wären selten inhaltliche Fragen gestellt worden. Es könne durchaus eine Verwaltungsreform ohne Nachhaltigkeit geben, allerdings keine Nachhaltigkeit ohne Verwaltungsreform. Wenn man Nachhaltigkeit implementieren wolle, dann seien viele Elemente in der Verwaltungsreform ungeheuer nützlich und brauchbar.

Die integrierte Verwaltungsführung (Einstieg von Gerhard Banner)

Teilnehmer reagierten auf Konzept sehr positiv

Gerhard Banner konnte mit seinen Ausführungen über das Konzept der integralen Verwaltungsführung die bisherige Analyse der vorliegenden Arbeit um einen wichtigen Aspekt ergänzen. Die Diskussionsteilnehmer reagierten sehr positiv auf Banners Ausführungen. Da das Konzept von hoher Relevanz für die Verknüpfung von Verwaltungsreform und nachhaltiger Entwicklung ist, wurde dem Analyseteil nachträglich ein entsprechender Abschnitt zugefügt. Eine Bewertung in Bezug auf die Interviews und Fragebogenaktion entfällt, da die Befragten nicht mit dem Konzept konfrontiert wurden. Wie schon angemerkt, hat sich im Pretest das Konzept der Integralen Verwaltungsführung als noch zu unbekannt erwiesen und konnte daher nicht in die Befragung der Verwaltungsmitarbeiter aufgenommen werden.

Zusammenfassung des Einstiegs

Durch Fachwissen glänzen

Was in Kommunalverwaltungen höher als alles andere geschätzt würde, sei fachliche Korrektheit und das Einhalten fachlicher Standards, so Banner. Auf der politischen Seite seien die Fachausschüsse von dem fachlich orientierten Verwaltungsapparat so domestiziert, dass sie im Laufe der Jahrzehnte den Blick der Fachbürokratie angenommen hätten und bedingungslose Bundesgenossen der ihnen zugeordneten Fachleute aus der Verwaltung würden. Das habe auch ganz gute Gründe. Wenn man als Kommunalpolitiker auf sich aufmerksam machen wolle, dann brauche man privilegierte Informationen, die man nur von der Verwaltung bekommen könne. So würden sich Symbiosen zwischen Fachämtern und Dezernaten ergeben.

Gemeinwohl und Gesamtinteresse fallen durch den Rost

Jeder Akteur – Fachdezernent, Amtsleiter, Fachausschuss-Vorsitzender – werde bewundert und gelte als fähig, wenn er aus dem Haushaltskuchen für seinen Fachbereich ein möglichst großes Stück herausschneide, auch wenn das dem Gemeinwohl zuwiderlaufe. Man belohne also genau das falsche Verhalten. Strategische Politik, also alles, was das Gesamtinteresse, das Gemeinwohl, die Nachhaltigkeit beträfe, falle quasi systematisch durch den Rost. Man müsse das Quasi-Monopol der Fachlichkeit mit einem Gegengewicht ausbalancieren. Vor allem brauche man Mitarbeiter und Strukturen, die ihrem Umfeld, ihren Kunden gegenübertreten als ganzheitlich an Lebenslagen orientierte Einheiten.

Führung muss Agenda bestimmen

Die »Front-Offices« (vgl. Kap. 6.3.4 „Integrale Verwaltungsführung“) und die politisch-administrative Führung müssten die politische Agenda der Kommune bestimmen und nicht die mittlere Ebene. Nur so könne Zukunftsfähigkeit entstehen. Dazu bräuchte man eine »integrale Verwaltungsführung«, also eine Verwaltungsführung, deren Mitglieder sich nicht primär als Fachdezernenten fühlen würden, sondern als Gesamtverantwortliche, wobei jeder von ihnen seine Gesamtverantwortung aus dem Blickwinkel einer spezifischen Kernverantwortung wahrnehme.

Wichtig: Projektgruppenarbeit

Es sei völlig richtig, wenn man der Projektgruppenarbeit eine große Bedeutung zumesse. Ein Dezernent könne nicht gegen seine Kollegen erfolgreich sein – alle könnten nur miteinander Erfolg haben. Eine sektorale Führung, in der jeder nach den Haushaltsmitteln des anderen trachte, könne gar kein Team werden. Eine integrale kommunale Organisation sei eine Organisation, die in das Umfeld, dem sie dienen soll, eingebettet sei.

Erprobung in Neuseeland

Alle größeren neuseeländischen Verwaltungen seien vor einigen Jahren mit Vorreiterschaft von Christchurch (300 000 Einwohner) dazu übergegangen, in ihrer Führungsmannschaft etwa einen Policy-Director zu haben – einen primär für Strategie Verantwortlichen –, einen Operation-Director, (derjenige, der für die Dienstleistungen verantwortlich ist und die Kontrakte mit den Fach- und Serviceeinheiten schließt), einen weiteren, der für Bürgerkontakte primär verantwortlich ist, jemanden, der verantwortlich ist für Personalentwicklung, Rekrutierung, Aufstiegskriterien, einen für die Standort- und Wirtschaftpolitik usw. Es seien kommunale Führungen entstanden, die weniger vertikal als vielmehr horizontal arbeiten würden.

Notwendig: Kulturbruch

Eine Verwaltungsmodernisierung, die der Nachhaltigkeit eine größere Chance gibt, sei nicht mit kleinen Marginalschritten, sondern nur mit einem Kulturbruch zu erreichen. Man bräuchte einen institutionellen Kick, der die Phantasie anrege, durchaus auch Ängste auslösen könne, aufregend, intellektuell attraktiv und argumentativ nachvollziehbar sei. Man bräuchte zudem ganz dringend eine Diskussion über das Selbstverständnis, die Aufgaben und die zweckmäßige Organisation der kommunalen Führung.

Zusammenfassung der Diskussion

Modell mit innerer Überzeugungskraft

Auf die Nachfrage, was mit dem »institutionellen Kick« konkret gemeint sei, antwortete Banner, dass das Herumwirken und geringfügige Ergänzen nichts nützen würde. Man müsse weg von der Fachkommune. Und das sei ein Kulturbruch, das gäbe Ärger und Widerstände. Das neue System in Neuseeland habe sich innerhalb von fünf bis sechs Jahren auf alle größeren neuseeländischen Kommunalverwaltungen ausgedehnt, offensichtlich aufgrund seiner inneren Überzeugungskraft. Es werde Krach geben, aber dies sei Krach an der richtigen Stelle. Das vorherrschende »Wischi-Waschi« und „niemanden ärgern wollen“, bringe Reformen nicht weiter.

Nicht vom Talent Einzelner abhängig sein

Aus der Diskussionsrunde wurde zu Bedenken gegeben, dass das lokale politische System mit seinem zumindest in den norddeutschen Verfassungen starken parteipolitischen Einfluss diese Veränderungen strukturell ein Stück weit verhindere. Zustimmend meinte Herr Banner, man dürfe den Erfolg einer Verwaltungsreform nicht abhängig machen von dem Zufall, dass ein Bürgermeister geradezu übermenschliche Züge habe. *Man bräuchte institutionelle Bedingungen, die es auch normal talentierten Leuten möglich machen würden, eine Verwaltung ordentlich zu führen*. Wenn die Dezernenten anders orientiert wären als gegenwärtig, werde sich etwas ändern. Das Führungsgremium würde einen solchen Bürgermeister nicht nur ertragen, sondern ihn da einsetzen, wo seine Fähigkeiten am stärksten sind.

Modell überzeugend und faszinierend

Insgesamt zeigten sich die Teilnehmer recht angetan von dem Modell der »integralen Verwaltungsführung«. Das Modell sei sehr überzeugend und faszinierend, meinte einer – aber was seien die Erfolgsfaktoren für den Kulturbruch? Darauf erwiderte Herr Banner, es gäbe noch mehr Menschen, denen das Modell gut gefalle. Im Zuge der notwendigen Diskussion über das Modell würde sich möglicherweise der eine oder andere Bürgermeister der Republik finden, der das zuvor gesagte einsehe und umsetze, der auch ein Dezernentenkollegium hätte, mit dem er das machen könne. Das verändere natürlich auch die Kriterien der Rekrutierung von Dezernenten.

»Muddling through«, aber wohin?

Beim Thema Führung kam eine kurze Diskussion zum sogenannten »muddling-through«-Konzept auf. Das »Durchwurschteln« sei dem »comprehensive view« letztlich doch überlegen, folge man David Lindblom. Nach dessen Vorstellung würden verschiedene unabhängig Stellung beziehen und sich dann in einem Prozess einigen. Diese Sichtweise sei doch eigentlich damals der Durchbruch gewesen – weg von der alten Hierarchievorstellung. In seiner Erwiderung meinte Banner, dass das »muddling through« viel für sich habe, aber man müsse sich doch fragen: »muddling« wohin? Und wenn man Nachhaltigkeit oder Gemeinwohl im Kopf hätte, dann müsse man anders »muddeln« als im bisherigen hierarchischen System, das ja bei weitem nicht so rational sei, wie es im Organigramm aussähe. Da sei der Rahmen wichtig bzw. die Anreize. Wenn man Menschen in ein bestimmtes Korsett zwänge, dann richteten sie sich nach den Korsettstangen, das seien ihre Begrenzungen. Dann könne ein anderes als ein ganz bestimmtes Verhalten schlecht erwarten werden. Wenn man den Rahmen (die Anreize) verändere, dann würde sich Verhalten verändern. Nicht deterministisch, aber doch deutlich. Das hieße, es käme auf die Anreize an. *Und wenn von einer Führung erwartet würde, dass sie strategisch handelt, dann handele sie eben anders als eine Führung, für die strategisches Handeln lästig sei und von der niemand in Politik und Gesellschaft ernsthaft strategisches Handeln erwarten würde. Das sei leider der heutige Normalzustand.* Das habe zwei Gründe: Erstens seien wir es gewöhnt, dass jeder seine Fachperspektive habe und sich darin nicht stören lassen wolle, und zweitens sei Koordination oft mit ungeheuren Kraftanstrengungen verbunden. Der Bürgermeister und alle, die Gesamtverantwortung verspürten,

Der Bürgermeister und alle, die Gesamtverantwortung verspürten, würden sich in dieser undankbaren Koordinationsaufgabe verschleißen.

Analyse: Einstieg und Diskussion

Kulturbruch: Parallele zu Giddens

Gerhard Banner neigt zu der Einschätzung, dass ohne entschlossene politische Führung keine Nachhaltigkeit zu erreichen ist. Zuvor müsse man zumindest die strukturellen Voraussetzungen schaffen. In diesem Zusammenhang ist Banners Urteil hervorzuheben, dass ein Kulturbruch notwendig sei, um die Integrale Verwaltungsführung umzusetzen. Eine These, die auch Giddens in seiner Theorie der Strukturierung aufgestellt hat. Danach ist unser Alltagshandeln durch Routinen geprägt. Die »Korsettstangen« – Banner meinte damit die strukturellen Vorgaben – werden von den Akteuren allerdings selbst reproduziert. Sie bestimmen nicht nur das Handeln der Akteure, sondern werden auch durch diese erzeugt. Zögerliche Reformen oder ein „»wischi-waschi«, ohne jemanden ärgern zu wollen", vermögen es kaum, eine Umbruchsituation hervorzurufen. Eben solcher Situationen bedarf es aber, damit die Handlungsmotive eine direkte Auswirkung auf das Handeln entfalten können. Umbruchsituationen können Situationen hervorrufen, in denen das über Routinen hinausgehende Handlungspotential mobilisiert wird. Gut vorstellbar, dass ebenso Modernisierungsschritte in Richtung Nachhaltigkeit nur durch einen »institutionellen Kick« erreicht werden. In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur findet sich unter dem Stichwort „Big-Push" eine Konzeption, welche mit der Umbruchsituation als Reformeinstieg operiert (vgl. Kap. 3).

Perspektive für langfristige Planung

Banner bekräftigte mit seinem Vortrag die Ausführungen im Analyseteil der vorliegenden Arbeit, in dem die fachliche und disziplinäre Organisationsstruktur als zentrales Hindernis für nachhaltige Entwicklung dargestellt wird. Die Fachorientierung widerspricht zudem einer mittel- bis langfristig orientierten Steuerung. Das Konzept von Banner ermöglicht insofern eher langfristige Planung. Das von Banner in den Fokus genommene Gesamtinteresse korrespondiert eher mit der Idee der Nachhaltigkeit als die traditionelle Organisationsstruktur, bei der die Ressortinteressen bestimmend sind. Im Rahmen weiterer Untersuchungen sollte das Beispiel Neuseeland näher betrachtet werden. Ist dort die Bereitschaft höher, das Thema Nachhaltigkeit aufzugreifen?

Nachhaltigkeit weiter abhängig von Politik

Zwei Aspekte sind zu beachten: *Erstens* macht Banner deutlich, dass nicht die Fachlichkeit an sich die Ursache für den Mangel an gesamtverantwortlichem Denken ist. Er sieht das Problem in der rein fachorientierten Führung. *Zweitens* bewirkt die Integrale Verwaltungsführung allein keine Politik der Nachhaltigkeit, sie ermöglicht sie. Die Entscheidung für eine solche Politik obliegt den Repräsentanten der Bürgerschaft. Banner plädiert für institutionelle Bedingungen, „die es auch normal talentierten Leuten möglich machen, eine Verwaltung ordentlich zu führen." Statt »ordentlich« könnte man auch sagen, im Sinne der Nachhaltigkeit zu führen.

Budgetierung und Solider Finanzhaushalt

Nachhaltigkeitsrelevanz der Budgetierung

In seinem Vortrag kam Gerhard Banner auch auf das Thema Budgetierung zu sprechen. Im Rahmen der weiter oben dargelegten Analyse wurde dem Thema kein nennenswerter Stellenwert in Bezug auf die Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit eingeräumt. Jedoch gibt Budgetierung immerhin Anreize, den eigenen Ressourcenverbrauch in den verschiedenen Fachbereichen einzudämmen. Durch die Darstellung von Banner wird diese Perspektive erweitert.

Zusammenfassung der Diskussion um Budgetierung:

Leistungsziele und Geld werden zusammengebracht

Nichts sei so verhaltensbestimmend, so Banner, wie die Regeln, nach denen Mitarbeiter einer Organisation zu Geld kommen würden, besser gesagt: zu zusätzlichem Geld. Die Alternative zu diesem Anforderungs- und Zuteilungssystem sei die Budgetierung. Leistungsziele und Geld würden zusammengebracht. Das sei etwas, was leider in der Diskussion über Bürgerkommune und strategische Politik meist unter den Tisch falle: die ungeheure Bedeutung der finanziellen Regeln, des Finanzmanagements. Die Einführung der Budgetierung mit einem Eckwertebeschluss verändere das kommunale policy-making von Grund auf. Was nicht im Haushalt sei, sei auch nicht in der Welt, da könne man noch so viel reden. Sowohl private Unternehmen, wie auch Kommunalverwaltungen würden unter dem Diktat der Knappheit arbeiten. Das Einsehen, dass eine solide Finanzplanung notwendig sei, das würde jeder haben. Wenn das verknüpft werden könnte mit dem Gedanken der zukunftsfähigen Entwicklung, könnte das ein Fuß in der Tür sein, um die beiden Diskurse miteinander zu verknüpfen.

Ökologisch vorteilhaftes Verhalten besser nicht über Prämien belohnen

Budgetierung könne sich auch positiv in Richtung nachhaltige Entwicklung auswirken. Es wurde von einem Jugendamt berichtet, das höhere Budgetauszahlungen bekomme, wenn beispielsweise für die ökologische Dimension besonders viel getan worden sei. Also eine kleine Belohnung. Die Frage sei, ob man sich das in allen Bereichen vorstellen könne, dass z.B. die Wirtschaftsförderer ökologische, soziale und andere Aspekte beachten würden, ob das denkbar und praktikabel sei. Dazu antwortete ein Teilnehmer, das gäbe ein Riesentheater. Es gäbe strukturelle Nachteile für einige Bereiche, die gar nicht so wie andere ökologisch sein könnten. Zweitens gäbe es ein Messungsproblem. Von der Prämienausschüttung solle man die Finger davon lassen. Das würde ein Fass aufmachen. Es gebe ja Erfahrungen im Energiebereich. Aber das halte drei, vier Jahre, man könne nicht jedes Jahr durch Verhaltensänderungen usw. sparen. Auch beim Wassersparen sei irgendwann die Grenze erreicht.

Nachhaltigkeit messen

Im Energiebereich sei das fifty-fifty-Konzept ein einfacher und wirksamer Anreiz zu ökologisch orientiertem Handeln. Wenn man aushandele, dass man 50 Prozent von dem Eingesparten zurückbekommt und die anderen 50 Prozent bekommt der Kämmerer, dann seien alle glücklich. Und die Motivation sei da, die Fenster geschlossen zu halten und richtig zu lüften. Die Frage sei jedoch, wie man bei-

spielsweise die Nachhaltigkeit einer Gewerbegebietsplanung messbar machen könne. Es sei ja sehr positiv, wenn die Wirtschaftförderer ökologisch alles tun würden, was wirtschaftlich gerade machbar sei – zum Beispiel Fassadenbegrünung, Regenwassernutzung, BHKW[54] und vielleicht noch ein paar Solarzellen. Aber „wie soll man das messen?“ sei die Frage. Die Bauleitplanung sei immer ein ganz schwieriges Thema, wenn es darum ginge, Nachhaltigkeit oder ökologischen Nutzen zu monetarisieren.

Zusammenfassung der Diskussion um einen solider Finanzhaushalt

Nachhaltigkeit braucht solide Finanzen

Eine Kernthese von Banner lautete: Ein solider Finanzhaushalt ist eine Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Wenn aufgrund unsolider Finanzen oder Überschuldung nur noch reaktiv gehandelt werden könne, fehle eine Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung. In der Nachhaltigkeitsdiskussion käme die Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzpolitik bisher nicht vor. Eine überschuldete Kommune, die nur noch Zinsen zahle, habe keinen politischen Spielraum für Nachhaltigkeit. Sie lebe zwangsläufig von der Substanz und auf Kosten der kommenden Generation. Man bräuchte einen Zwang für die Kommunen, Reserven für Nachhaltigkeit vorzuhalten. Voraussetzung dafür sei die Reform des kommunalen Finanzmanagements nach dem Ressourcenverbrauchskonzept. Die kommunalen Haushalte, die nach dem heutigen Haushaltsrecht noch ausgeglichen seien, wären in Wirklichkeit zutiefst defizitär, weil das jetzige Recht die Kommunen »zwingen« würde, aus der Substanz zu leben.

Versagen der Kommunalaufsicht

Die Wirkung von Kontrollmöglichkeiten – wie z.B. durch die Kommunalaufsicht – wurde von Banner in Frage gestellt. Es gäbe Kontrollen, die wirksamer seien als andere. Die Kommunalaufsicht tendiere zu einer gewissen Unwirksamkeit. Das Elend der Kommunalhaushalte im Ruhrgebiet sei nicht erklärbar ohne das Versagen der Kommunalaufsicht. Kommunalaufsicht sei eben nichts freischwebend Objektives, sondern etwas Politisches. Leider habe man die Fiktion, dass öffentliche Schuldner hundertprozentige Bonität vorweisen könnten. Jede Bank könne sich demzufolge völlig unverantwortlich verhalten und der abgebranntesten Kommune eine Million nach der anderen hinschieben, ohne sich darum zu kümmern, dass das Geld wieder zurückgezahlt werde, weil »irgendwie« der Staat als Gewährleister im Hintergrund stehe. Jedenfalls sei Kontrolle durch den Markt tausendprozentig wirksamer als die der Kommunalaufsicht.

Besser: Rating

Die Schweiz fange an, nach der Finanzmisere von Leukerbach umzudenken. Inzwischen greife Rating um sich, d.h. die Banken würden die Bonität der kommunalen Schuldner genauso prüfen wie bei privaten Schuldnern, bevor sie ihnen Geld leihen würden. In Deutschland würde das noch verdrängt. Die Stadt Duisburg habe eine Milliarde Mark Kassenkredite laufen, dauerhaft, und die Banken

54 BlockHeizKraftWerk

würden weiter fröhlich Geld geben. Mit solchen Rahmenbedingungen kriege zerstöre man jede Nachhaltigkeit.

Analyse:

Banner erklärt positive Einschätzungen zu Budgetierung

Bereits im Zuge der Interviews und Fragebogenaktion zeigten sich einige der Befragten davon überzeugt, dass Budgetierung einen sehr hohen Stellenwert für die Verbindung von Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit haben könnte. Jene Einschätzung hielt sich allerdings die Waage mit der Beurteilung, Budgetierung habe einen sehr geringen Stellenwert. Das Ergebnis macht sehr anschaulich, wie die spezifischen Erfahrungen und Kenntnisse verschiedene Interpretationsmöglichkeiten eröffnen. Banner gehört eindeutig zu den Befürwortern und misst dem Instrumente eine enorm hohe Bedeutung bei. Er begründete im Workshop seine Position und lieferte damit eine mögliche inhaltliche Interpretation der positiv ausgefallenen Antworten im Empirieteil. Banner spricht zwar nicht aus, wie das Instrument Budgetierung durch ökologisch ausgerichtete Kriterien oder Kennzahlen ergänzt werden könnte, im Rahmen dieser Arbeit wurden jedoch bereits relevante Ansatzpunkte wie Nachhaltigkeitsindikatoren und Naturhaushaltsplanung genannt.

Hinweise auf Finanzen: Wertvoller Impuls

Durch sein Statement zum Thema Finanzen gab Banner wertvolle Anregungen für die Untersuchung des Zusammenhangs von Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform. Erstens ist ein Finanzhaushalt erforderlich, der Nachhaltigkeit berücksichtigt (wenn man davon ausgeht, dass Nachhaltigkeit kostet). Es bedarf zumindest eines soliden Finanzhaushalts, damit überhaupt noch die Möglichkeit zu strategischer Planung gegeben ist. Zweitens gab Banner den Hinweis zu einem akteursorientierten Ansatz, der durch Bogumils Argumentation aufgegriffen wird. Möglicherweise gewinnt das Nachhaltigkeitskonzept an Bedeutung, wenn herausgearbeitet wird, dass damit auch ein tragfähiger Haushalt angestrebt wird. Drittens verdeutlichen Banners Anmerkungen den strukturierenden Charakter des Finanzhaushalts bzw. der Haushaltsplanung („Was nicht im Haushalt steht, ist nicht in der Welt“), gerne wird auch vom „Diktat der leeren Kassen“ gesprochen). Insgesamt könnte die Finanzpolitik ein bedeutsames Forschungsfeld für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema dieser Arbeit sein. Gleichwohl sei hier die Einschätzung festgehalten, dass Nachhaltigkeitspolitik nicht zwangsläufig Geld kostet und auch Einsparungen bewirken kann, etwa in Form von Effizienzmaßnahmen im Energiebereich.

Strategisches Management

Strategisches Management: Eine Machbarkeitsillusion?

Zwischenzeitlich wurde auch kurz über das Strategische Management gesprochen. Hierzu meinte ein Teilnehmer, dass – realistisch betrachtet – ein langfristiges zukunftsorientiertes Handeln in diesem empathischen Sinne [des Nachhaltigkeitskonzepts a.d.A.] gar nicht möglich sei. In unserem politischen System verhindere nicht zuletzt der Parteienwettbewerb langfristiges Planen. Langfristige Pläne würden zudem Flexibilität verhinderten, denn Planbarkeit sei immer auch ein Stück

weit Unflexibilität. Die momentan existierenden Überlegungen zum Strategischen Management, sei es von der KGSt oder der Bertelsmann-Stiftung, wären von einer Machbarkeitsillusion durchzogen. Entscheidend seien die Akteursinteressen – und das komme dann auch zunehmend im Rahmen des Workshops heraus, wenn gesagt würde, dass man Anreize für die Akteure brauche, damit sie in diesem Sinne handeln würden, denn überzeugen reiche nicht.

Mehrheit von der Notwendigkeit von Strategien überzeugt

Grundsätzlich waren die meisten Teilnehmer von der Notwendigkeit von Strategien überzeugt. Einer meinte, er habe überhaupt noch niemanden gehört, der die Notwendigkeit einer stärkeren Strategieorientierung der Kommunen bestreiten würde. Aber nur selten träfe man Leute, die aktiv und erfolgreich strategisches Management – oder wie immer man dies nennt – umsetzen. Es dominiere die Kurzfrist-Perspektive, orientiert an Wahlterminen. Dabei könnten Politiker durch strategisches Management Handlungskraft hinzugewinnen. Würden sich die Politiker auf Strategien konzentrieren, könnte sie von vielem Fachlichen, was weniger politisch sei, entlastet werden.

Analyse

Diskrepanz überwinden

Realität und Wunsch scheinen beim Stichwort „Strategisches Management“ weit auseinander zu gehen. So wünschenswert und notwendig das Konzept aus Sicht der Teilnehmer und Gesprächspartner auch sein mag, so wenig findet es in der Praxis ihren Platz. Es bleibt offen, wie diese Diskrepanz zu überwinden ist. Zugleich ist es sehr wahrscheinlich, dass die Konkretisierung des Nachhaltigkeitsleitbildes nur mit strategisch orientierten Konzepten möglich ist.

Die Bürgernahe Verwaltung (Einstieg von Jörg Bogumil)

Einführung

In der Sondierungsphase dieser Arbeit zeigte sich Jörg Bogumil, damals Dozent an der Fern-Universität Hagen, zu einem Gedankenaustausch bereit. Das Gespräch drehte sich im Wesentlichen um das Stichwort „Bürgernahe Verwaltung“. Auch im Rahmen der Expertenworkshops wurde die Bürgernahe Verwaltung behandelt. Herr Bogumil unterstützte den zweiten Workshop, indem er in Form eines Kurzreferats einen Einstieg zum Thema gab.

Zusammenfassung des Einstiegs

Akteursinteressen ausschlaggebend

Ausschlaggebend für Entscheidungsprozesse und damit auch für zukunftsfähige Entwicklung sind nach Bogumil die Akteursinteressen. Diese Einsicht habe sich auch im Rahmen des Workshops zunehmend herausgebildet, wenn gesagt würde, dass man Anreize für die Akteure brauche, damit sie in diesem Sinne handeln würden, denn überzeugen reiche nicht. Darüber hinaus betonte Herr Bogumil, dass die intensive Beteiligung bestimmter Interessengruppen für sich genommen kein nachhaltiges Projekt hervorbringe.

Bürgerbeteiligung im Trend

Es gäbe verschiedene Tendenzen, dass kooperative Formen der Beteiligung an Bedeutung gewinnen würden. Das Motiv sei ein Zusammenfallen von drei Zwängen: Erstens die brisante finanzielle Lage. Zweitens die Erkenntnis, dass man politische Gestaltung verbessern könne, wenn man Bürger beteilige. Da hätten Verwaltungen vielfältige Erfahrungen, dass es besser sei, die Leute vorher zu beteiligen und nicht erst Gerichtsprozesse abzuwarten. Auch aus steuerungspolitischer Sicht sei das sinnvoll. Und drittens wäre es unter Legitimationsgesichtspunkten sinnvoll. Aus verschiedenen Studien ginge hervor, dass es einen Wertewandel gegeben habe, und dass es auch aus Legitimationsgesichtspunkten »in« sei, die Bürger zu beteiligen. Das Zusammenfallen dieser drei Zwänge mache die Dynamik aus.

Man bräuchte ein Partizipationsmanagement

Die LA21-Prozesse in den Leitbilddiskussionen seien stark asymmetrisch und stünden unter starkem akademischem Einfluss. Und das stärke nicht ihre Legitimationsfähigkeit gegenüber den kommunalen Vertretern. Durch die Direktwahl des Oberbürgermeisters sei ein sehr starker institutioneller Anreiz geschaffen worden, Verwaltung bürgerfreundlicher zu machen. Auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid hätten dieses Klima begünstigt. Aber niemand koordiniere diese Maßnahmen. Jeder mache irgendwo irgendetwas. Man bräuchte ein Partizipationsmanagement. Und da könne man auch kommunale Entscheidungsträger, Kommunalpolitiker, einbringen. Das sei natürlich ein wichtiger Punkt, denn die Politiker hätten Angst, durch Bürgerbeteiligung zu verlieren. Wenn man sie dazu motiviere, an Partizipationsprozessen teilzunehmen, könne man ihnen vielleicht auch diese Angst nehmen oder ihnen eine neue Aufgabe geben. Man bräuchte zudem auch so etwas wie einen Kulturwandel in der Verwaltung. Wenn man versuche, die Verwaltungsmodernisierung mit dem Nachhaltigkeitsdiskurs zu verbinden, sollte man nicht nur den Modernisierungsbegriff wählen, sondern „Modernisierung lokaler Politik“. Das umfasse mehr. Man sollte dann auch den Blick weiter führen. Nicht jeder verstehe unter Verwaltungsreform auch Bürgerkommune oder unter Verwaltungsreform die wichtigen institutionellen Veränderungen, bezogen auf den Bürgermeister oder auf bürgerschaftliches Engagement. Insgesamt gäbe es da schon einige Verbindungsstellen, wo es auch einen großen Forschungsbedarf gäbe. Unmittelbare Anreize im Sinne einer Nachhaltigkeit seien nicht sichtbar.

Zusammenfassung der Diskussion

Leitbildentwicklung: »Leitsterne« für Pragmatiker

Einer der Teilnehmer sagte, dass ein Leitbild notwendig sei in einer Zeit, in der politischer Pragmatismus alles Handeln bestimme. Es fehle an Zielvorstellungen, man reagiere auf bestimmte Dinge und man versuche, sie irgendwie zu managen. Der Pragmatismus habe bei allen Vorteilen auch den Nachteil, dass dahinter, wenn man ihn pur nimmt, keine Zielvorstellungen mehr sind. Es sei anzunehmen, dass die Idee der Nachhaltigkeit in einer solchen Situation nicht mehr sei als das, was für einen Kapitän auf hoher See die Sterne am Himmel seien. Sie würden den Orientierungspunkt bilden, damit er den nächsten Hafen anlaufen könne. Solange

man den Begriff „Nachhaltigkeit“ habe, sei es schwer, ein konkretes Ziel zu benennen. Und deswegen falle es vielen Menschen so schwer, sich damit zu identifizieren und darin einen Sinn zu sehen. Es erwecke eigentlich mehr den Eindruck, da würden Bremsen eingebaut gegen etwas, was man gerne tun würde.

Begrenzte Steuerungsmöglichkeiten bedenken

Heutzutage müsste man zur Kenntnis nehmen, dass – auch wenn man nicht so weit gehe wie Luhmann, es sei überhaupt nichts mehr steuerbar – es keinen gesellschaftlichen Teilbereich gebe, der in der Lage sei, gesamtgesellschaftliche Prozesse wirklich zu steuern. Aus dieser Not mache auch die Idee vom aktivierenden Staat eine Tugend, indem er auf freiwillige Eigeninitiative kleiner Gruppen setze, die sich eher kleinteilig um Problemlösungen kümmere. Nachhaltigkeit sei eine bestimmte Art, an Probleme heranzugehen, aber kein Gesichtspunkt umfassender staatlicher Planung.

Nachhaltigkeit: Bürger ist mehr als »Kunde«

Ein Teilnehmer meinte in Bezug auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern, das Problem bestünde zwischenzeitlich darin, dass man den Bürger quasi auf den Kunden reduziert hätte. Gerade die Idee, dass man nun versuche, den Bürger aktiv mit einzubeziehen, als Koproduzent von Dienstleistungen oder als Entscheider, sei im Grunde genommen für die Idee der Nachhaltigkeit eine ganz wesentliche Entwicklung. Bei den Prozessen zur Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 sei der Mangel einer eindeutigen Zielperspektive ein klares Manko. Denn welcher »normale« Bürger würde sich in einen »ewigen« Diskussionsprozess begeben, von dem er nicht genau wisse, wo dieser hin laufen soll. Darüber hinaus wurde hervorgehoben, dass das ehrenamtliche Engagement der Bürger seine Grenzen hätte. Und bei begrenzten Kapazitäten – die würden noch mehr begrenzt im Zeichen eines gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses, in dem die Einzelnen immer weniger Zeit hätten für Politik, Wirtschaft usw. – würden die Beteiligungen eher zurückgehen.

Vorteile von Beteiligung akteursorientiert darstellen

Bürgerbeteiligung sei nicht alles und ersetze nicht professionelle Planung. Man solle die politische Ebene hinzuziehen, weil die immer eine maßgebliche Rolle spiele, egal ob Mehrheiten wechseln würden oder nicht. Man müsse alle Hierarchieebenen einer Kommune berücksichtigen und alle müssten insgesamt Gewinne erzielen. In jeder Stadt gäbe es Gruppen, die definieren würden, wo es lang gehe. Insofern müssten für alle Einheiten (vor allem opinion leader) die Vorteile beschrieben werden. Alle müssten ihren Vorteil sehen.

Mit Partizipationsmanagement experimentieren

Partizipation trage immer auch ein Stück weit zur Emanzipation der Bevölkerung und zum Wertewandel bei, z.B. das Projekt „Dürrkopp-Tor 6“ (vgl. S. 178). Es gebe Ansprüche, die sich – bezogen auf Beteiligungsverfahren – aufbauen könnten, die ein Stück weit gesetzt würden, die nicht beliebig rückholbar seien. Bei dem Beispiel hätte sich eine Initiative gegründet und die Verwaltung sei gezwungen gewesen, diese auch mit entscheiden zu lassen, sonst wäre das Projekt erfolglos geblieben. Der Teilnehmer äußerte zudem, er könne sich vorstellen, dass einzelne Städte mit dem Instrument des Partizipationsmanagements experimentieren würden und ein solches Konzept sich weiter verbreiten würde.

Analyse: Einstieg und Diskussion

Nachhaltigkeit: Zu wenig Anreize für Politik

Bogumil sah geringe Chancen, Nachhaltigkeitskonzepte im Zuge des kommunalen Verwaltungshandelns umzusetzen. Seine eher skeptische Einschätzung beruhte auf einem akteurszentrierten Ansatz. Aus diesem Blickwinkel äußerte er sich über das in verschiedenen Abschnitten dieser Arbeit diskutierte Strategische Management in harscher Kritik. Diese Kritik ist im Kern nicht neu und wurde ebenfalls in vorausgegangenen Abschnitten angesprochen: Insbesondere der Parteienwettbewerb verhindert langfristiges Planen – eine Voraussetzung für Strategisches Management. Niemand kann von den Ratsmitgliedern erwarten, vollkommen unpopuläre Konzepte umzusetzen, wenn sie sich dadurch für die nächste Wahl in eine aussichtslose Position begeben. So betrachtet, gibt es kaum Anreize für eine Politik der Nachhaltigkeit oder eine Politik, welche sich das Konzept der Nachhaltigkeit zum Leitbild macht. Dieser Gedanke liegt auch einigen vorausgegangene Ausführungen zugrunde und richtete sich als Frage explizit an die Teilnehmer des Workshops: Welche Anreize sind notwendig, um die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Nachhaltigkeit jenseits von Vorgaben und Anordnungen in Bezug auf die eigene Arbeit attraktiv zu machen?

Positive Strahlkraft der Nachhaltigkeit fehlt

An die akteursorientierten Anmerkungen knüpfte ein anderer Teilnehmer an mit der Bemerkung über das, was man »gerne« tun würde. Wenn Nachhaltigkeit das Unterlassen von bestimmten Handlungen intendiert, also einschränkend wirkt, fehlt die positive Strahlkraft des Leitbildes. Auch hier wird die Suche nach dem „was bringt mir nachhaltige Entwicklung“ deutlich, die Suche nach Anreizen bzw. die Frage worin, Anreize bestehen könnten. Wie ist es beispielsweise möglich, dass bei der Wirtschaftsförderung auch ökologische Aspekte berücksichtigt werden? Insgesamt sind über Kosteneinsparung hinaus gehende Anreize schwer auszumachen. Schließlich handelt es sich bei Nachhaltigkeit um ein langfristiges Konzept, von dem möglicherweise erst zukünftige Generationen profitieren werden.

Wie realistisch ist die Einführung strategischen Managements?

Welche Umsetzungschancen hat nun das – in vielen Wirtschaftsunternehmen erfolgreich implementierte – Konzept des Strategischen Managements in Kommunalverwaltungen? Ist es so vielversprechend wie im Analyseteil beschrieben oder schlichtweg unrealistisch? Beide Fragen können je nach Grundhaltung des Betrachters verschieden beantwortet werden. Die theoretische Analyse sowie die Einschätzungen aus Interviews und Fragebogenaktion sprechen für das Konzept, auch in Hinblick auf nachhaltige Entwicklung. Allerdings wird erst die Praxis weitere Hinweise liefern können. In einem nächsten Untersuchungsschritt müssen Praxisbeispiele für die Einführung des Strategischen Managements in Kommunalverwaltungen identifiziert und ausgewertet werden.

Auf die Abweichung von Strategien hinweisen

Letztlich wird auch dieses Konzept kurzfristig orientierte und populistische Entscheidungen der Politiker – wie sie von allen an der Untersuchung Beteiligten bemängelt wurden – nicht verhindern können. Auch wenn langfristige Ziele für die zukünftige Entwicklung einer Stadt oder Gemeinde und Strategien zu deren

Erreichung definiert werden, können sich die Ratsmitglieder dennoch für kurzfristig relevante Projekte entscheiden, welche den grundsätzlichen Zielen widersprechen. Darauf können die kommunalen Akteure außerhalb des politisch administrativen Systems lediglich aufmerksam machen. Insofern ist die Frage berechtigt, ob Strategisches Management etwas in Richtung Nachhaltigkeit bewirken kann. Allerdings können Nicht-Regierungs-Organisationen in Ermangelung von Zielen, welche der Stadtrat definiert hat, auf keinen Fehltritt hinweisen. Ähnlich geht es den Verwaltungen. Ziele und Strategien können insbesondere den im Vergleich zu den Ratsmitgliedern weniger politischen Zwängen unterworfenen Verwaltungen Handreichung sein, um populistischen Entscheidungen etwas entgegen zu setzen.

»Partizipationsmanagement« müsste mehr sein als Koordination

Der Hinweis zum »Partizipationsmanagement« behandelte einen wichtigen Aspekt in der Gesprächsrunde, der für weitere Forschungsarbeiten zum Zusammenhang von Verwaltung, Nachhaltigkeit und Partizipation relevant sein könnte. Wenn es wirklich so ist, dass viele Stadtverwaltungen ihre Bürgerkontakte nicht überblicken können, wäre hier Koordination gefragt. Zudem könnten verschiedenartige Beteiligungsprozesse professionalisiert werden. Je nach Lebens- und Gestaltungsbereich könnten im Rahmen des Managements verschiedene Beteiligungsarrangements abgewogen bzw. angewendet werden. In Hinblick auf Nachhaltigkeit ist zu bedenken, dass eine »schlichte« Koordination von Partizipationsprozessen sich sowohl vorteilhaft als auch nachteilig für das Konzept auswirken kann. Vorstellbar ist jedoch, dass im Rahmen eines Partizipationsmanagements in die jeweiligen Gespräche Aspekte der Nachhaltigkeit eingebracht werden, z.B. durch Hinweise auf flächensparendes oder energiesparendes Bauen im Bürgerforum zum geplanten Wohngebiet xy.

In den Trend zur Bürgernähe Nachhaltigkeit einspeisen

Bogumil sah in Modernisierungskonzepten mit dem Ziel einer bürgernahen Verwaltung sogar den einzigen Ansatzpunkt, um das Nachhaltigkeitsleitbild in Verwaltungsmodernisierung einbinden zu können. Wie schon im Analyseteil festgehalten wurde, vertrat Bogumil zudem die Einschätzung, dass sich die Wahrnehmung des Bürgers in seiner Rolle als Adressat der Leistungserstellung zunehmend in Richtung Mitgestalter und Koplaner verändert. Insofern sich diese Einschätzung in der täglichen Praxis widerspiegelt, und NGOs oder auch nicht organisierte Bürger den politisch-administrativen Entscheidungsprozess zunehmend beeinflussen, wird die Frage zentraler, wie das Nachhaltigkeitskonzept in »neue« Entscheidungsprozesse einfließen kann. Möglicherweise könnte ein noch zu entwickelndes Konzept für »Partizipationsmanagement« die geeignete Antwort sein.

„Wie macht man aus zwei Lahmen ein Dreamteam?“

Einführung

Mit der Aussage: „Wie macht man aus zwei Lahmen ein Dreamteam?“ brachte ein Teilnehmer die Diskussion um Komplexität und institutionelle Arrangements auf den Punkt. Im Folgenden werden einige Diskussionspunkte von eher grundsätzlichem Charakter wiedergegeben.

Zusammenfassung der Diskussion

Zwei Themen mit negativem Image

In der Diskussionsrund hatten einige den Eindruck, dass es sowohl bei der Umsetzung von Verwaltungsmodernisierung als auch von Nachhaltigkeit erhebliche Probleme gebe. Ein Teilnehmer brachte die These auf, dass Nachhaltigkeit und andererseits Verwaltungsreform zwei Themen mit negativem Image seien und man müsse überlegen, wie man diese an die Leute bringen könne. Für die jeweiligen Promotoren wäre es sicherlich interessant, wenn sich durch die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungsmodernisierung neue Impulse ergeben könnten.

Weitsicht von Unternehmen lernen?

Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass eine kluge Unternehmensführung nicht nur auf Gewinnmaximierung aus sei, sondern auch in langfristigen Gesamtzusammenhängen handele. Somit seien vielleicht auch die Erfolgsrezepte der Wirtschaft, nämlich die Abkehr vom Vorhandenen hin zu einem breiteren Steuerungssystem, hoffähig oder operabel zu machen. Wenn es gelänge zu verdeutlichen, dass „Bayer“ mit diesem Denken erfolgreich sei, dann wäre möglicherweise auch eine kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaft eher für langfristige Ziele offen.

Nachhaltigkeit wird als »Ökothema« dem Umweltressort zugeordnet

Ein Teilnehmer nahm eine tief sitzende Feindschaft zwischen Vertretern ökologischer und ökonomischer Interessen wahr. Diese Differenz zwischen „neoliberalen Fundamentalisten“ und „radikalen Ökologen“ werde weiter zementiert, wenn nicht eine der beiden Seiten auf die andere zugehe. Das Thema Nachhaltigkeit würde meist im Umweltbereich gesehen, hieß es übereinstimmend. Die Politik betrachte nachhaltige Entwicklung als Sonderaufgabe und als ökologisches Thema. Mit der Begründung „das gehört nicht in meinen Bereich“ würde dem Thema häufig ausgewichen und damit die Komplexität des Konzepts verkannt. Bei der Erschließung von Bauflächen würde die Abschätzung gesamtstädtischer Auswirkungen – etwa in Bezug auf die klimatischen Bedingungen – der Umweltverwaltung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung überlassen. Bei diesem Schritt würden dann im Rahmen der Abwägung ökologische den wirtschaftlichen Interessen zum Opfer fallen.

Projektgruppenarbeit als Chance zur Komplexitätsreduzierung

Von einem Teilnehmer wurde darauf hingewiesen, dass in der Diskussion um Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit immer mehr Komplexität aufgebaut werde. Auch in dem Projekt von Herrn Kopatz sei dies in hervorragender Weise geschehen, zwei komplexe Diskussionsstränge würden nochmals miteinander vernetzt, die Komplexität sei so groß, dass praktisch kaum noch einer durchblicke. Doch es ginge darum, dass Komplexität reduziert werde. Und das sei schön an dem Papier, was vorgelegt worden sei, z.B. in Bezug auf die Projektgruppenarbeit usw. Jede Chance einer Komplexitätsreduzierung sollte besonders hoch eingeschätzt werden. So sei der angesprochene finanzielle Aspekt für jedermann sofort einsehbar. Bei solchen Punkten solle man ansetzen, das sei das Allerwichtigste.

Einzelbereiche weiter erforschen

Verwaltung und Steuerung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung könne nur durch eine Kombination verschiedener institutioneller Arten und Ansätze ermög-

licht werden – sozusagen im Baukastenprinzip. Es sei zudem sinnvoll – beispielsweise mit dem im Rahmen der Diskussion und der Studie fokussierten Projektansatz – einfach bewusst bestimmte Einzelkomplexe herauszunehmen. Es wäre nicht glaubwürdig, wenn man vorgäbe, eine flächendeckende Antwort auf den gesamten Fragekomplex zu finden. Das könne eigentlich nur diffus werden. Es wäre sinnvoll und ein reflexiver Fortschritt, am Beispiel eines speziellen Teilbereichs systematisch die Problemstellung der Untersuchung zu behandeln. Anhand der Diskussionen um nachhaltige Entwicklung und Verwaltungsmodernisierung könne man in bestimmten Bereichen zeigen, dass Politik und Verwaltung und Öffentlichkeit etc. ein spezifisches Interplay hätten.

»Nachhaltigkeitsschleifen«, um handlungsfähig zu bleiben

Als alternative Begrifflichkeit wurde „Steuerungsmedien“ oder „institutionelle Muster“ vorgeschlagen. Dies würde nicht den Eindruck erwecken, Instrumente könnten beliebig geben und nehmen. Das respektiere das Instrument als sehr relevant und eigenständig wirkungsvoll. Man müsse sich einfach im Klaren darüber sein, dass es nicht Top-Down wirke. Es sei entscheidend, dass das nicht eine harte Steuerungskette wäre. Häufig würden Maßnahmen losgelöst, ohne die mögliche Wirkung im Blick zu haben bzw. von der Wirkungsseite Rückmeldung zu bekommen. Es müsse ein Feedback geben, einen Responsezusammenhang. Effekte in Richtung eines Ziels seien möglich, wenn die Verfahren zielresponsiv seien, man könne auch *leistungsresponsiv in Richtung Nachhaltigkeit* sagen. Instrumente hätten ein gewisses Eigenleben. Sie seien eher die Medien, durch die Aktionswirkungsläufe durchgingen. Und diese Medien hätten – wie auch die Massenmedien – ein Eigenleben. Die Instrumentendebatte, wie sie lange Tradition gehabt hätte, sei ein bisschen oberflächlich. Man habe ein hoch dynamisches Wirtschaftssystem, das die Entscheidungsspielräume, wenn es so weiter laufe, immer geringer mache. Das Beispiel Kernenergie zeige, dass die Optionen von Jahr zu Jahr immer geringer werden. Es würden Folgesituationen konstituiert und damit die Möglichkeiten für freies Handeln immer geringer. Heutzutage sei die Strukturwandeldiskussion ernst gemeint [im Gegensatz zur Planungseuphorie der 70iger]. Und die Logik sei eine vollkommen andere. Man versuche, in eine ganz hohe Dynamik Schleifen einzubauen, um nicht die Handlungsfähigkeit zu verlieren. Und das müsse man bei Nachhaltigkeit klar machen, dass das gemeint sei.

Analyse

Strategieorientierte Unternehmen als Vorbild

Inwiefern die Unternehmen mit langfristigen Steuerungskonzepten ein Vorbild für Verwaltungen sein können, ist durchaus diskussionswürdig. Bisher war es eher umgekehrt. Die klassischen BWL-Konzepte (Wettbewerbsorientierung, Profitcenter, Controlling u.ä.) aus den Unternehmen wurden in die Verwaltung getragen und von langfristigen Strategien war weniger die Rede denn je. Bei der Definition von Produkten und der Verwaltung von Budgets ist streckenweise untergegangen, dass die Verwaltungen nicht Profit erwirtschaften sollen, sondern dem Gemeinwohl dienen. Möglicherweise werden am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte

Strategien eher für die politisch-administrativen Entscheidungsträger relevant, wenn deutlich wird, dass auch Unternehmen ähnlich operieren.

Teilnehmer bemängeln Zuständigkeitsdenken

Die Anmerkung „Nachhaltigkeit wird meist im Umweltbereich gesehen“ verdeutlicht den Umgang der klassisch in Form von Zuständigkeit strukturierten Behörden: Eine neue Aufgabe wird einem Zuständigkeitsbereich zugeordnet oder ein neuer Bereich wird geschaffen – wie Ende der 80ger für den Umweltschutz. Auch wenn man davon ausgeht, dass das Nachhaltigkeitskonzept aufgrund der ökologischen Bedrohung entwickelt wurde, haben nur wenige Behörden den spezifischen Integrationsgedanken der Nachhaltigkeit erfasst bzw. umgesetzt. Die Einschätzung der Teilnehmer bestätigt insofern die Feststellung im Analyseteil, dass die klassische fachorientierte Verwaltung das Konzept der Nachhaltigkeit nicht umsetzen kann. Nicht zuletzt Banner ist von dieser Einschätzung überzeugt und vertritt aus diesem Grund das Konzept der Integralen Verwaltungsführung.

Komplexitätsreduzierung

Die Themen Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform wurden mehrfach als »schwammig«, abstrakt oder diffus bezeichnet. In der Tat sind beide Themenbereiche nicht ohne Grundkenntnisse überschaubar. Es ist daher wohl eine wichtige Frage, wie die Verbindung beider Themen in Form von reduzierten und nachvollziehbaren Elementen – z.B. Projektgruppenarbeit – kommuniziert werden kann. Dieser Weg wurde auch in der vorliegenden Arbeit verfolgt, indem nicht nach *einer* »flächendeckenden« Antwort gesucht wurde. Vielmehr galt es, verschiedene Zugänge zu identifizieren und mögliche Kombinationen bzw. institutionelle Arrangements zu erwägen.

Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen und Dezernaten [2 (5a)]

Zwei Teilnehmer äußerten sich zu der Fragestellung, inwiefern sich die Verwaltungsreform auf die Ressortübergreifende Zusammenarbeit ausgewirkt hat. Der Vollständigkeit halber und um den systematischen Bezug zu den Interviews und Fragebogen aufrechtzuerhalten, werden die kurzen Statements hier wiedergegeben.

Zusammenfassung

Ressortorientierung nicht angetastet

Ein Teilnehmer berichtete aus seinen Erfahrungen, dass die Ressortorientierung durch die Verwaltungsmodernisierung überhaupt nicht angetastet worden wäre. Dadurch seien integrative Ansätze und Betrachtungen genauso wenig möglich wie zuvor. Umweltziele würden dann eben im Umweltamt diskutiert und nicht gesamtstädtisch. Im Endeffekt sei nicht wirklich etwas verändert worden, hieß es einmal. So sei die gesamte Ämterstruktur gleich geblieben, lediglich ein Namenswechsel habe stattgefunden. In einer Verwaltung wurde die Modernisierung zum Teil an Modellprojekten erprobt, wie etwa in einem vom Land Nordrhein-Westfahlen geförderten Stadtteilerneuerungsprojekt. Ziel war die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit. Die Erfahrungen aus dem recht innovativen Stadtteil-

projekt seien jedoch nicht in den eigentlichen Modernisierungsprozess eingeflossen.

Analyse

Querschnittsarbeit war kein Ziel der Modernisierung

Beide Aussagen decken sich mit den empirischen Ergebnissen. Genauer gesagt, treffen sie den Mittelwert aus den Varianten, wonach die Modernisierungsprozesse die Zusammenarbeit zwischen den Fachbereich weder verbessert noch verschlechtert oder weder noch bewirkt haben. Welche konkreten Aspekte der Verwaltungsmodernisierung die Zusammenarbeit verbessern könnten, ließ sich nicht klären. Entscheidend sind offenkundig die spezifischen – noch zu klärenden – Rahmenbedingungen des Modernisierungsprozesses, wenn ein und das gleiche Instrument vom Einen als befördernd für die Zusammenarbeit, vom Anderen als behindernd empfunden wird. Warum die Arbeitsform Projektgruppenarbeit und die daraus gewonnenen Erfahrungen nicht in den Modernisierungsprozess eingeflossen sind, wurde im Rahmen des Workshops nicht geklärt. Man kann nur schließen, dass die Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit kein explizites Ziel der Modernisierung war, andernfalls hätte es nahe gelegen, auf die positiven Erfahrungen des Stadtteilprojekts zurückzugreifen.

5.3.2 Verwaltungsinterne Kommunikation, Mitarbeiterbeteiligung, Transparenz

Das Thema Mitarbeiterbeteiligung wurde ebenfalls nur gestreift. Zur verwaltungsinternen Kommunikation – Gegenstand jedweder Verwaltungsmodernisierung – wurde an verschiedenen Stellen etwas gesagt. Im Folgenden werden einige konkrete Einschätzungen wiedergegeben.

Mitarbeiter nicht ernst genommen

Mehrmals wurde die Einschätzung geäußert, dass Hinweise der Mitarbeiter im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung nicht ernst genommen worden sind. Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dass zwar viele neue Ideen in der Verwaltung entwickelt worden seien, jedoch die daraus resultierenden Entscheidungen in ihrer Begründung nicht kommuniziert worden seien. Zunächst habe ein breiter Beteiligungsprozess stattgefunden, dann wäre jedoch ein Schnitt gemacht worden und die getroffenen Entscheidungen seien dann der Verwaltung mitgeteilt worden. Dies habe natürliche keinerlei Akzeptanz hervorgerufen und sei ein klarer Fehler der Verwaltungsleitung gewesen.

Mangel an Streit- und Diskussionskultur

Ein anderer Teilnehmer wies darauf hin, dass sich auf den ersten Blick viele Gemeinsamkeiten von Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform erkennen ließen, sei es der integrative Ansatz, die modernen Diskussionsrunden, Streitkulturen oder aber die Bürgerbeteiligung. Bei genauerer Betrachtung zeige sich jedoch, dass es an einer Streit- und Diskussionskultur mangele. Man würde sich beispielsweise irgend ein Consulting-Unternehmen reinholen, das dann sagen würde, wo es lang gehe. Oder ein geltendes Leitbild sei letztlich von einer kleinen zehnköpfigen Gruppe erstellt worden, und der Rest der Verwaltung lache darüber, insbesondere

wenn es sich um Leitsätze wie „Wir arbeiten gerne zusammen“ handele und gleichzeitig die Zusammenarbeit überhaupt nicht funktioniert. Auch der Begriff Bürgerbeteiligung sei in der Agenda 21 anders gemeint worden, als es der Begriff Kundenorientierung in den Prozessen der Verwaltung nahe lege.

Missverständliche Begrifflichkeiten

Als wichtiger Punkt wurden die ungünstigen Begrifflichkeiten genannt, die häufig zu Missverständnissen führen würden, wie z.B. die Neubenennung von Fachbereichen oder Begriffe wie „Konzern Stadt“. Selbst innerhalb der Verwaltung stifte der sprachliche Umgang große Verwirrung. Man würde nicht moderner, indem man die Namen verändere. In verschiedenen Diskussionen gehe es auch bei den neuen Begrifflichkeiten vorwiegend darum, dem Bürger zu dokumentieren: Wir ändern etwas, es ist schön, dass ihr uns dabei unterstützt.

Analyse

Allzu positive Berichte über Beteiligung hinterfragen

Die Anmerkungen der Teilnehmer tendieren in Richtung der Befragungsergebnisse. Es fällt offenbar schwer, die Mitarbeiter in solchen Formen zu beteiligen, dass sie den Eindruck haben, am Prozess beteiligt zu sein. Mitarbeiterbeteiligung kann ganz unterschiedlich gesehen und dargestellt werden. Die Führung meint oft, alle beteiligt zu haben bzw. allen die Möglichkeit zur Mitsprache eingeräumt zu haben und stellt das auch nach außen so dar. Die Mitarbeiter sprechen dagegen von einer scheinbaren Beteiligung, weil ihre Vorschläge und Meinungen nicht berücksichtigt worden seien. Möglicherweise bilden viele positive Berichte über Mitarbeiterbeteiligung in der Literatur nicht ganz die Realität ab, denn in der Regel publizieren die Promotoren des Prozesses.

Managementinstrumente können ohne Beteiligung ins Leere laufen

Das Beispiel der zehnköpfigen Gruppe, die ein Leitbild entwickelt habt, über das viele Mitarbeiter nur lachen können, zeigt wie Managementinstrumente ins Leere laufen können, wenn die Mitarbeiter nicht oder nur unbefriedigend beteiligt werden. In Anknüpfung zu den Erläuterungen im Analyseteil können dafür verschiedene Gründe genannt werden: 1. nur wenige haben sich beteiligt, 2. die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses wurden nur ungenügend berücksichtigt, 3. die Form der Beteiligung (schriftlich, Workshops, Mitarbeitergespräche u.ä.) stellte die Mitarbeiter nicht zufrieden. Insgesamt kommen hier diverse mikropolitische Prozesse zum Tragen. Es gibt nicht ein richtiges Verfahren, sondern nur erprobte Konzepte und gute oder schlechte Erfahrungen. Zu berücksichtigen ist die Verwaltungskultur ebenso wie die Geschichte der Mitarbeiter und der Behörde. Das gilt selbstverständlich auch für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungen.

5.4 Motivation

Im Zuge des Workshops wurde der Frage nachgegangen, mit welchen Instrumenten und Konzepten die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungsmodernisierung und -handeln befördert werden kann. Es mag nicht verwundern,

dass man schnell auf finanzielle Anreize sowie Gesetze und Verordnungen zu sprechen kam. Die folgende Zusammenfassung der Diskussion ergänzt den Analyseteil. So konkret und umfassend wie bei den Interviews waren die Anmerkungen der Teilnehmer allerdings nicht.

Zusammenfassung der Diskussion

Negativ: Immer neue Anforderungen

Ein Teilnehmer meinte, dass die Motivation der Mitarbeiter sehr schwierig sei. Wenn man die Mitarbeiter dann motiviert habe, dürfe man sie nicht immer wieder mit neuen Sachverhalten konfrontieren – um sie nicht zu frustrieren –, was jedoch [in der Behörde des Teilnehmers] der Fall gewesen sei. Mittlerweile trete man in eine Phase ein, in der sich kaum noch einer dafür interessiere, wie die neuen Strukturen aussehen. Nicht einmal Aggressionen seien noch vorhanden, nur noch Frustrationen.

Kontinuierliche Verbindung herstellen. Offen: Vernetzung

Ergänzend wurde angesprochen, dass zwischen den Zielen und dem Handeln, also zwischen der Motivation des einzelnen Mitarbeiters und dem Willen des Stadtrates, eine ständige und kontinuierliche Verbindung hergestellt werden müsse. Wenn man den Leuten aus dem Sozialamt deutlich mache, dass ihr Anteil an der Mitte genauso groß sei wie bei den anderen, dann seien sie dabei. Das habe die persönliche Erfahrung eines Teilnehmers aus einem zweitägigen Workshop und mit Kollegen gezeigt. Deutlich geworden sei auch, dass die Inhalte des Nachhaltigkeitskonzepts eigentlich bekannt seien, zumindest für die einzelnen Bereiche. Bloß bei der Vernetzung würden sich alle fragen, wie man das hin bekomme.

Sparaspekte hervorheben

Es wurde diskutiert, was die Suche nach möglichen Schnittstellen bzw. deren Nutzung für die Führungsebene interessant machen könnte. Hierzu hieß es u.a., dass es sicherlich von Vorteil sei, die Sparaspekte hervorzuheben, damit ließen sich gewiss auch die »Modernisierer« packen. Schließlich sei Verwaltungsmodernisierung häufig unter dem Topos Haushaltskonsolidierung zu sehen. Durch Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung könne man auch Nachhaltigkeit unter Sparaspekten in die Diskussion bringen. Die Unterschiede zwischen den Debatten um die Agenda 21 und um die Verwaltungsmodernisierung müssten aber auch sichtbar gemacht werden. Es hätte keinen Zweck, so zu tun, als wären beide Diskussionen völlig kompatibel.

Die klassischen Instrumente

Wenn man das systematisch anginge, hieß es von anderer Seite, würde man erst einmal von Anreizen sprechen, und nicht von Motivation und Belohnung, das sei neutraler. Dann sei es die Frage, wer wem die Anreize geben würde. Wenn man den Führungskräften oder dem Führungssystem der Kommune Anreize geben wolle, habe man verschiedene Möglichkeiten von Seiten des Landes und des Bundes. Erstens könne man über (extra) Geld versuchen zu steuern (beispielsweise Landesmittel). Die zweite Möglichkeit sei das Recht. Drittens könne man durch Anerkennung steuern. Das sei z.B. ein Wettbewerb, den man starten könne und die beste Kommune würde ausgezeichnet. Das sei dann eine Kombination aus einem bisschen Geld und viel Anerkennung und Darstellung. Man könne versu-

chen zu überzeugen. Auch das würde versucht. Das sei wieder ein weicheres Instrument. Auf diese Instrumente könne man erst einmal in der Kommune zugreifen.

Folgekosten von »Nicht-Nachhaltigem« verdeutlichen

Keinen Zweifel hegten die Teilnehmer, dass über die Vergaberichtlinien für Fördergelder etwas in Richtung Integration und Nachhaltigkeit bewegt werden kann. Es sei natürlich klar, dass ein ganz wesentlicher Aspekt das Geld sei. Wenn man vom Land z.B. 80 Prozent finanziert bekomme, sei das Projekt 80 Prozent leichter implementierbar, als wenn nichts da wäre. Ein anderer Aspekt sei der Imagegewinn. Dieser werde im Parteienspektrum unterschiedlich gewichtet. Die Parteien würden möglicherweise anders über manche Projekte oder Richtungsentscheidungen denken, wenn deren Folgekosten, Abschreibungen usw. sichtbar würden. Es wäre sinnvoll, ökonomisch den Zukunftsaspekt der Nachhaltigkeit auszudrücken. Im Umweltbereich sei es in Münster erforderlich gewesen, dass im Bauleitplan immer die ökologischen Folgen dargestellt worden seien, so dass vor diesem Hintergrund Entscheidungen getroffen werden konnten. Zwei Teilnehmer empfahlen die Bildung eines Nachhaltigkeitsrates auf kommunaler Ebene, welcher mit bestimmten Einflussmöglichkeiten bestückt sei, sozusagen wie ein Aufsichtsrat.

UVP erhöhte lediglich den Argumentationsaufwand

Es sei ein Riesenfortschritt, dass das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz novelliert worden sind, weil man damit zum ersten Mal Nachhaltigkeit normiere. Die neue Qualität bei der Planung sei der Integrationsgedanke der Nachhaltigkeit. Es sei vom Oberverwaltungsgericht überprüfbar und nachvollziehbar, ob sich die Abwägung aller Belange einstelle. Die Frage sei, ob das alles in dem Maße implementiert würde. Bei der UVP habe man dagegen den Eindruck, sie hätte den Argumentationsaufwand erhöht, aber nicht qualitativ etwas verbessert. Für die Umsetzung der Novellierung in den Gesetzestexten seien Managementverfahren erforderlich. Die Planer glaubten, sie würden einen guten Job machen, indem sie ordentliche Leitpläne und B-Pläne erstellten. Dabei dürfe man nicht stehen bleiben. Die Menschen seien wichtig für die Realisierung und damit die entsprechenden Anreizsysteme.

Nachhaltigkeit präzisieren. Sanktionsmöglichkeiten notwendig

Ein weiterer Teilnehmer sah ebenfalls in der Bauleitplanung einen rechtlichen Ansatzpunkt für die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln, jedoch nicht in alle Fachplanungen, die für Nachhaltigkeit bedeutsam seien. Zudem könne man trotz gutem Gesetz nicht sagen, man müsse nachhaltig handeln, weil es im Gesetz stehe. Es fehlten die entsprechenden Sanktionen. Also müssten Strafen her, die so gewichtet seien, dass man entsprechend handelt. Eine Präzisierung der Nachhaltigkeitsaspekte sei wichtig. Es müsse vermieden werden, dass man da mit ein paar Halbsätzen d'rum herum komme. Dies gelte für die konzeptionellen strategischen Planungen, für strategische Überlegungen wie Bauleitplanung beispielsweise und für die Vollzugsaufgaben (Baugenehmigungen etc.), aber auch für den Sozialbereich. Das sei schon ein hehres Ziel und weit weg.

Nachhaltigkeit normieren

Die Frage sei jetzt, wie man Nachhaltigkeit normieren und die Einhaltung kontrollieren könne, was für Sanktionen man daran hängen könne. Der erste Schritt sei,

Nachhaltigkeit zu normieren, um zu sagen, was nachhaltiges und was nicht nachhaltiges Verhalten sei. Als Beispiel nannte ein Teilnehmer den „400-qm-Erlass“ für Eigenheimförderung in NRW. Das Bauministerium habe Eigenheimförderung nur noch dann gewährt, wenn die Grundstücke 400 qm groß oder geringer ausfielen. Das sei schon mal ein Versuch gewesen, in Richtung Nachhaltigkeit ein Bewusstsein zu schaffen, über eine normative Setzung. Die Förderung in Ballungsräumen sei zudem höher als die außerhalb von Ballungsräumen, das sei praktisch eine differenzierte Wohnungsbauförderung. Das gehe auch in die Richtung. Von anderer Seite wurde über eine Vorgabe berichtet, wonach die Nutzung erneuerbarer Energien in neuen Baugebieten nachgewiesen werden müsste.

Klare Formulierungen

Es reiche nicht aus, in einem Gesetz zu schreiben, dass alle drei Aspekte (von Nachhaltigkeit) berücksichtigt müssen. Das sei ja das Problem überhaupt. Im Augenblick reiche es aus, wenn man das Ziel verbal erfülle, ohne dass das jemand anhand von Indikatoren überprüfen könne, ob man es wirklich erfülle. Wenn man etwa die Städtebauförderungsrichtlinien ändert, müsse knackig formuliert werden, was Nachhaltigkeit bedeutet, so dass die Anforderungen eingehalten würden (und überprüfbar seien).

Analyse

Mitarbeiter suchen konkrete Ansatzpunkte

Die verschiedenen Diskussionsbeiträge machen deutlich, dass die Mitarbeiter konkrete Ansatzpunkte für die Operationalisierung von Nachhaltigkeit in ihrer täglichen Praxis suchen. Das kann nicht gelingen, solange Nachhaltigkeit als allenfalls diffuses Konzept wahrgenommen wird. Die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren ist daher ein wichtiger Konkretisierungsschritt. Zudem muss das Nachhaltigkeitskonzept bis zur Sachebene in konkrete Handlungsabläufe integriert werden. Bis zur Sachebene gilt es den Mitarbeitern zu zeigen, welche Möglichkeiten bzw. welchen Handlungsspielraum sie haben, um im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts zu wirken. Damit sie dies tun, sind, wie die Untersuchung bisher deutlich machte, zudem Anreize sowie Feedback, Ziel- und Maßnahmenkorrekturen notwendig.

Einrichtung von Räten prüfen

Ein externer Ansporn könnte der erwähnte Nachhaltigkeitsrat auf kommunaler Ebene sein, der mit Veto- und/oder Vorschlagsrechten auszustatten wäre. Wie ein solcher Vorschlag aufgenommen würde, wäre zu prüfen. Angebracht scheint eine Recherche über bereits bestehende Ansätze wie die „Planungs- und Entscheidungshilfe Zukunftsfähigkeit“[55]. Im Rahmen dieser Arbeit wurden solche verwaltungsexternen Aspekte nicht behandelt.

[55] Die Planungs- und Entscheidungshilfe Zukunftsfähigkeit ist ein Instrument, um politische Beschlussvorlagen auf ihren Nachhaltigkeitsfaktor hin zu überprüfen. Sie ermöglicht Verwaltungsmitarbeitern innerhalb kürzester Zeit, die zu erwartenden wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen darzustellen und für Ratsentscheidungen zu bündeln.

Geldeinsparungen sind nicht unbedingt dauerhafter Anreiz

Die genannten »Sparaspekte« sind sicherlich ein wichtiger Grund, welcher die Suche nach Schnittstellen zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit interessant machen würde. Die Grenzen sind indes schnell erreicht. Viele Maßnahmen für eine Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit machen sich nicht in Form von klingenden Münzen bezahlt oder, wenn überhaupt, erst Jahrzehnte später, denkt man beispielsweise an Konzepte zur Reduzierung des Flächenverbrauchs.

Mitarbeitermotivation: Schulungen für Führungskräfte

Eine Aussage über frustrierte Mitarbeiter zeigt wie wichtig das Thema Mitarbeitermotivation ist. Nur die wenigsten Führungskräfte haben die »Gabe«, instinktiv »richtig« zu führen und zu motivieren. Entsprechende Schulungen sind wohl unumgänglich. Zu diskutieren wäre, wie ein Schulungskonzept aussehen müsste, das beschreibt wie Führungskräfte insbesondere zur Umsetzung von Nachhaltigkeit motivieren können. Wie bereits im Analyseteil skizziert wurde, können hier die beiden Themen Mitarbeitermotivation und Nachhaltigkeit Hand in Hand gehen.

5.5 Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation

Im Zuge des Workshops lenkte die Moderation die Diskussion auf das Thema Projektgruppenarbeit. Es kam allerdings nicht zu einer intensiven Auseinandersetzung über das Thema.

Zusammenfassung der Diskussion

Schwierig: Interdisziplinäre Projekte initiieren

Es wurde berichtet, dass es unheimlich schwierig sei, interdisziplinäre Projekte in Gang zu bringen. Man habe in Bielefeld bei einem Projekt Bauherren, Financiers, Projektträger, Architekten und verschiedene Verwaltungen zu den Themen Jugendgästehaus, Sozialarbeit, Jugendausbildung, Theater, sozialer Wohnungsbau, neue und frei finanzierte Wohnungen zusammen gebracht. Das Hauptthema sei gewesen, wie man alles unter einen Hut bekäme. Jeder wolle in eine andere Richtung und habe verschiedene Verbindungen. Da gebe es keine Patentrezepte. Normalerweise werde in der Verwaltung, wenn sie nicht mehr weiter wüsste, ein Arbeitskreis gegründet, der regele das dann schon irgendwie. Dann komme ab und zu der Chef und beschwere sich, wenn keine Ergebnisse vorlägen. Projektgruppenarbeit an sich habe noch nichts mit Nachhaltigkeit zu tun. Durch das organisatorische Mittel erhalte man nicht das Ergebnis.

Fragen für weitere Forschung

Zu folgenden Fragen müssten die Erfahrungen zusammentragen werden: Wie ist die ideale Projektorganisation? Wie sollen Projekte initiiert werden? Wer fühlt sich in einer Verwaltung verantwortlich, an einer nachhaltigen Entwicklung mitzuwirken? Gibt es inhaltliche Impulse dadurch, dass bestimmte Bereiche zusammenarbeiten und wann können diese vitalisiert werden, so dass Leute sich auch berufen bzw. zuständig fühlen und den Erfahrungshorizont erweiterten?

Deutlich machen: Nicht alles ist irgendwie nachhaltig

Insbesondere im Stadtentwicklungsbereich hätten die meisten Kollegen das Leitbild der Nachhaltigkeit vor Augen. Jedoch werde mit dem Begriff Nachhaltigkeit sehr indifferent umgegangen und so könne der Eindruck entstehen, jedes Projekt sei irgendwie nachhaltig. Darin läge möglicherweise auch ein Grund für das häufige Scheitern von Nachhaltigkeitsprojekten. Solche Projekte, welche nicht im Sinne des Leitbildes sind, sollten außerhalb der Nachhaltigkeitsdiskussion behandelt werden. Dem liefe jedoch entgegen, dass es tendenziell gar keine inhaltliche Diskussion mehr innerhalb der Verwaltung gäbe. Projekte würden per Order vergeben.

Weitere Hinweise

Wichtig sei die Einbindung Externer. Große Potentiale würden hier häufig von der Politik verkannt. Die Verwaltung würde ganz anders dastehen, wenn sie auf Investoren verweisen könne. Notwendig für nachhaltige Entwicklung seien zudem nachvollziehbare und transparente Projektschritte, mit denen die Bürger etwas anfangen könnten, z.B. Parkbänke im Stadtteil o.ä. Bei größeren Kommunen seien in erster Linie die Stadtteile von Relevanz. Ein Teilnehmer wies darauf hin, dass in den Projekten alle Betroffenen beteiligt werden sollten. Man müsse allerdings aufpassen, dass man sich nicht monatlich mit 35 Leuten treffe. Es könnten nicht alle auf allen Stufen beteiligt werden, sondern der Kreis müsste Fall bezogen erweitert werden.

Analyse

Form der Projektarbeit vorab genau klären

Insgesamt unterstützten die Teilnehmer des Workshops sowohl die vorherige Analyse als auch die empirischen Ergebnisse. Die Arbeitsform »Projektgruppe« an sich wird als sehr relevant für Nachhaltige Entwicklung eingestuft. Zu Recht wird festgestellt, dass Projektgruppenarbeit lediglich ein organisatorisches Mittel ist. Damit das Ergebnis in das Nachhaltigkeitskonzept passt, müssen entsprechende Ziele von politischer Seite definiert werden. Damit eine Projektgruppe mehr ist als ein beliebiger Arbeitskreis, sind zudem – wie bereits im Analyseteil beschrieben – die prozessualen Abläufe und Strukturen vorab zu klären. Ebenfalls vorab sollten im Idealfall konkrete und allgemein gültige Vorstellungen von Nachhaltigkeit entwickelt werden. Dafür gilt es neben Zielen auch Leitbilder, Umsetzungsstrategien und Indikatoren zu erarbeiten. Anderenfalls – darauf deutet die Anmerkung, dass für manche jedes Projekt »irgendwie« nachhaltig sei hin – erschwert die Beliebigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs die Projektarbeit erheblich.

5.6 Leitbilddiskussion / Strategisches Management / Indikatoren

Einführung

Auf den sechsten Frageblock bezog sich die Diskussion über Nachhaltigkeitsindikatoren. Über Leitbilddiskussion wurde zwischenzeitlich nur knapp gesprochen. Der Punkt „Strategisches Management“ wurde im Zuge des Austausches über „Ansatzpunkte zur Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln“ erörtert. Hier ging es lediglich um die Frage, ob Strategisches Management

mit der Entwicklung von Indikatoren in Zusammenhang stehen sollte. Eine Einschätzung zum Thema „Abschätzung von Folgewirkungen“ wird ebenfalls – der Struktur der Interviewfragen entsprechend – in diesem Abschnitt erläutert.

Indikatorenthema durch Empirie identifiziert

Das Thema „Nachhaltigkeitsindikatoren“ wurde in beiden Workshops mehrfach angesprochen und diskutiert. Indikatoren wurden bei den Befragungen etwa beim Stichwort „Controlling/Berichtswesen“ berührt sowie in den Interviews unter dem Punkt „Notwendigkeit von Indikatoren für Nachhaltigkeit… [6(3+4)]“ explizit angesprochen. Im Nachgang muss an dieser Stelle konstatiert werden, dass das Thema zu Beginn der vorliegenden Arbeit unterbewertet wurde. In Anbetracht der empirischen Ergebnisse wäre ein eigenes Kapitel im Rahmen der Ausführungen über Schnittstellen zwischen Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit angebracht gewesen. Um dem Rechnung zu tragen, wurde nachträglich ein solches Kapitel an besagten Stelle eingefügt – ausgelöst und basierend auf nachfolgend dokumentierte Diskussion, damit der Aufbau der Arbeit konsistent bleibt.

Zusammenfassung der Diskussion

Indikatoren sind wichtig für Zieldefinition

Nachhaltigkeitsindikatoren seien wichtig, so die übereinstimmende Meinung, um die gemeinsamen Ziele zu erfassen. Indikatoren müssten aktualisiert werden und seien besonders wirksam, wenn es einen inter-kommunalen Vergleich gebe. Etwa durch die „Aktion Nordlicht“ sollten die Kommunen vergleichen können, wo sie stehen. Nachhaltigkeitsindikatoren seien – wenn man sich auf wenige beschränke – wichtig, um gemeinsame Ziele zu erfassen und sollten den Status der Stadt und der Stadtentwicklung darstellen. Für die Entwicklung von Indikatoren müssten allerdings zeitliche und personelle Kapazitäten vorhanden sein.

Jährlich überprüfen

Die Frage sei, wie Indikatoren, wenn sie entwickelt worden sind, auch im Bereich der Verwaltung kontrolliert werden könnten. Was hätte man z.B. von 25%-Reduktionsbeschlüssen – für solche Ziele ließen sich leicht politische Mehrheiten bilden, denn niemand würde sagen, dass er dies nicht möchte –, wenn das bei konkreten Projekten keine Beachtung finden würde. Indikatoren würden nur dann Sinn machen, wenn sie ähnlich dem Haushaltsplan jährlich überprüft würden. Das sei ja auch Ziel des Naturhaushaltsplans. Ergänzt wurden diese Auffassungen von anderer Seite dadurch, dass die Zieldefinition der Verwaltungsmodernisierung über Beschlüsse verankert werden müsste. Im Augenblick reiche es ja aus, wenn das Ziel verbal erfüllt werde („alle drei Aspekte [der Nachhaltigkeit] werden berücksichtigt“), ohne dass das jemand die Realisierung anhand von Indikatoren überprüfen könne.

Freiwilligkeit stärken

Schon im Vorfeld der Diskussion zeige sich, wie schwer es sei, ein gemeinsames Ziel zu finden. Seien dann die Beschlüsse gefasst, sei es wichtig, die Umsetzung zu kontrollieren. Das hieße, man müsse erst einmal ein Messwerkzeug entwickeln. Und je nach Ergebnis müssten dann auch Sanktionen erfolgen, sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. Man bräuchte natürlich auch Vorbilder und gute Beispiele und müsse weiterhin mit Modellprojekten arbeiten. Als Unter-

punkt zum Managementsystem sei die Motivation der Mitarbeiter zu nennen. Man solle nicht von oben anordnen, sondern die Freiwilligkeit stärken.

Indikatoren erübrigen nicht Verhandlungsbereitschaft

Ein anderer Teilnehmer meinte, dass ein CO_2-Indikator von den Politikern und der Verwaltungsspitze als Umweltindikator gesehen würde. Die wirtschaftliche Perspektive beinhalte bei diesem Indikator eine sehr langfristige Orientierung. Hingegen würden Politiker viel kurzfristiger bis zur nächsten Wahl denken. Bei der Investorenplanung würde kein Mensch auf CO_2-Auswirkungen achten. Aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen in der Agenda-21-Koordination sprach er sich dafür aus, Positionen verhandelbar zu machen und Prozesse der kleinen Schritte einzuleiten. Allerdings müssten integrative und kommunikative Leitlinien und Strategien entwickelt werden.

Analyse

Relevanz von Zielvereinbarungen prüfen

Die Anmerkungen der Teilnehmer lassen sich so auslegen, dass eine Gesamtstrategie in Sinne der Nachhaltigkeit nur möglich ist, wenn Ziele definiert und Messwerkzeuge entwickelt werden. Offenbar ist es jedoch schwierig, Ziele zu definieren und sie über »Messwerkzeuge« zu kontrollieren. Im Zuge der weiteren Forschung sollte geprüft werden, inwiefern sich das Instrument der »Zielvereinbarungen« (es wurde im Analyseteil nicht behandelt) für ein nachhaltigkeitsorientiertes Management eignet. Ebenso gilt es, die Indikatorendiskussion aufzugreifen und in Hinblick auf die Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungen zu konkretisieren. Beispielsweise wäre zu prüfen, inwiefern Leistungskennzahlen und Nachhaltigkeitsindikatoren sich miteinander verbinden ließen.

Strategien einführen, damit Indikatoren Beachtung finden

Die Anmerkung eine Teilnehmers zum Stichwort »Messwerkzeug« macht anschaulich, wie verflochten das Thema »Indikatoren« mit verschiedenen Verwaltungsbereichen und -strukturen ist (Stichworte: positive/negative Anreize, Modellprojekte, Managementsystem, Motivation, Freiwilligkeit). Insbesondere das Vorhandensein von grundlegenden Strategien könnte der zentrale Erfolgsfaktor für die Einführung von Indikatoren sein. Ohne den Willen zur Zielerreichung – welchem durch Strategien Ausdruck verliehen werden kann – schafft die Entwicklung von Indikatoren viel Arbeit ohne Nutzen.

5.7 Weitere Diskussionspunkte

Mit diesem Kapitel wird die Anlehnung an die empirische Befragungsstruktur verlassen, weil nicht alle wichtigen Diskussionspunkte in das Schema passen. Im Folgenden wird zum einen die Diskussion um das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung – das Thema kam immer wieder auf, auch in den Interviews – dargestellt und zum anderen die Diskussion der empirischen Ergebnisse (Interviews und Fragebogenaktion), welche den Teilnehmern im zweiten Workshop präsentiert wurden.

5.7.1 Verhältnis von Politik und Verwaltung

Politik sollte über konzeptionelle Fragen entscheiden

Die Verwaltung hätte faktisch sehr viel Macht aufgrund des vorhandenen Wissens. Ebenso hätte die Verwaltung gerade auf der konzeptionellen Ebene große Gestaltungsmöglichkeiten. Politiker hingegen würden gerne über konkrete Dinge entscheiden, bei Konzepten seien sie aber eher zurückhaltend. Die fachliche Dominanz eröffne der Verwaltung einen Handlungsspielraum, der genutzt werden könnte. Im Rahmen einer Diskussion über Verwaltungsreform im Zusammenhang mit Leitbildern usw. könnte vielmehr vorgegeben werden als in kleinen Einzelfallentscheidungen. Im Grunde habe die Verwaltungsreform ja das Ziel, so ein Teilnehmer, dass die Politik Strategieentscheidungen trifft, beispielsweise zu Stadtentwicklungsfragen. Dazu sei die Politik jedoch momentan nicht in der Lage. Es würde Geld für irgendwelche Haushaltspositionen und nicht für Ziele ausgegeben.

Gesamtinteresse im Auge behalten

Ein anderer Teilnehmer äußerte sich dahingehend, dass die Tendenz zur Atomisierung und Segmentierung wieder rückgängig gemacht werden müsse. Wirtschaftsförderung hieße in seinem Umfeld Einzelprojekt-/Betriebsförderung, auch wenn diese Förderung konträr zu den Gesamtbelangen der Stadt sei. Die städtischen Immobilien würden in Form eines Immobilienservicebetriebes herausgelöst und getrennt vermarktet. Der Immobilienservicebetrieb bemühe sich natürlich darum, Grundstücke möglichst teuer an die Stadt abzugeben und die strategisch relevanten Grundstücke könnten dann unter strategischen Gesichtspunkten nur sehr mühsam vermarktet werden.

Im Vorlauf Überzeugungsarbeit leisten

Ein Teilnehmer erzählte, er habe den Vorschlag gemacht, eine Arbeitsgruppe aus allen Parteien der Stadtvertretung zu gründen, die sich überlege, was das Grundlegende sei, woran alle in einem Agenda-Prozess mitwirken wollten. Herausgekommen sei ein Beschluss (einstimmig in der Stadtverwaltung mit allen Fraktionen), der eine Agenda-Stelle vorgesehen habe. Vergleichbares habe er im Bereich Klimaschutz gemacht. Dies seien geschaffene Strukturen, die auch bei einem politischen Wechsel nicht mehr in Frage stünden, da sie einstimmig getroffen worden seien. Man müsse im Vorlauf Überzeugungsarbeit leisten, dann wäre man von politischen Streitereien und Zufälligkeiten unabhängiger.

Konkrete Projekte, nicht nur hehre Ziele

Dem wurde von einem anderen Teilnehmer zum Thema »Einstimmigkeit in der Politik« entgegen gehalten, in seiner Gemeinde sei dies im Bereich Nachhaltigkeit oder Klimaschutz nahezu unmöglich. Es würde in seinem Bereich keinen Sinn ergeben, wochenlange Arbeit in die Entwicklung eines Klimaschutzzieles zu stecken, das dann im Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss auseinander gepflückt werde und von dem dann nur ein paar schöne Sätze übrig bleiben würden. Von daher könne er sagen, dass in seinem Fall, dies sei jedoch von der jeweiligen Kommune abhängig, Projekte wichtig seien. Über Projekte könne man wieder Politik machen. Interesse für diese Projekte könne man bei der Politik wecken, indem man sich in erster Linie auf die Verkürzung von Verwaltungsverfahren konzentrieren würde und indirekt dabei Nachhaltigkeitsthemen mit einbeziehen

würde. Was sich vor Ort im Einzelnen machen ließe, würde zudem stark von der Größe der Kommune abhängen.

Analyse

Verwaltungsgröße beachten

In der Tat ist die Größe der Kommune und damit des Verwaltungsapparates eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Konzeptionen, mit denen Nachhaltigkeit in Verwaltungen integriert werden soll. Beispielsweise spielt die zuvor diskutierte Ressortorientierung in kleineren und damit übersichtlicheren Verwaltungen nur eine untergeordnete Rolle. In Städten wie Essen arbeiten hingegen in einem Dezernat so viele Menschen wie anderswo in einer ganzen Gemeindeverwaltung. Es wäre im Weiteren zu prüfen, inwiefern der Größenfaktor die behandelten Ansatzpunkte zur Integration beeinflusst, ob beispielsweise das Kommunale Management in kleineren Gemeinden überhaupt sinnvoll ist bzw. welche Elemente daraus angemessen implementiert werden können.

Politik: Mehr Konzeption, weniger Details

Die Verwaltungsmitarbeiter kritisieren an den politischen Entscheidungsträgern immer wieder deren mangelnde strategische Orientierung. Wie in den Interviews wird beklagt, dass Politiker sich lieber einzelnen Spezialthemen zuwenden, mit denen sie »punkten« können, statt sich über generelle Konzeptionen Gedanken zu machen. Dieser Erfahrungshintergrund hat vermutlich zu der allgemeinen Befürwortung des Strategischen Managements geführt.

5.7.2 Präsentation der empirischen Erhebung

Zum Einstieg für die Diskussion zum Thema kommunale Verwaltungsreform und nachhaltige Entwicklung wurden der Runde die Ergebnisse der quantitativen Befragung vorgestellt. Vereinzelt wurde auf Ergebnisse der Interviews hingewiesen, insoweit gravierende Abweichungen vorlagen. Die anschließende lebhafte Diskussion ergänzt den Empirieteil.

Zusammenfassung der Diskussion

Repräsentativität fraglich. Übereinstimmung mit Erfahrungen

Die Diskussion eröffnete nach der Präsentation erwartungsgemäß zum Stichwort Repräsentativität. Einige Teilnehmer zogen die Verlässlichkeit der Ergebnisse in Zweifel, da beispielsweise die gestellten Fragen unterschiedlich verstanden werden könnten. Es wurde aber auch angemerkt, dass die Ergebnisse in Anbetracht der persönlichen Erfahrungen in der Verwaltungsarbeit ein einigermaßen gültiges Bild für den Durchschnitt der Verwaltungen im Bereich Städtebau wiedergeben würden.

Punktierung besser ohne mittlere Kategorie...

Bezüglich der Skalierung des Fragebogens wurde geäußert, es sollte nicht mit fünf, sondern mit vier Kategorien gearbeitet werden. Die Leute hätten die Tendenz, sich die mittlere Kategorie auszusuchen, insbesondere dann, wenn es sich um ein Interpretationsthema handeln würde, wo kein Sachwissen gefragt sei. Interessant wäre bestimmt auch gewesen, ob es Unterschiede zwischen Bauverwal-

tung, Umweltverwaltung, Bürgermeister u.a. gegeben hätte. Insgesamt könnte man interpretieren, dass die Leute nicht so richtig wüssten, wie man Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit verbinden könne und wie das zusammenhänge. Die Verknüpfung beider Diskussionen stelle eine intellektuelle Überforderung dar; nur in einer Hand voll Köpfe werden diese beiden Ebenen zusammengebracht, meinte einer anderer Teilnehmer. Die Befragung solle man nicht so hoch hängen, wurde einmal gesagt, das Ergebnis zeige, dass keiner so richtig Bescheid wisse.

...oder mit?

Von anderer Seite wurde gesagt, dass der Unterschied zwischen der Ist- und der Soll-Dimension das entscheidende sei. Es wäre gut, wenn das »Ist« untersucht würde. Deswegen sei auch die mittlere Kategorie bei der Punktierung ernst zu nehmen. Das drücke ja genau die Unsicherheit aus. Wenn man die wegschneide, style man das Ergebnis stromlinienförmig in eine dynamische Richtung. Das drücke aber nicht aus, was wirklich sei. Wenn man sage, bei der Spitze der Bewegung sei das angekommen, bei anderen noch nicht, dann sei das eine Prozessbetrachtung, die man empirisch abfragen könnte.

Wissenslücken schließen

Insoweit das Thema Nachhaltigkeit bei den Befragungen recht allgemein angesprochen wurde, wären anscheinend Kenntnisse vorhanden gewesen. Sobald die Fragen etwas spezifischer wurden, ging das Verständnis für Nachhaltigkeit nach unten. Dazu passe die Graphik in den Umfrageergebnissen, die ein recht starkes Bedürfnis nach Fortbildung verdeutliche. Es scheine viel Nichtwissen vorzuliegen darüber, wie man Nachhaltigkeit integriere, auch in das eigene Leben. Es wurde die These aufgestellt, dass das Wissen von der Basis wachsen sollte. Die vorhandene Lücke müsse geschlossen werden, um Nachhaltigkeit in das Arbeiten zu integrieren. Dem wurde in einer kurzen Erwiderung entgegen gehalten, dass von unten in der Verwaltung gar nichts von alleine von Seiten der Mitarbeiter wachsen würde. Diese würden in Strukturen arbeiten, in denen es nicht belohnt würde, kreativ zu denken.

Ergebnis durch spezifische Ressorts geprägt

Es sei die Spitze befragt worden, nämlich diejenigen, die qua Amt etwas mit Nachhaltigkeit zu tun gehabt hätten. Von daher seien große Zweifel angebracht, ob z.B. ein Kataster- oder ein Vermessungsamt die Nachhaltigkeit auch so hoch und motivierend bewerten würde. Insgesamt sei durch die Befragung deutlich geworden, dass nicht nur die Antworten schwammig seien, sondern dass dies auch für das Leitbild der Nachhaltigkeit und den Modernisierungsprozess gelte. Und wenn man versuche, zwei schwammige Dinge zusammenzubringen, dann werde es erst recht schwierig. Aber gerade diese Ungenauigkeit sei ein Stück weit Realität. Damit müsse man umgehen.

Analyse

Kenntnisreichtum der Befragten war erforderlich

Der kurze Austausch über die Form der Skalierung bei der Fragebogenaktion macht deutlich, dass bei der Entwicklung eines Fragebogens mit Punktierungen zuvor gründlich bedacht werden muss, ob das Ergebnisse durch vier (bzw. gerade)

Ankreuzmöglichkeiten eher kanalisiert oder durch fünf (bzw. ungerade) Möglichkeiten die Unsicherheiten abgebildet werden sollen. In Hinblick auf die Frage der Repräsentativität ist anzumerken, dass – wie eingangs beschrieben – ganz bewusst die »Spitze« derjenigen befragt wurde, die in ihrer Arbeit mit dem Nachhaltigkeitskonzept konfrontiert werden. Denn gerade der Kenntnisreichtum der Befragten war erforderlich, um auf die Fragen über die Verbindung von Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit antworten zu können (vgl. Kap. „Hintergrund und Auswahl der Befragten“, S. 178ff.). Gleichwohl sollten in den anderen Ressorts die Kenntnisse über das Thema Nachhaltigkeit sowie das Interesse daran recherchiert werden.

Mitarbeiter ermächtigen

Erneut werden die Strukturen als etwas gegebenes »Äußeres« dargestellt. Das macht die Anmerkung deutlich, dass von »unten« nichts wachsen kann, wenn Kreativität durch die vorhandenen Strukturen nicht belohnt wird. Im Sinne der Theorie der Strukturierung wäre dem entgegenzuhalten, dass die Mitarbeiter in die Lage versetzt werden müssen, die (nahe liegenden) Strukturen zu verändern. Letztlich geht es dabei um beteiligungsorientierte Ansätze, welche über »klassische« Belohnungssysteme bzw. Anreizmechanismen (Prämien, Beförderungen usw.) hinaus gehen.

6 Schlussfolgerungen

Insgesamt betrachtet wurde dem Thema dieser Arbeit von vielen Experten und Interviewpartnern eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Zwei Drittel der quantitativ Befragten wollten weiterhin über die Entwicklungen des Dissertationsprojektes sowie die Ergebnisse informiert werden. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Wie aussagekräftig sind die Befragungsergebnisse?

In Hinblick auf die Interpretation der erhobenen Antworten und Daten sei hier ein Rückgriff auf die im zweiten Teil behandelte Theorie der Strukturierung von Anthony Giddens erlaubt. Wie schon erwähnt, möchte Giddens der Sozialwissenschaft einen neuen sozialtheoretischen Bezugsrahmen verleihen. Nach seiner Einschätzung unterscheiden sich Sozialwissenschaften von den Naturwissenschaften, weil ihr Gegenstand nicht unabhängig von menschlichem Tun existiert, sondern im Gegenteil Produkt und Medium dieses Tuns ist und die Sozialwissenschaftler selbst Teil des Systems sind, das sie untersuchen (Neuberger 1995:297).

Ob die Daten der quantitativen Befragung haltbar sind, repräsentativ sind und die »Realität« abbilden, wäre an sich schon die falsche Frage. Weder wird hier dieser Anspruch erhoben, noch ist er ohne weiteres zu erfüllen. Gleichwohl war die Repräsentativität der Erhebung zentraler Gegenstand verschiedener Diskussionsrunden, in denen die »Daten« vorgestellt wurden. Letztlich geht es jedoch nur zum Teil um Aspekte der Repräsentativität und der Befragungsmethoden. Ziel dieser

Arbeit war vielmehr das sinnverstehende Interpretieren von Handlungen, um den Sinn zu verstehen, den die Handelnden ihrer Lage und ihrem Tun geben. Für die vorliegenden Daten bedeutet das, dass sie an sich bereits als interpretative Daten bezeichnet werden müssen. Giddens bezeichnet die Befragten selbst als Sozialtheoretiker, deren Deutungen von den sozialwissenschaftlichen Forschern interpretiert werden. Das Theoretisieren von Menschen über ihr Handeln bedeute, dass, gerade weil Sozialtheorie keine Erfindung professioneller Sozialtheoretiker gewesen sei, die Ideen, die durch diese Theoretiker produziert würden, unvermeidlich dazu tendierten, wieder in das gesellschaftliche Leben selbst einzudringen (Giddens 1988:79). Er spricht in diesem Zusammenhang von dem Problem der doppelten Hermeneutik: Die Deutungen der Handelnden und diejenigen der Soziologen sind zwei verschiedene Deutungsrahmen. Sie überschneiden sich.

Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit

Zwar bestand im Neuen Steuerungsmodell, wie es anfänglich konzipiert war, kein Bezug zum Nachhaltigkeitskonzept, doch können viele Instrumente des Neuen Steuerungsmodells eine nachhaltige Entwicklung erheblich befördern. Solche Bezüge müssen allerdings bewusst gesucht werden und ergeben sich nicht aus der inneren Logik der Instrumente. Zu klären sind noch die konkreten Rahmenbedingungen, unter denen beispielsweise Budgetierung auch für nachhaltige Entwicklung relevant werden kann. Grundsätzliche Voraussetzung für eine Verbindung von Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung ist die entsprechende Motivation der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Diese Einschätzung zieht sich wie ein roter Faden durch die Ergebnisse der Empirie.

In der Zusammenschau der Ergebnisse kann man sagen, dass die kommunalen Modernisierungsprozesse in Deutschland sehr eindimensional verlaufen sind und sich hauptsächlich an Kostensenkungen orientierten. Querschnittsarbeit war kein Ziel der Modernisierung, kann aber durch den Prozess erleichtert werden. Im Rahmen einer fallbezogenen vergleichenden Untersuchung müsste dem Thema genauer nachgegangen werden, um herauszukristallisieren unter welchen Bedingungen und methodischen Schritten sich der Modernisierungsprozess positiv für die ressortübergreifende Zusammenarbeit auswirkt.

Mitarbeitermotivation

Die Ergebnisse der Befragung und Expertengespräche bestätigen die Grundannahme der Analyse, dass die Auseinandersetzung mit dem Nachhaltigkeitsthema motivationsfördernd wirken kann. Damit ist die Annahme zwar noch kein Faktum, aber das Ergebnis gibt zumindest Anlass für eine umfassendere Untersuchung und Überprüfung. Das Ergebnis ist insofern wichtig, weil es möglicherweise die Anwendung von verschiedenen Methoden bzw. Instrumenten zur Integration von Nachhaltigkeit in die Verwaltungsmodernisierung für politisch-administrative Entscheidungsträger attraktiv erscheinen lässt.

Im Gesamtbild zeigt sich, dass die Frage nach dem Sinn im Mittelpunkt der Motivationsansätze steht. Die Auseinandersetzung mit und die Arbeit am Thema zukunftsfähige Entwicklung kann die Möglichkeit bieten, der eigenen Arbeit einen neuen Sinn zu geben, sich mit der Arbeit zu identifizieren und einen Teil zum gemeinsamen Ganzen beizutragen. Alle drei Aspekte sind wichtige Motivationsfaktoren. Überlegungen zum Thema „Mitwirken an einer gemeinsamen Sache“ werden oft unter dem Stichwort „Corporate Identity“ zusammengefasst. In diese Richtung müsste weitere Forschung betrieben werden.

Offenbar spielen die persönlichen Beweggründe eine große Rolle. Das ist nichts Neues und gilt für alle Themen. Jedoch ist es durchaus denkbar, dass (eigene) Kinder eine wesentliche tiefgreifendere Grundlage für Arbeitsmotivation und Engagement liefern als andere Beweggründe, wie z.B. Karriere, besseres Gehalt u.ä. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, den Aspekt strategisch einzusetzen, etwa bei der Konstitution von Projekt- oder Arbeitsgruppen.

Darüber hinaus hat die Untersuchung gezeigt, dass die Mitarbeiter konkrete Ansatzpunkte für die Operationalisierung von Nachhaltigkeit in ihrer täglichen Praxis benötigen. Hinderlich ist dabei, wenn Nachhaltigkeit als ein diffuses Konzept wahrgenommen wird. D.h., das Nachhaltigkeitskonzept muss bis zur Sachebene in konkrete Handlungsabläufe integriert werden. Auf der Sachebene gilt es den Mitarbeitern zu zeigen, welche Möglichkeiten bzw. welchen Handlungsspielraum sie haben, um im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts zu wirken. Förderlich könnten sich hier Anreize sowie Feedback, Ziel- und Maßnahmenkorrekturen erweisen.

Es erscheint besonders angebracht, dass die gesetzten Zielen von den Führungskräften in Politik und Verwaltung wiederkehrend eingefordert und geprüft werden. Wenn die Ziele nicht beachtet werden, müssten diese zumindest nachdrücklich eingefordert werden. Die Befragten meinen es den empirischen Ergebnissen zu Folge ernst, wenn sie von ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung sprechen. Sie fordern allerdings auch, dass dieses Engagement ernsthaft erwünscht ist und Nachhaltigkeitsprojekte nicht als »Spielwiese« betrachtet werden.

Die Empirie hat zudem einen Motivationsaspekt der Projektgruppenarbeit bestätigt. Fast alle Befragten sahen für sich persönlich Vorteile, die sie durch die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts haben können. Vernetzungsaufgaben wie die Zusammenführung verschiedener Fachgebiete und -bereiche weckte bei vielen ein hohes Interesse. Das Lernen durch Kontakte mit anderen Ämtern und externen Institutionen wurde als persönliche und berufliche Bereicherung empfunden. Verschiedenartiges Lernen und facettenreiches Arbeiten ist demnach weniger eine Belastung für die Mitarbeiter als eine Bereicherung. Oft mag die Projektgruppenarbeit (s.u.) die Chance sein, einen ggf. monotonen Arbeitsalltag zumindest zeitweise zu verlassen. Allerdings müssen, wie bereits an einigen Stellen dieser Arbeit erwähnt, verschiedene Aspekte beachtet werden, wenn die Arbeit in Projekten als Motivationsfaktor eingesetzt werden soll.

Gegenwärtig wird dem hier thematisierten möglichen Zusammenhang zwischen Mitarbeitermotivation und Nachhaltigkeit im Rahmen einer größeren Studie nachgegangen. Das Projekt MIMONA („**Mi**tarbeiter-**Mo**tivation zu **Na**chhaltigkeit“) untersucht, wie sich mit entsprechend motivierten und ausgebildeten Mitarbeiter ein Wirtschaften auf dem Grundsatz der Nachhaltigkeit in der unternehmerischen Praxis durchsetzen kann[56]. Dieses Projekt ist letztlich eine Bestätigung der hier angestellten Grundannahmen, wenngleich die umgekehrte These „Nachhaltigkeit als Motivationsfaktor für Mitarbeiter“ ebenfalls noch weiter zu verifizieren wäre.

Mitarbeiterbeteiligung

Mitarbeiterbeteiligung ist ein bedeutsamer Motivationsfaktor und zwar in beide Richtungen. So hat sich die Verwaltungsmodernisierung für viele Mitarbeiter als sehr demotivierend auf die Mitarbeiter ausgewirkt, weil sie auf Basisebene zwar zunächst recht weitgehend einbezogen wurden und an der Entwicklung von Zielen mitwirken sollten, sich dieser Einsatz jedoch nicht im Ergebnis widerspiegelte. In diesem Fall ist das Thema Mitarbeiterbeteiligung negativ besetzt und ein neues Beteiligungskonzept zur Integration von Nachhaltigkeit entsprechend intensiv zu kommunizieren. Es gilt einen Modus zu entwickeln, der den Mitarbeitern die Ernsthaftigkeit des Beteiligungsanliegens verdeutlicht und sicherstellt, dass die Ergebnisse des partizipativen Prozesses umsetzungsrelevant werden. In diesem Fall befördert Mitarbeiterbeteiligung die Arbeitsmotivation.

Eine ernsthafte Beteiligung ist auch insofern bedeutsam, als dass Mitarbeiter, die sich nicht in einen Veränderungsprozess eingebunden fühlen, diesen eher behindern als befördern. Es ist gut vorstellbar, dass die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungsmodernisierung gerade von denen skeptisch gesehen wird, die nicht ernsthaft beteiligt werden. Tendenziell lässt sich eine Korrelation zwischen Intensität der Einbindung im Modernisierungsprozess und der positiven oder kritischen Wahrnehmung der Modernisierungsmaßnahmen feststellen. Diejenigen, die von sich behaupteten stark beteiligt worden zu sein, schätzten den Prozess bzw. die Ergebnisse eher positiv ein, die weniger Beteiligten eher negativ. Ebenso wie die Verwaltungsmodernisierung kann auch Nachhaltigkeit unter bestimmten Bedingungen als unnötig und Arbeit vermehrend empfunden werden. Die Führung sollte also einen Beteiligungsprozess nur initiieren, wenn sie die Konsequenzen – insbesondere die Abgabe von Macht und alleinigen Entscheidungsbefugnissen – akzeptiert.

Mehrfach wurden Strukturen im Laufe der empirischen Untersuchung als etwas Gegebenes »Äußeres« dargestellt. Das mag daran liegen, dass der Einzelne für sich nicht die Möglichkeiten sieht, etwas an den Strukturen zu verändern. Im Sinne der Theorie der Strukturierung tun sie dies aber, kollektiv betrachtet, durchaus.

---

56 http://www.mimona.de/ (20.03.2006)

Aus der Theorie lässt sich daher ebenfalls eine Begründung für die Einbindung von Mitarbeitern in Entscheidungsprozesse ableiten. Danach müssen die Mitarbeiter in die Lage versetzt werden, die ihnen (nahe liegenden) Strukturen zu verändern. Dieser Ansatz zielt auf intrinsische Anreize ab, hingegen die »klassischen« Belohnungssysteme bzw. Anreizmechanismen (Prämien, Beförderungen usw.) als Strukturverränderung seitens der Führung eher extrinsisch und – wie gezeigt wurde – demotivierend wirken können.

Fortbildungen

Fortbildungen sind geeignet, die Integration von Nachhaltigkeit in die Verwaltungen zu flankieren. Sie sind wichtig, um auf den spezifischen Nachhaltigkeitsbezug der verschiedenen Arbeitsbereiche aufmerksam zu machen. Es könnte hilfreich sein, die Mitarbeiter bei der Übertragung des abstrakten Nachhaltigkeitskonzepts auf die konkreten Arbeitszusammenhänge zu unterstützen. Eine hinreichende Konkretisierung könnte gegebenenfalls die Vorgesetzten von der Notwendigkeit bzw. den Vorteilen einer Fortbildung überzeugen. Dass hier Überzeugungsarbeit notwendig ist, ging aus vielen Erfahrungsberichten hervor. Die Bereitschaft Mitarbeiter für eher allgemeine Nachhaltigkeitsseminare freizustellen, ist gering. Sie wächst, wenn sich der Nutzen für die anfallenden Arbeiten aufzeigen lässt.

Ziele, Leitbilder und Strategien

Die Integration von Nachhaltigkeit in die Verwaltungsstrukturen und –verfahren wird nur mit Leitbildern und Strategien möglich sein. Wie bereits mit dem Konzept des Kommunalen Managements erläutert wurde, stehen beide Bereiche in engem Zusammenhang und bedingen sich gegenseitig. Leitbilder machen ohne Strategien keinen Sinn und umgekehrt. Die empirischen Ergebnisse haben gezeigt, dass Leitbilder zu Worthülsen verkommen, wenn sie nicht umsetzungsrelevant werden.

Klar ist, dass durch die Leitbilddiskussionen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung kein Nachhaltigkeitsbezug aufgebaut wurde. Es muss unterschieden werden zwischen internem Leitbild für die Stadtverwaltung und einem »externen« für die Stadt als Ganzes. Vorbild für eine an Nachhaltigkeit orientierte Leitbilddiskussion können viele gelungene Lokale Agenda-21-Prozesse sein. Grundsätzlich wäre vorstellbar, dass die entwickelten Agenda-Leitbilder und -ziele auch der Verwaltung die grobe Richtung für Strategien und Umsetzungsmaßnahmen vorgeben. Wie beim Umweltmanagementsystem sind Mindestziele für Nachhaltigkeit festzulegen und einzuhalten. Leitbilder haben nur Sinn, wenn jemand da ist, der die Ziele auch erreichen will. Diese dürfen nicht zu abgehoben sein. Ziele können verfehlt werden, aber die Abweichung vom Idealbild sollte festgehalten werden. Das kann mit Hilfe von entsprechenden Indikatoren (s.u.) geschehen. Denn von sich aus bewirkt die Integrale Verwaltungsführung noch keine Politik der Nachhaltigkeit, sie ermöglicht sie lediglich. Ziele und Indikatoren für nachhaltige Entwicklung sind daher wichtig, um der Integralen Verwaltungsführung die erforder-

liche Nachhaltigkeitsqualität zu verleihen. Nur wenn die Ziele lauten „Zukunftsfähigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge“ oder „kommunale Dienstleistungen sicherstellen für heutige und zukünftige Kunden“, kann es einen klaren Bezug zur Nachhaltigkeit geben.

Ziele geben zudem verwaltungs- und politikextern Organisationen die Möglichkeit, auf Fehlentwicklungen und Nachhaltigkeitsdefizite von Projekten hinzuweisen. Ähnlich geht es den Verwaltungen. Die Verwaltungsmitarbeiter empfinden es als sehr frustrierend, wenn Politiker aufgrund von wahltaktischen Überlegungen Vorhaben und Konzepte mit langfristiger Orientierung ignorieren. Ziele und Indikatoren können insbesondere den im Vergleich zu den Ratsmitgliedern politischen Zwängen weniger unterworfenen Verwaltungen, Handreichung sein, um populistischen Entscheidungen etwas entgegen zu setzen. Darüber hinaus sind eine Gesamtstrategie und die Einforderung von Zielen seitens der Führung erforderlich, damit organisatorische Entwicklungen nicht allein von dem persönlichen Engagement Einzelner abhängen. Das gilt besonders für wirkungsorientierte bzw. qualitative Organisationsveränderungen, denen eine Bedeutung für nachhaltige Entwicklung zukommen könnte.

Als sehr schwierig dürfte sich die Einführung eines Strategischen Managements erweisen. Denn strategisches Handeln, wie es hier verstanden wird, hat einen übergeordneten Stellenwert im Sinne von Gesamtorientierung, jenseits fachlicher Perspektiven. Insofern ist es gut vorstellbar, dass sich ein Strategisches Management erst durch Konzepte wie die Integrale Verwaltungsführung realisieren lässt. Ein Dezernent kann nicht gegen seine Kollegen erfolgreich sein – alle können nur miteinander Erfolg haben. Eine sektorale Führung, in der jeder nach den Haushaltsmitteln des anderen trachtet, kann kein Team werden. Dagegen gibt es in Forschung und Praxis ein besonderes Interesse an einem Gesamtkonzept, einer ganzheitlichen Steuerung. Die quantitative Analyse hat deutlich gemacht, dass es meist an langfristigen Strategien fehlt anhand derer Projekte umgesetzt und Aufgaben wahrgenommen werden.

Eingehender untersucht werden sollte das Konzept der »Balanced Scorecard«, welches im Analyseteil nicht behandelt wurde, jedoch als strategisch ausgerichtetes nachhaltigkeitsrelevantes Konzept im Rahmen eines Interviews genannt wurde. Die Balanced Scorecard ist eine ganzheitlich orientierte, kennzahlenbasierte Managementmethode, welche sowohl die Vision und Strategie eines Unternehmens oder Unternehmensteils als auch relevante interne und externe Aspekte sowie deren Wechselwirkungen betrachtet. Sie grenzt sich dadurch sowohl von der deskriptiven Prozesskostenrechnung ab wie von klassischen monetären Kennzahlsystemen. Die Balanced Scorecard legt den Fokus explizit nicht nur auf Kosten, sondern auch auf die weichen Produktionsfaktoren des Unternehmens wie Mitarbeiterzufriedenheit oder Fluktuation.

Eine integrale kommunale Organisation lässt sich vermutlich nicht in kleinen Schritten einführen. Vielmehr scheinen »Big-Push«-Strategien erforderlich bzw.

ein kultureller Bruch. Zum einen würde es nicht weiterhelfen, wenn beispielsweise in einem Ressort das Konzept in einer Art Modellphase erprobt würde. Zum anderen ist es sinnvoll, wenn alle Beteiligten ihre Alltagsroutinen grundlegend in Frage stellen. Ein prägnantes Vorgehen lässt sich auch aus der Theorie der Strukturierung ableiten, wonach eine gewisse Unsicherheit notwendig ist, um die Bereitschaft zur Veränderung von Routinen hervorzurufen.

Bürgernähe

Die vorliegenden Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass sich Bürgerbeteiligungsverfahren auch auf verwaltungsinterne Prozesse und Strukturen auswirken können. Möglicherweise werden auch umgekehrt partizipative Verfahren zur Einbindung der Bürger von Verwaltungsmitarbeitern eher als sinnvoll erachtet, wenn auch verwaltungsintern eine ähnliche Kultur vorherrscht. Hat sich im Laufe des Modernisierungsprozesses eine Philosophie der Mitarbeiterbeteiligung eingespielt, kann das auch für den kommunalen Nachhaltigkeitsprozess vorteilhaft sein. Mitarbeiter, die sich beispielsweise in den Konsultationsprozess zur Entwicklung einer Lokalen Agenda eingebracht haben, können den Nachhaltigkeitsgedanken über verwaltungsinterne partizipative Prozesse in die Verwaltung tragen. Da diese Zusammenhänge noch nicht vollständig geklärt sind, wären weitere Analysen über den Zusammenhang von verwaltungsinternen und externen Beteiligungsverfahren und dem Engagement bzw. der Motivation der Mitarbeiter aufschlussreich. Das gilt für die Integration von Nachhaltigkeitsstrategien in Verwaltungshandeln und -strukturen im Besonderen.

Solide Finanzen

In den meisten Kommunen Deutschlands ist die desolate Haushaltslage Thema Nr. 1 und schränkt den Entscheidungsspielraum der politisch administrativen Akteure enorm ein. Eine Politik der Nachhaltigkeit wird vor diesem Hintergrund oftmals als »Luxus« empfunden. Nach Einschätzung von Banner (ein Teilnehmer des zweiten Expertengesprächs), sollte diese Problematik nicht außen vor gelassen, sondern konkret thematisiert werden. In der Tat verlangt der Grundsatz der Nachhaltigkeit auch eine solide Finanzpolitik, die nicht zu Lasten der nächsten Generationen geht. Im Grunde zeigt die Finanzmisere bereits in der Gegenwart, wie es sich auswirkt, wenn über Jahrzehnte ohne langfristige Perspektive gewirtschaftet wurde. Die meisten kommunalen Akteure in Politik und Verwaltung sehen ein, dass eine solide Finanzplanung notwendig ist. Möglicherweise ist das ein erster Schritt, um dem Nachhaltigkeitsgedanken näher zu kommen.

Projektgruppenarbeit

Die Arbeit in Projekten wird von den befragten Mitarbeitern übereinstimmend als sehr attraktiv und erfrischend empfunden. Die Beteiligung an einem interessanten Projekt wertet zudem die Arbeit des Einzelnen auf, bringt Abwechslung und bietet Lernmöglichkeiten. Insbesondere an Nachhaltigkeitsprojekten besteht ein erhöh-

tes Interesse. Man kann davon ausgehen, dass bei einem interessanten Thema die Bereitschaft vorhanden ist, den gegebenen Spielraum zu nutzen, die bisherige Aufgabenabarbeitung effizienter zu gestalten und auch Überstunden zu leisten.

In der Aufzählung machen die Projektarbeit außerdem interessant: Umweltthemen, Vernetzung, hohes öffentliches Interesse, Kontakt mit Mitarbeitern aus anderen Bereichen, enge Zusammenarbeit, Arbeit an einem gemeinsamen Ziel, Bündelung der Fachkompetenzen, Wissensrückfluss in das eigene Amt, die Aufgabe und beteiligte Kollegen, klares Ziel und Ergebnis, Standfestigkeit und Bestand des Projektes, realistische und zügige qualitätvolle Umsetzung durch breite Akzeptanz und Basis, Dynamik etc. Mit all diesen Faktoren hat die Projektgruppenarbeit das Potential, die verwaltungsinterne Kommunikation grundsätzlich zu verbessern.

Der bedeutsamste Erfolgsfaktor für die Projektarbeit ist der Stellenwert des Projektes. Wenn das Gefühl vorherrscht, in einer kleinen Arbeitsgruppen werden ziellos Themen behandelt und Diskussionen geführt, deren Ergebnisse letztlich ohne Belang sind, herrscht ein ablehnende Haltung bei den Mitarbeitern vor. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass vor allem konkrete Einzelprojekte das Engagement der Mitarbeiter binden, die schnell umgesetzt werden sollen, weil sie für das Image der Stadt, einer Partei oder der Verwaltung besonders vorteilhaft sind. Wenn also die Führung dem Projekt hinreichend Beachtung schenkt und bereit ist, die Ergebnisse der Projektarbeit zu akzeptieren, ist am ehesten mit einem erfolgreichen Abschluss zu rechnen. Weiter zu untersuchen wäre, wie ein Projekt zum Thema Nachhaltigkeit hohe Priorität erlangen kann und welche Faktoren ressort- und disziplinübergreifende Projektgruppenarbeit selbstverständlicher machen und zur allgemeinen Anerkennung der Methode führen.

Indikatoren

Im Laufe der empirischen Arbeit wurde deutlich, dass die Experten aus Praxis und Forschung der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren einen hohen Stellenwert einräumen. Es empfiehlt sich, die Einführung von Indikatoren mit einer Diskussion über strategisches Management zu verbinden. Ohne den Willen zur Zielerreichung – welchem durch Strategien Ausdruck verliehen werden kann – schafft die Entwicklung von Indikatoren viel Arbeit ohne Nutzen. Da sich bereits viele Kommunen mit Indikatorensystemen befasst und einige Erfahrungen gesammelt haben, ist die Ausgangslage positiv zu bewerten. Es wäre zu prüfen, inwiefern sich Leistungskennzahlen und Nachhaltigkeitsindikatoren miteinander verbinden lassen. Bei der Entwicklung von Indikatoren und noch mehr bei der Einführung eines strategischen Managements sind einige Hürden zu überwinden. Beispielsweise mag es die Befürchtung gegeben, dass Indikatoren auch Verschlechterungen anzeigen, damit ein Problembewusstsein schaffen und die Führung unter Zugzwang setzen.

Nachhaltigkeit: Leitstern für moderne Kommunalverwaltungen

Mit diesem Schlusswort werden die Darstellung der Kernaussagen und Schlussfolgerungen der vorliegenden Arbeit zusammengefasst. Dabei soll eine breite Wiederholung des Vorangegangen vermieden und das Wichtigste in aller Kürze dargestellt werden.

Es konnte aufgezeigt werden, dass das Konzept der Nachhaltigkeit auf eine ökologisch dauerhaft tragfähige und gerechte Entwicklung abzielt. Ökonomische, ökologische und soziale Aspekte sind nicht unabhängig voneinander, sondern gleichgewichtig und gleichzeitig zu berücksichtigen. Es hat sich darüber hinaus als wichtig erwiesen, dass die Betroffenen zu Beteiligten ermächtigt werden: Die Bürger werden das Konzept der Nachhaltigkeit eher als Entwicklungspfad akzeptieren, wenn sie bei seiner Ausgestaltung mitentscheiden können. Nachhaltige Entwicklung ist eine Aufgabe der ganzen Gesellschaft und nicht nur der Wissenschaft oder der Politik. Zentral dabei ist mehrdimensionales Denken, um das große Ganze im Auge zu behalten. Es geht um Ebenen (international bis kommunal), Dimensionen (ökologische, ökonomische, soziale, partizipative), Wissenschaftsdisziplinen, Praxisbezüge, Strategien (Effizienz, Konsistenz, Suffizienz), Instrumente und Zeithorizonte (Generationengerechtigkeit).

In diesem Zusammenhang sei noch einmal betont, dass diese Arbeit auf einem an ökologischen und an Gerechtigkeitsaspekten orientiertem Nachhaltigkeitsverständnis beruht. Betrachtet man einige der vielen Indikatorensysteme für Nachhaltigkeit kann, der Eindruck entstehen, Nachhaltigkeit ist alles und nichts. *Alles*, weil viele Aspekte wie z.B. die Kriminalitätsrate in einer Stadt zum Nachhaltigkeitsindikator erhoben werden, die selbst indirekt kaum etwas mit der Ökologiethematik zu tun haben. Und *Nichts*, weil bei einem solch breit angelegten Nachhaltigkeitsverständnis kaum noch zu erkennen ist, wofür das Konzept steht. Diese Einschätzung unterstrich unter anderem der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Kritik am Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung (Bundesregierung 2002). Durch die Heterogenität der Zielstruktur, welche die gesamte Bandbreite ökologischer, ökonomischer und sozialer Zielsetzungen erfasst, könne man wohl einer allgemeinen Zukunftsprogrammatik gerecht werden. Jedoch werde eine Nachhaltigkeitsstrategie durch die heterogene Zielstruktur konturlos (SRU 2002a). Für den Kontext dieser Arbeit heißt das, dass die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungsstrukturen und -verfahren durch Zuspitzungen wie etwa die des Umweltrats (vgl. Einführung zum Kap. „Anatomie...“) operationalisierbar wird. Nicht jeder Mitarbeiter in der Behörde tut quasi automatisch etwas für Nachhaltigkeit, nur jeweils in ökologischer, ökonomischer oder sozialer Dimension. Erst wenn für die spezifischen Arbeitszusammenhänge aktiv Bezüge zur ökologischen Dimension hergestellt werden, kann von einem Beitrag zur Nachhaltigkeit gesprochen werden.

Nach dieser Verortung konnte in der vorliegenden Arbeit anschließend mit Giddens Theorie der Strukturierung begründet werden, dass die Dinge immer aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden müssen. Weder ist es sinnvoll ausschließlich die Handlungsabläufe bzw. Prozesse in den Blick zu nehmen, noch sich auf strukturelle Veränderungen zu beschränken. Organisationsveränderungen werden in der Regel nur dann erfolgreich sein, wenn beide Seiten der Medaille berücksichtigt werden. Ebenso wichtig ist es, die jeweils benachbarten Strukturdimensionen präsent zu haben. So standen im Zuge der Verwaltungsreform Mitte der 90er vorwiegend finanzielle Aspekte im Vordergrund, also (allokative) Ressourcen. Gleichwohl wurden nicht nur Machtaspekte, sondern auch solche der Kommunikation (Signifikation) und Sanktion (Legitimation) berührt. Die Theorie ist eine Aufforderung, auch die benachbarten Strukturdimensionen zu berücksichtigen. Darüber hinaus konnte mit Giddens gezeigt werden, dass strukturelle Rahmenbedingungen erst dann effektiv verändert werden können, wenn die betroffenen Mitarbeiter auch dazu in die Lage versetzt werden, an den Veränderungen mitzuwirken. Beispielsweise können finanzielle Leistungsanreize leicht »verpuffen«, wenn kein Eigeninteresse an der Leistungserbringung besteht.

Weiterhin konnte dargelegt werden, dass das international diskutierte Leitbild der Nachhaltigkeit auch für die lokale Ebene einen konzeptionellen Entwicklungsrahmen bietet. Diesen auszufüllen ist den Städten und Gemeinden überlassen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass beispielsweise die Regeln für Ressourcennutzung beachtet werden oder das Partizipationsgebot. Es wurde ebenfalls herausgearbeitet, dass besonders in Kommunen die öffentliche Verwaltung eine herausragende Verantwortung hat. Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, sind solche strukturellen und prozessualen Veränderungen erforderlich, die einen ganzheitlichen Führungsstil ermöglichen. Mit dieser Intention können beispielsweise die »klassischen« und vielfach erprobten Modernisierungsinstrumente des „Neuen Steuerungsmodells“ herangezogen werden, wenn die jeweils möglichen Nachhaltigkeitsbezüge hergestellt werden. Einen besonderen Stellenwert nehmen hier Projektgruppenarbeit, Aus- und Fortbildung, Umweltmanagement und Mitarbeiterbeteiligung ein. Als übergeordnete Konzepte, die insbesondere die strukturellen Hemmnisse bei der Initiierung, Planung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten angehen, können Strategisches Management, Integrale Verwaltungsführung und Bürgernahe Verwaltung eingeordnet werden. Sie sind vor allem dazu geeignet, die an Fachlichkeit und Disziplinen orientierte Organisationsstruktur zu überwinden – insofern die beschriebenen Erfolgsfaktoren Berücksichtigung finden.

Im Exkurs zum Stichwort „Mitarbeitermotivation“ wurde herausgearbeitet, dass die Bearbeitung der Nachhaltigkeitsthematik an sich Interesse bei der Mitarbeiterschaft findet. Es steht außer Frage, dass die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungen und die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten um so leichter gelingen kann, je mehr sich die Mitarbeiter dafür begeistern. In Anbetracht der Ergebnisse aus Analyse und Empirie scheint es so zu sein, dass die Mit-

arbeiter weniger für Nachhaltigkeitsprojekte usw. motiviert werden müssen, als dass die Nachhaltigkeitsthematik an sich als Motivationsfaktor eingeordnet werden kann. Diese Schlussfolgerung ist – bei aller hier dargestellten Plausibilität – durch eine größer angelegte Studie empirisch zu prüfen.

Ganz allgemein kann in Zusammenschau von Analyse und Empirie festgehalten werden, dass sich die grundlegende Forschungsrichtung der Arbeit, also die Verbindung des Nachhaltigkeitskonzepts mit Konzepten der Verwaltungsmodernisierung bzw. des Verwaltungsmanagements, als sehr viel versprechend erwies und zahlreiche neue Erkenntnisse hervorbrachte. Wie schon einige Teilnehmer im Expertenworkshop sagten, wurden mit dieser Arbeit zwei ohnehin für sich genommen schon sehr komplexe Themen auch noch miteinander verbunden. Im Vordergrund stand allerdings der Versuch, den Komplexitätsgrad so weit zu reduzieren, dass handhabbare Elemente herausgearbeitet und in Hinblick auf die Schnittmenge konkretisiert werden können. So sind beispielsweise die Ausführungen zum Thema Projektmanagement ein solcher Versuch der Komplexitätsreduktion. An dem bereits viel erprobten Verfahren ließ sich zeigen, wie die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten erleichtert bzw. optimiert werden kann. Insgesamt konnten so zahlreiche Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln und -strukturen aufgezeigt werden.

Sicherlich ist der bis hierher erreichte Untersuchungsstand im Rahmen weiterer Forschung zu vertiefen. Diese kann nun allerdings sowohl gezielter als auch breiter konzipiert werden. Denn zum einen kann den hier herausgearbeiteten Ansatzpunkten fokussiert nachgegangen werden, zum anderen haben sich zusätzliche Ansatzpunkte für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungen ergeben, die noch grundsätzlich untersucht werden müssen. Darüber hinaus gilt es stärker akteursorientiert zu arbeiten. Denn Projektgruppen, Strategisches Management usw. werden nur dann für die Praxis relevant, wenn die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung für sich Vorteile in den Konzepten erkennen. Eine organisatorische Innovation wird nicht von selbst umsetzungsrelevant, sondern wird sich nur im Rahmen eines relativ umfangreichen Diskussionsprozesses durchsetzen. So hat Bogumil etwa den Ansatz des Strategischen Managements im Rahmen des Expertenworkshops als zu theoretisch und nicht praxisrelevant bezeichnet. Zwar haben viele Gesprächspartner auf die Notwendigkeit einer strategischen Steuerung hingewiesen und deren Fehlen beklagt, doch faktisch lagen bei Erstellung dieser Arbeit noch keine Praxisbeispiele vor.

Grundsätzlich müssen Kommunen und ihre Verwaltungen ein Leitbild bzw. eine Vision skizzieren, wie die Zukunft ihrer Gemeinde oder Stadt aussehen soll. Mit Visionen und Leitbildern ist allerdings die Schwierigkeit verbunden, sie im praktischen Alltagshandeln wirksam werden zu lassen. Daher sind konkrete Teilziele und Umsetzungsstrategien zu entwickeln. Auf Grundlage der Strategien müssen anschließend Projekte konzipiert werden, mit denen die Ziele erreicht werden können. Um die Zielerreichung nachvollziehbar zu machen, sind Nachhaltigkeits-

indikatoren zu entwickeln und regelmäßig anzuwenden. Mit der darauf folgenden Überarbeitung von Leitbild, Ziel und Strategie schließt sich der Kreis. Die Beteiligung der Betroffen spielt bei jedem Einzelschritt eine Rolle.

Die konventionelle Verwaltungsmodernisierung nach betriebswirtschaftlicher Machart ist hierzu wenig hilfreich. Sie hat in unseren Kommunalverwaltungen oft viele Ängste vor der Zukunft hervorgerufen. Das gilt insbesondere in Hinblick auf zum Teil sehr weit gehende Privatisierungsbestrebungen. Zudem machen potentielle Stellenkürzungen Reformen für die Mitarbeiter wenig attraktiv. Es ist zwar wichtig, dass die Haushaltslage der Kommunen stabilisiert wird, auch im Interesse zukünftiger Generationen. Doch wäre es ein weit reichender Fehler, nur auf fiskalische Effizienz zu setzen. Mindestens ebenso wichtig sind nachhaltigkeitsrelevante Inhalte, Qualitäten und Wirkungen. Werden die Betroffenen auch noch zu Beteiligten gemacht und ihre Mitwirkung nicht nur zugelassen, sondern auch erwünscht, sind wichtige Voraussetzungen erfüllt, damit Deutschlands Kommunalverwaltungen einen nennenswerten Beitrag zur dauerhaft tragfähigen Entwicklung unserer Gesellschaft leisten können.

Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus von Berlin (Hrsg.) (1999): Zukunftsfähiges Berlin: Bericht der Enquetekommission „Zukunftsfähiges Berlin“ des Abgeordnetenhauses von Berlin, 13. Wahlperiode. Berlin

Agarwal, Anil/Narain, Sunita (1991): Towards Green Villages. A Strategy for Environmentally Sound and Particpatory Rural Development. New Delhi

Ahnen, Doris/Zöllner, E. Jürgen (1998): Vom Megathema zur Bildungsökonomie – Bildungspolitische Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, Werner (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden, S. 475-484.

Alemann, U. von (1999): Wie lassen sich die Möglichkeiten bürgerschaftlichem Engagements ausbauen? - oder: Mehr Partizipation ist machbar, Herr Nachbar!, in: Bogumil, Jörg/Vogel, H. J. (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Köln, S. 121-126

Altmann, Hans Christian (1989): Motivation der Mitarbeiter. Frankfurt a.M.

Argyris, Chris: Knowledge for Action (1993): A Guide to Overcoming Barriers of Organizational Change. San Francisco

Banner, Gerhard (1997): Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!, in: Bogumil/Kissler (Hrsg.): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), S. 125-138

Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat, Heft 4 Jg. 48, S. 179-186

Banner, Gerhard (2000): Modernisierung: in Zukunft Tagesgeschäft der Führung, in: Bogumil (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Opladen, S. 82ff.;

Barry, Brian (1999): Sustainability and Intergenerational Justice, in: Dobson, Andrew (Hrsg.): Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability and Social Justice, Oxford, S. 93-117

Bartelmus, Peter/Albert, Jörg/Tschochohei, Heinrich (2003): Wie teuer ist (uns) die Umwelt? Zur umweltökonomischen Gesamtrechnung in Deutschland (Wuppertal-Paper Nr. 128). Wuppertal

Beckermann, Wilfred (1995): Small is Stupid. Blowing the Whistle on the Greens. London

Beckermann, Wilfred (1999): Sustainable Development and Our Obligations to Future Generations, in: Dobson, Andrew (Hrsg.): Fairness and Futurity. Essays on Environmental Sustainability and Social Justice. Oxford, S. 71-92

Beyme, Klaus v. (1992): Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt a.M.

Biermann, Frank (2002): Flotte kurven, dünne Daten, in: Die Zeit vom 5.9.2002

Biesecker, Adelheid (2002): Bürgerschaftliches Engagement - (k)ein Allheilmittel für Nachhaltigkeit?, in: Brand, Karl-Werner (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, S. 131-144

Birke, Martin (2003): Nachhaltiges Wirtschaften und organisationsanalytische Bringschulden, in: Brentel, Helmut/Klemisch, Herbert/Rohn, Holger (Hrsg.): Lernendes Unternehmen. Konzepte und Instrumente für eine zukunftsfähige Unternehmens- und Organisationsentwicklung. Wiesbaden, 27-42619

Bläsing, Jürgen P. (1995): Umweltmanagement und Qualitätsmanagement, Analogien und Synergien, Umsetzung der Ökoaudit-Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 in der Praxis. Ulm

Bleicher, Knut (1999): Das Konzept des integrierten Managements. Visionen, Missionen, Programme. Frankfurt a.M./New York

BMU (Bundesumweltministerium) (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente. Bonn

BMU (2004): Umweltbewusstsein in Deutschland. Bonn

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2002): Umwelt, Entwicklung, Nachhaltigkeit. Berlin

Boelling, Anemon Constanze (2003): Ist die ökologische Generationengerechtigkeit in guter Verfassung? Vorschläge zur grundsätzlichen Stärkung ökologischer Generationengerechtigkeit, in: Tremmel, Jörg (Bearbeitung): Handbuch Generationengerechtigkeit. München S. 27-78

Bogumil, Jörg (1998): Kommunale Verwaltungsreform, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997a): Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal, in: WSI-Mitteilungen, Heft 1/1997, S. 54-60.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1997b): Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, in: Hubert/Mayer (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen

Bogumil, Jörg/Kißler Leo (1998): Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 60-72

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.) (1998b): Stillstand auf der »Baustelle«? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung. Baden-Baden 1998, S. 21

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Der Bürger als Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter – ein Systematisierungsvorschlag zur Einordnung bürgerschaftlichen Engagements, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Köln, S. 13-19.

Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente. Köln

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (1999): Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie, in: Perspektiven des demokratischen Sozialismus, Heft 3

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2000): König Bürger. Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements, in: AKP 1/2000,S. 43-47.

Bogumil, Jörg (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. Verwaltungsarchiv 2002, Heft 1, S. 129-148.

Bolay, Friedrich W. (2001): Zum Konzept eines ressourcenorientierten Verwaltungsmanagement, Verwaltung und Management Heft 2, S. 100-108

Bongardt, Horst/Dienel, Peter.C./Henning, Heiner (1985): Bürger planen das Rathausviertel. Frankfurt a.M.

Born, Manfred (2002): Ein Leitbild und wie es zur Welt kam. Geschichte der Nachhaltigen Entwicklung, in: Politische Ökologie 20, S. 30-32

Bourg, Dominique/Erkman, Suren (Hrsg.) (2003): Perspectives on Industrial Ecology. Sheffield

BP (2004): Jahresbericht 2003. Bochum

Brandel, Rolf/Stöbe-Blossey, Sybille/Wohlfahrt, Norbert (1994): Verwalten oder gestalten: Ratsmitglieder im neuen Steuerungsmodell (Reihe: Modernisierung des öffentlichen Sektors). Berlin

Brand/Christ/Heimerl (2000): Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse. Modellhafte Stabilisierungspfade - Zwischenbericht März 2000, Bearbeitung: Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V., Universität Bremen ZWE „Arbeit und Regionen“, B.A.U.M. Consult GmbH.

Braungart, Michael/McDonough, William (2003): Einfach intelligent produzieren. Cradle to cradle: Die Natur zeigt, wie wir die Dinge besser machen können. Berlin

Brentel, Helmut (2000): Zukunftsfähige Unternehmen (6). Umweltschutz in lernenden Organisationen (Wuppertal Papers 109). Wuppertal

Brouns, Bernd (2004): Was ist gerecht? Wuppertal-Paper Nr. 146. Wuppertal

Bruckmeier, Karl (1994): Strategien globaler Umweltpolitik. Münster

BUND/Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie (Autoren: Reinhard Loske (Verfasser), unter Mitarbeit von Thomas Böhmer u.a.. Basel u.a.

Bundesregierung (1998): Zweiter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes. Bundesdrucksachen 13/10761, 14/272 Nr. 113, 14/1610

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. o.O.

BMU (Bundesumweltministerium) (Hrsg.) (1998): Handbuch Lokale Agenda 21 – Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen (Redaktion: Stefan Kuhn, ICLEI). Bonn/Berlin

BMU/UBA 2000 (Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt) (Hrsg.) (2000): Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand, Tagungsband zur Tagung am 3. April 2000 in Hannover, Schriftenreihe des IÖW 150/00. Berlin

BMU/UBA (Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt) (Hrsg.) (1995): Handbuch Umweltcontrolling. München

Burghardt, Manfred (1988): Projektmanagement. Leitfaden für die Planung, Überwachung und Steuerung von Entwicklungsprojekten. Berlin

Burgheim, Werner (1996): Acht Lernpfade für das lernende Unternehmen; Wie Organisationen ihr Wissen und Können vermehren – auf die richtige Weise, Harvard Businessmanager, 18. Jahrgang 1996, 3. Quartal, S. 53-61

Carlowitz, Hannß Carl von (2000): Sylvicultura oeconomica. Anweisung zur wilden Baumzucht. Reprint der Ausgabe Leipzig 1731. Freiberg.

Cobb, C., T. Halstead/J. Rowe (1995): If the GDP is up, why is America down? In: The Atlantic

Dalkmann, Holger u.a. (2004): Wege von der nachholden zur nachhaltigen Entwicklung. Wuppertal

Daly, Herman E. (1990): Towards some operational principles of sustainable development. Ecological. Economics 2(1), S. 1-6.

Daly, Herman E. (1996). Beyond Growth. Boston

Daly, Herman E. (1999): Wirtschaft jenseits von Wachstum: die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung. Salzburg

Dangschat, Jens. S. (1997): Sustainable City – Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaften?, in: Brand, Karl-Werner (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen, S. 169-191.

Deci, E.L./Flaste, R. (1996): Why We Do What We Do. The Dynamics of Personal Autonomy. New York

Dette, Birgit (1996): Kommunale Naturhaushaltswirtschaft, Ein zukunftsweisendes Umweltmanagement-Instrument, in: Das Rathaus 9/96.

Dettling, Warnfried (1998): Bürgergesellschaft: Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/98, S. 22-28.

Diekmann, Andreas/Preisendörfer, Peter (1992): Persönliches Verhalten. Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2/92, S. 226-251

Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle. Opladen

Dieren, Wouter van (Hrsg.) (1995): Mit der Natur rechnen. Der neue Club-of-Rome-Bericht. Basel

DIHK (2002): Gemeinsam für mehr Nachhaltigkeit in Umwelt- und Energiepolitik. Forderungen der Wirtschaft zur Bundestagswahl 2002. o.O.

Döring, Thomas/Heiland, Stefan/Tischer, Martin (2004): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme in Deutschland – Zum aktuellen Stand von Entwicklung und Anwendung, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (2004), 1, S. 96-111

Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen

Dreger, Wolfgang (1975): Projekt-Management. Wiesbaden

Dyllick, Thomas/Belz, Frank (1994): Ökologische Lern- und Entwicklungsprozesse von Unternehmen, in: IÖW/VÖW-Informationsdienst 9 (1994) 3-4, S. 11-12

Eblinghaus, Helga/Stickler, Armin (1996): Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt

Edler, D. u.a. (2004): Aktualisierung der Beschäftigtenzahlen im Umweltschutz für das Jahr 2002, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Eichholz, Bernhard (2000): Mikropolitik und Verwaltungsreform – Eine Kritik aus organisationssoziologischer Sicht, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2000

Eichler, Margrit (1994): »Umwelt« als soziologisches Problem, in: Das Argument S. 372 ff.

Eisermann, Daniel (2003): Die Politik der nachhaltigen Entwicklung: Der Rio-Johannesburg-Prozess. Bonn

Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim-Jens (1994): Der überforderte Staat. Baden-Baden

Englich, Birte/Fisch, Rudolf (1999): Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung. Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyer

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1994): Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. (Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages). Bonn

FAO (Food and Agriculture Organization)(2000): New Dimensions in Water Security. Water, society and ecosystem services in the 21st century. Rom

Fatzer, Gerhard (1999): Lernen und Lernende Organisation – Mythos und Realität, in: Pühl, Harald (Hrsg.): Supervision und Organisationsentwicklung. Opladen, S. 199-207

Fluhr, Karl-Heinz (1997): Ohne Paragraphen sind wir ratlos. Warum sich Verwaltung mit Reformen so schwer tut. Frankfurt a.M.

Forschauer, Ulrike/Lueger, Manfred (2002): Expertengespräche in der interpretativen Organisationsforschung, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Opladen

Franke, Werner (1999): „Modellprojekt ´Kommunales Ökoaudit´, in Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen und Beteiligung der Wirtschaft, Kongressdokumentation Bundesumweltministerium. Leipzig, S. 163-167.

Frese, Erich (Hrsg.) (1992): Handwörterbuch der Organisation. Stuttgart

Frey, B. S./Oberholzer-Gee, F. (1997): The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out, in: American Economic Review 87, S. 746-755

Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (2000): Motivation – der zwiespältige Produktionsfaktor, in: dies. (Hrsg.): Managing Motivation. Wiesbaden, S. 21-42.

Gareis, Roland (2000): Der professionelle Projektstart, in: Projektmanagement 2/2000, S. 23-29.

Gebers, Betty (Hrsg.) (1996): Bürgerrechte im Umweltschutz: Impulse für ein Konzept zur Stärkung der Beteiligungsrechte in Umweltverfahren. Darmstadt

Gehrlein, Ulrich/Krug, Kristin (2001): Stand und Erfahrungen bei der Erarbeitung und Verwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren in Städten, Gemeinden und Landkreisen. Darmstadt

Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin (1999): Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin

Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft (3. Auflage). Frankfurt a.M.

Giulio, Antonietta Di (2003): Die Idee der Nachhaltigkeit im Verständnis der Vereinten Nationen. Bern

Gleich, Arnim von (Hrsg.)(2001): Bionik. Ökologische Technik nach dem Vorbild der Natur? Stuttgart

Gleim, Christian (1999): Kommunales Umweltmanagement – Teil einer Verwaltungsreform – als Aspekt der lokalen Agenda 21, in: IFOK/ZKE (Hrsg.): Was heißt hier Agenda?. Dettelbach, S. 133-146.

Global 2000 (1980): Der Bericht an den Präsidenten, dt. Ausgabe. Frankfurt

Göbel, Markus (1999): Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! Eine mikropolitische Analyse. München

Greer, Jed/Bruno, Kenny (1996): Greenwash. The Reality behind Corporate Environmentalism. Penang/Malaysia

Griesche, Detlef (1997): Verwaltungsmanagement by Projects – das Führungskonzept des Wandels für die öffentliche Verwaltung, in: Schleiken, Thomas/Winkelhofer, Georg (Hrsg.): Unternehmenswandel mit Projektmanagement. Würzburg, S. 78-97.

Grober, Ulrich (1999): Die Erfinder der Nachhaltigkeit, in: Die Zeit Nr. 48, S. 98

Groombridge, Brian/Jenkins, Martin D. (2002): World Atlas of Biodiversity. Earth's Living Resources in the 21st Century. Prepared by the UNEP World Conservation Monitoring Centre. Berkley

Häberli, Rudolf (2002): Vision Lebensqualität: Nachhaltige Entwicklung – ökologisch notwendig, wirtschaftlich klug, gesellschaftlich möglich (Synthesebericht des Schwerpunktprogramms Umwelt Schweiz). Zürich

Hackman, J.R./Oldham, G.R. (1980): Work Redesign. Mass.

Hahn, Dietger (1989): Strategische Unternehmensführung, in: zfo Heft 3/1989, 159-166.

HDR (Human Development Report, hrsg. vom UNEP)

Heckhausen, Heinz (1989): Motivation und Handeln (2. völlig überarbeitete und ergänzte Auflage). Berlin

Heintze, Cornelia (2001): Die Kompetenz von Herrn X und Frau Y, Jenseits der technokratischen Verwaltungsreform, AKP 2/2001, S. 52-56

Heinz, Rainer (2000): Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart

Hesse, Jens Joachim (1976): Organisation kommunaler Entwicklungsplanung. Stuttgart u.a.

Hill, Hermann (1997): Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit, in: Die innovative Verwaltung, Heft 4, S.34-36

Hill, Hermann (1998): Die verkaufte Stadt, in: Verwaltung und Management 2/1998.

Hill, Hermann (1999): Staatliche Zukunftsfähigkeit als Gestaltungsaufgabe. Speyer Vorträge Heft 53

Holtkamp, Lars (1999): Politik auf Tauchstation. Zur Rolle der Politik in den Neuen Steuerungsmodellen, in: AKP 4/1999, S. 59-60.

Holtman, Everhard (1993): Parteien in der lokalen Politik, in: Roth/Wollmann: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn, 256-270.

Horbach, Jens (1992): Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik. Frankfurt a.M./New York

Hüther, M. (1999): Angemessenes Wachstum: Zu den umweltpolitischen Überlegungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: ZAU 12 (1), 16–21

ICLEI (2000): Forum ökoBudget. Politik. Recht und Verwaltung für die ökologische Nachhaltigkeit in der Kommune (Kurzdokumentation der Abschlusstagung zum Demonstrationsvorhaben „Kommunale Haushaltswirtschaft“ am 20. und 21. Januar 2000 in der Stadthalle Bielefeld). Freiburg i.Br.

ICLEI (2002): Local Government and the Johannesburg Summit. Toronto. Abrufbar unter: www.iclei.org/johannesburg2002/outcomes/lg_summit.pdf (Stand 7.03.2006)

IUCN/UNEP/WWF (1980): World Conservation Strategy—Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland

Jacob, Klaus (1999): Kampf ums Wasser, in: Die Zeit Nr. 33

Janning, Heinz/Bartjes, Heinz (1999): Ehrenamt und Wirtschaft: internationale Beispiele bürgerschaftlichen Engagements der Wirtschaft. Robert-Bosch-Stiftung. Stuttgart

Janßen/Ewert/Kirschnick-Janssen/Papenheim-Tockhorn/Schwellach (1996): Handbuch Projektmanagement Öffentliche Dienste. Grundlagen, Praxisbeispiele und Handlungsanleitungen für die Verwaltungsreform durch Projektarbeit. Bremen

Japp, Klaus P. (1992): Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 21, Heft 1, S. 31-48.

Jo’burg Memo (Hrsg.: Heinrich-Böll-Stiftung) (2002): Ökologie – die neue Farbe der Gerechtigkeit. Memorandum zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (Wolfgang Sachs, Koordinator und Redakteur). Berlin

Kallen, Carlo u.a. (1999): Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand (Vorstudie), hrsg. vom Umweltbundesamt. Berlin

Kannheiser, Werner/Hormel/Aichner (1993): Planung im Projektteam – Handbuch zum Planungskonzept Technik-Arbeit-Innovation (Band 1). München u.a.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) (1998): Führungsstrukturen im neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 9, Köln, S. 29ff.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) (1999): Bürgerengagement – Chancen für Kommunen, KGST-Bericht Nr. 6. Köln

KGSt-Bericht Nr. 15/1994.

KGSt-Bericht Nr. 6/1995.

KGSt-Bericht Nr. 5/2000 (Fortbildung im Wandel – Aufgaben, Anforderungen, Entwicklungen)

Kießling, Bernd (1988): Kritik der Giddensschen Sozialtheorie. Frankfurt a.M.

Kießling, Bernd (1988a): Die „Theorie der Strukturierung“. Ein Interview mit Anthony Giddens, in: Zeitschrift für Soziologie 17 (4), S. 286-295

Kißler, Leo/Graf, Melanie/Wiechmann, Elke (2000): Nachhaltige Partizipation. Berlin

Klages, Helmut (1998a): Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/98, S. 29-38

Klages, Helmut (1998b): Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung, in: Jann, Werner (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden, S. 149-166

Kleinbeck, Uwe (1996): Arbeitsmotivation. München

Klie, T./Roß, P.-S. (1998): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg (2. Wissenschaftlicher Jahresbericht, Sozialministerium Baden Württemberg). Stuttgart

Klister, J. (2000): Aus Motzen Nutzen ziehen, in: AKP 1/2000, S. 41-42.

Kopatz, Michael (1998): Lokale Nachhaltigkeit. Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in Kommunen. Oldenburg

Kopatz, Michael (1999): Nachhaltige Stadtentwicklungsprojekte umsetzen. Landesweiter Wettbewerb 1998 in Nordrhein-Westfalen (Hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW). Düsseldorf

Kopatz, Michael ; Troja, Markus (2003): Partizipation und Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung für die „Bürgernahe Verwaltung“, in: Kopatz, Michael (Hrsg.): Reformziel Nachhaltigkeit : Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung, S. 95-130

Rodriguez, Silvia/Ibarra Angel/Rotania, Alejandra (2003): TRIPS: From Rio to Cancün. The rights of the peoples are nonnegotiable. Global issue – Paper 2. Berlin

Krebs, Melanie (2002); Herkenrath, Peter; Meyer, Hartmut: Zwischen Schutz und Nutzung. 10 Jahre Konvention über Biologische Vielfalt. Bonn

Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (1995): Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen. Berlin

Küpper, Willi/Ortmann, Günther (1988): Mikropolitik – Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme, in: dies. (1988), S. 7-13

Lamla, Jörn (2002): Anthony Giddens. Frankfurt/New York

Leicht, Robert (2003): Heute prassen, morgen zahlen lassen, in: Die Zeit Nr. 12

Leif, Thomas (1998): Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/98, S. 12-21.

Leisering, Lutz (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Rau, Steffen (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M./New York, S. 29-68

Levin, K. (1920): Die Sozialisierung des Taylor-Systems. Schriftenreihe Praktischer Sozialismus, Heft 4, S. 3-36

Liepach, Katharina/Sixt, Julia/Irrek, Wolfgang (2003): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren. Vom Datenfriedhof zur zentralen Steuerungsinformation (Wuppertal-Paper Nr. 138). Wuppertal

Linard, K.T./White, A.S (1992): Project management in public administration integrating policy and process management with the management of projects. Proceedings of the 11th Internet World Congress 1992, S. 97-108.

Linz, Manfred (2000): Wie kann geschehen, was geschehen muss? (Wuppertal-Paper Nr. 111). Wuppertal

Löbbe, Klaus/Walter, Johann/Wenke, Martin (1994): Standort in Gefahr?, in: Schmidt/Spelthahn: Umweltschutz in der Defensive. Frankfurt am Main

Lombriser, Roman/Abplanalp, Peter A. (1998): Strategisches Management. Visionen Entwickeln – Strategien umsetzen – Erfolgspotentiale aufbauen. Zürich

Luks, Fred (2002): Nachhaltigkeit. Hamburg

Margedant, Udo (2004): Leitfaden zur Föderalismusdiskussion in Deutschland. Arbeitspapier Nr. 129/2004, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin

Maschewsky Werner (2004): Umweltgerechtigkeit - Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung. Wissenschaftszentrum Berlin (discussion papers).

Maslow, Abraham H. (1954): Motivation and personality. New York

MASSKS (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW) (Hrsg.) (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Maxeiner, Dirk/Miersch, Michael (1996): Öko-Optimismus. Düsseldorf u.a.

Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft). Opladen, S. 148-168

Mayrshofer, Daniela/Kröger, Hubertus A. (1972): Prozeßkompetenz in der Projektarbeit. Hamburg

Meadows, Dennis (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart

Meadows, Donella H./Randers, Jørgen/L. Meadows, Dennis (2004): Limits to growth : the 30-year update. London

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExperInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Garz, Deltef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte Methoden, Analysen. Opladen, S. 441-471

Misereor/KGSt (2001): Vergleichsring Lokale Agenda 21 im Rahmen des Projektes „Kommunen in der Welt“. Aachen

Müller, Hans-Peter (1993): Sozialstruktur und Lebensstile. Frankfurt a.M.

Naschhold, Frieder/Bogumil Jörg (1998): Modernisierung des Staates, New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen

Naschold, Frieder (1998): Strategisches Management und Devolution. Zwei Herausforderungen an Politik und Verwaltung, in: Jann, Werner (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden

Naschold, Frieder/Maria Oppen/Alexander Wegener (1997): Innovative Kommunen. Köln

Naßmacher, Karl-Heinz (1998): Einflussfaktoren in der Kommunalpolitischen Willensbildung, in: Andersen, Uwe: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln, S. 121-141

Nerdinger, Friedmann, (1995): Motivation und Handeln in Organisationen. Stuttgart

Nordhaus, W.D./Tobin, J. (1972): Is growth obsolete? Fiftieth Anniversary Colloquium V (National Bureau of Economic Research). New York

Olk, Thomas (2001): Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als gesellschaftspolitische Herausforderung, Ausblick auf den Abschlussbericht der Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, in: Forschungsjournal NSB, H. 3, S. 9-22

Oppermann, Thomas/Beise, Marc (1994): Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?, in: EUROPA-ARCHIV, Zeitschrift für internationale Politik, Nr. 7/94

Orbach, Thomas/Schilde, Angela (2001): Zukunftsfähiges Handwerk, in: Das Magazin, Zeitschrift des Wissenschaftszentrums NRW, H. 1, S. 30

Ortmann, Günther/Windeler, Arnold/Becker, Albrecht/Schulz, Hans-Joachim (1990): Computer und Macht in Organisationen, Mikropolitische Analysen. Opladen.

Ortmann, Günther (1995): Formen der Produktion, Organisation und Rekursivität. Opladen

Ortmann, Günter (1997): Das Kleist-Theorem. Über Ökologie, Organisation und Rekursivität, in: Birke, Martin (Hrsg.): Handbuch Umweltschutz und Organisation. Ökologisierung, Organisations-wandel, Mikropolitik. München, S. 23-91.

Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.) (2001): Strategie und Strukturation, Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden

Pamme, Hildegard (2004): Organisation lokaler Nachhaltigkeit: Beharrung und Wandel auf kommunaler Ebene aus strukturationstheoretischer Sicht. Duisburg, Essen

Pauli, Gunter (1999): UpCycling. Wirtschaften nach dem Vorbild der Natur für mehr Arbeitsplätze und eine saubere Umwelt. München

Platz, J.: Projektmanagment erfolgreich einführen, in: Projektmanagement 2/1992, 5-14.

Pommerehne, Werner W./Frey, Bruno S. (Hrsg.) (1979): Ökonomische Theorie der Politik. Berlin u.a.

Preisendörfer, Peter (1999): Umwelteinstellungen und Umweltverhalten in Deutschland. Empirische Befunde und Analysen auf Grundlage der Bevölkerungsumfragen „Umweltbewusstsein in Deutschland 1991-1998“. Opladen

Pröhl, Marga (Hrsg.) (1998): Die lernende Organisation. Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung. Internationale Recherchen und Fallbeispiele. Gütersloh

Prokop, Heimo/Günther, Reinhild/Beuck, Joachim (1991): Reaktionsmuster der öffentlichen Verwaltung angesichts von Ereignissen mit (bisher) unbekannten Folgen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer

Rawls, John (1971): A Theory of Justice. Haward

Renn, Ortwinn u.a. (1986): Sozialverträglichkeit unterschiedlicher Energiesysteme, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht Nr. 2

Renn, Ortwin./Oppermann, B. (1995): „Bottom-up“ statt „Top-down“ – Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung, in: Ritter, E.-H. (Hrsg.), Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen. Berlin, S. 257-276

Renn, Ortwin/Knaus, Anja/Kastenholz, Hans (1999): Wege in eine nachhaltige Zukunft, in: Breuel, Birgit (Hrsg.): Agenda 21. Vision: Nachhaltige Entwicklung. Frankfurt a.M., S. 14-17

Renn, Ortwin (2002): Nachhaltige Entwicklung - Zur Notwendigkeit von Zieldiskursen, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Berlin, S. 211-225

Roberts, Paul (2004): The end of oil. On the edge of a perilous new world. Boston

Rogall, Holger (2002): Neue Umweltökonomie – Ökologische Ökonomie. Ökonomische und ethische Grundlagen der Nachhaltigkeit, Instrumente zu ihrer Durchsetzung. Opladen

Rogall, Holger (2003): Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe. München

Rohn, Holger (2000): SAFE für den Dialog im Betrieb, in: future e.V. (Hrsg.): Unternehmen & Umwelt 2/2000. Lengerich, S. 6-7

Rohn, Holger/Baedecker, Carolin./Liedtke Christa (2001): Zukunftsfähige Unternehmen (7). SAFE – Sustainability Assessment For Enterprises – die Methodik (Wuppertal Papers 112). Wuppertal

Röhr, Ulrike (2002). Gender & Energie (Backgroundbaper). Frankfurt

Rösener, Matthias (1997): Dialektik der Kontrolle. Macht, Handlung und Struktur in der Sozialtheorie und Soziologie von Anthony Giddens. Münster

Roth, Roland: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 404-447.

Ruschkowski, Eick von (2002): Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 31-32/2002)

Rydin,Y./Pennington, M. (2000): Public Participation an Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital, in: Local Environment, No. 2, S. 153-169

Sarcinelli, Ulrich (1993): Verfassungspatriotismus und „Bürgergesellschaft“ oder: Was das demokratische Gemeinwesen zusammenhält, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/93, S. 25-37

Schaffer, Axel/Stahmer, Carsten (2005): Die Halbtagsgesellschaft – ein Konzept für nachhaltigere Produktions- und Konsummuster, in: Gaia 14/3, S. 229-239.

Schaller, Thomas (1999): Das Projekt „ökoBudget“ am Beispiel Heidelberg, in: Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen und Beteiligung der Wirtschaft, Kongressdokumentation Bundesumweltministerium. Leipzig, S. 151-157.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.

Schiffer, Penny/Schiffer, Eva (1999): Erfolg und Mißerfolg von Umweltschutzprojekten, (hrsg. vom Bundesverband für Umweltberatung. Bremen

Schiller-Dickhut, Reiner (2000): Naturhaushaltswirtschaft, Große Erwartungen, in: AKP 2/2000, S. 24-25

Schleiken, Thomas/Winkelhofer, Georg (Hrsg.) (1997): Unternehmenswandel mit Projektmanagement. Konzepte udn Erfahrungen zur praktischen Umsetzung in Unternehmen und Verwaltung. Würzburg

Schluchter, Wolf/Dahm, Guido (1996): Möglichkeiten der Minderung psychosozialer Umweltbelastungen durch die Einbeziehung betroffener Bürger in die Planung von Umweltmaßnahmen – Untersuchungsbericht. Berlin-Heidelberg

Schmalz-Bruns, Rainer (1994): Ein unvollendetes Projekt - oder: Muß die Demokratie neu erfunden werden?, in: Neue Politische Literatur, H. 3, S. 363-389

Schulenberg, Klaus (1998): Der Übergang auf die neue Gemeindeordnung. Die neu Kommunalverfassung in NRW – Kurzbericht zu Teil II, Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung, zugestellt vom Innenministerium NRW an die kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 28.9.98

Serwe, Hans-Jürgen (2002): Nachhaltigkeitsindikatoren auf lokaler Ebene, in AKP 2002/6

Shiva, Vandana (2002): Biopiraterie. Kolonialismus des 21. Jahrhunderts. Eine Einführung. Münster

Siedentopf, Heinrich (1998): Das Führungskolleg Speyer (FKS), Fortbildung und Personalentwicklung von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung, in: Jann, Werner (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden, S. 461-472.

Sprenger, Alex B. (1999): Wandelfähigkeit von Projektgruppen – Entwicklungen eines Ansatzes zur systemischen Beurteilung der Erfolgskriterien organisatorischer Wandelprozesse im Projektmanagement, Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Bamberg

Sprenger, Reinhard K. (1991): Mythos Motivation. Wege aus der Sackgasse (Ausgabe 2000). Frankfurt a.M.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002a): Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom 13. Februar 2002.

Stark, Susanne (1997): Lokale Agenda 21 – Hemmnisse, Risiken, Chancen. Handlungsspielräume und -empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Kommunalverwaltung (Wuppertal-Paper N.73). Wuppertal

Steurer, Reinhard (2001): Paradigmen der Nachhaltigkeit, in: ZfU H. 4, S. 537-566.

Stöbe, Sybille (1998): Mitarbeiterbeteiligung, in: Bandemer, Stephan von u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen

Stratemann, Ingrid/Wottawa, Heinrich (1995): Bürger als Kunden. Frankfurt a.M. u.a.

Streich, Jürgen (1990): Global 1990. Zwischenbilanz der Umweltstudie »Global 2000«. Hamburg

Strunz, Herbert, (1993): Einführung in das Management von Organisationen. München/Wien

Studer, Christoph (2003): Wasser im Essen, in: Symposium: Ohne Wasser keine Nahrung. Zollikofen

Taake, Hans-Helmut (1994): Die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft , in: EUROPA-ARCHIV, Zeitschrift für internationale Politik, Nr. 8/94

Tausch, Christian (2003): Der Beitrag der Kommunalverwaltung für die Lokale Agenda 21, in: Kopatz, Michael (Hrsg.): Reformziel Nachhaltigkeit. Berlin

Thumann, Michael (2003): Trotz Blut kein Öl, in: Die Zeit Nr. 9

Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian (2004): Privatisierung in Kommunen (Difu-Materialien Bd. 10/2003). Berlin

Treibel, Annette (1993): Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart, Opladen

Tremmel, Jörg (2003): Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition, in: Tremmel, Jörg (Bearbeitung): Handbuch Generationengerechtigkeit, München S. 27-78

Troja, Markus (2001): Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Köln

Tumuscheit, Klaus D. (1998): Überleben im Projekt. 10 Projektfallen und wie man sie umschifft. Zürich.

UBA (Umweltbundesamt) (1995): „Das Umweltverhalten der Verbraucher – Daten und Tendenzen". Berlin

UBA (Umweltbundesamt) (1997): Nachhaltiges Deutschland. Berlin

UBA (Umweltbundesamt) (2002): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Berlin

UN (1985): Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi, 15. bis 26. Juli 1985 (United Nations publication, Sales No. E.85.IV.10)

UN (2002): Key Outcomes of the Summit (Johannesburg Summit 2002).

UNHCHR (2001): United Nations Guide for Indigenous People. Geneva

Vay, Barbara (ICLEI) (2000): ökoBudget und Lokale Agenda 21. Zusammenspiel für kommunale Nachhaltigkeit (Diskussionspapier). Freiburg i. Br.

Vogel, Hans Josef (1999): Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen. Die soziale Erneuerung von Politik und Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Köln, S. 141-155.

WCED (World Commission on Environment and Development) (1986): Our Common Future. Oxford

Weber, Beate (1997): Fallbeispiel Heidelberg: Beteiligungsorientierte Dienstleistungsgestaltung, in: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A.: Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart u.a.

Weber, Max (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie. Tübingen

Weber, Jürgen (1997) (Hrsg.): Umweltmanagement: Aspekte einer umweltbezogenen Unternehmensführung. Stuttgart

Weller, Ines (2004): Nachhaltigkeit und Gender. München

Werkstatt Ökonomie (Hrsg.) (2002): Reichtum und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln : ein deutscher Beitrag im Umfeld des APRODEV-Projektes „Christianity, Poverty and Wealth in the 21st Century" (Im Auftr. von Zentrum für Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau). Heidelberg

Wermter, Margit (1992): Strategisches Projektmanagement, Der Weg zum Markterfolg. Zürich

Wiendieck, Gerd/Bungard, Walter (Hrsg.) (1986): Qualitätszirkel als Instrument zeitgemäßer Betriebsführung. Landsberg/Lech

Wimmer, Ansgar (1999): Unterwegs zur Bürgerkommune, Erste Erkenntnisse aus dem Wettbewerb „Bürger orientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie" der Bertelsmann Stiftung sowie des Vereins „Aktive Bürgerschaft", in: Verwaltung und Management, Nr. 6, S. 348-358

Wimmer, Rudolf (1999): Wider den Veränderungsoptimismus. Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer radikalen Transformation von Organisationen, in: Soziale Systeme, Heft 1,S. 159-180.

Wollmann, Helmut (1999): Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, H. 3, S. 345-375

Wordelmann, Peter (1998): Computergestützte Planspiele – von der Lern- zur Entscheidungshilfe, in: Jann, Werner (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden

Wullweber, Joschka (2004): Umkämpfte Natur: Genetische Ressourcen als Medium der Kapitalakkumulation, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 135, 34. Jg., Nr. 2

Wuppertal Institut (Hrsg.) (2005): Fair Future. Ein Report des Wuppertal Instituts. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit (Autoren: Wolfgang Sachs, Tilman Santarius u.a.). München

Zilleßen, Horst (1978): Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen Voraussetzungen für einen Neuen Lebensstil, in: Wenke, K. E./ders. (Hrsg.): Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft. Opladen, S. 122-166

Zilleßen, Horst (1993): Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: ders./Dienel P. C. (Hrsg.): Die Modernisierung der Demokratie. Opladen, S. 17-39

Zilleßen, Horst (Hrsg.) 1998: Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen

Zündorf, Lutz (1982): Machtprozesse in Industrieunternehmen, in: Schmidt, G. u.a. (Hrsg.): Materialien zur Industriesoziologie, Sonderheft 24/1982 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opaden, S. 166-184.

Abkürzungen

KGSt = Kommunalen Gemeinschaftsstelle

LA21 = Lokale Agenda 21

NPM = New Public Management

NSM = Neues Steuerungsmodell

Anhang

1 Der Interviewleitfaden

Informationen für den Interviewpartner

Die Informationen zum Forschungsprojekt wurden zusammen mit dem Fragebogen vorab an den Interviewpartner versendet.

Ankündigung, daß das Gespräch zwar mitgeschnitten aber vertraulich / anonym behandelt werden wird.

Voraussichtliche Dauer des Gesprächs: Ca. 1 Stunde

Allgemeine Angaben / Einstieg

Gespräch mit:	
Stadt / Abteilung:	
Ort:	
Zeit:	
Aktuelle Tätigkeit und Position:	

Fragebogen

1. Zum Konzept »Nachhaltigkeit«

Was verstehen Sie unter Nachhaltigkeit bzw. dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung? Welcher der folgende Punkte ist aus Ihrer Sicht zwingend mit zukunftsfähiger Entwicklung verbunden?

- →Absenkung der Energie- und Stoffumsätze
- →Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen
- →Wandel der Lebensstile
- →Austausch von Produkten / Energieträgern durch dauerhaft tragfähige Alternativen (z.B. Solar + Wasserkraft statt Kohle u.ä.)
- →Effizienzstrategien
- →gleichzeitige und gleichgewichtige Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte bei allen Entscheidungen
- →Einbindung der Bürger in zukunftsrelevante Entscheidungen in verschiedenen Formen

(direkt / indirekt; verfasst / nicht verfasst)

Möchten Sie weitere Punkte benennen?

- →
- →
- →

2. Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit:

Wo sehen Sie Ansatzpunkte für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in Verwaltungshandeln? (1)

- Kommunales Management (normativ, strategisch, operativ)
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Projektgruppenarbeit
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Bürgernahe Verwaltung
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Personalentwicklung / Fortbildung
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Mitarbeitermotivation / Mitarbeiterbeteiligung
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Umweltmanagement / Öko-Audit / Naturhaushaltsplan /Indikatoren
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- LA 21
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5
- Aufgabenkritik
  nicht relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr relevant
  1 2 3 4 5

Welche der folgenden Modernisierungsinstrumente haben für Sie besondere Relevanz für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit? (2)

Methoden	gering					
1. Einführung von Kosten und Leistungs-rechnung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
2. Budgetierung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
3. Verwaltungsabläufe optimieren	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
4. Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressour-cenverwaltung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
5. Controlling/Berichtswesen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
6. Beschreibung und Einführung von Produk-ten	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
7. Qualifikation der MitarbeiterInnen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
8. Aufgabenkritik	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
9. Personalentwicklungsmaßnahmen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
10. Abbau von Hierarchieebenen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
11. MitarbeiterInnenbefragungen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
12. Leitbilddiskussion und Formulierung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
13. BürgerInnenbefragung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
14. Qualitätsmanagement	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5

Könnten Sie sich vorstellen, daß das Thema Nachhaltigkeit im Rahmen des Modernisierungs-prozesses eine Rolle spielt? Halten Sie eine Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll? (3)

wenig relevant ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ sehr sinnvoll
1 2 3 4 5

Angenommen Sie haben vor, ein innovatives Projekt zu verwirklichen, das die Kommune einen Schritt weiter in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung bringt. Haben die bisherigen Resultate des Modernisierungsprozesses in Ihrem Hause die Möglichkeiten zur Umsetzung in-novativer Projekte beeinflußt? (4)

überhaupt nicht ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ stark
1 2 3 4 5

Die Verwaltung ist geprägt durch eine vertikale und hierarchische Organisationsstruktur. Haben die bisherigen Modernisierungsschritte die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen / Dezer-nenten beeinflußt? (5)

überhaupt nicht ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ stark
1 2 3 4 5

erschwert ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ erleichtert
1 2 3 4 5

Wurden Sie im Modernisierungsprozeß ausreichend beteiligt? Hat sich Ihre Mitsprache ausge-wirkt? (6)

überhaupt nicht ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ stark
1 2 3 4 5

Haben die bisherigen Modernisierungsschritte zu mehr Transparenz für die Mitarbeiter und Bür-

ger geführt? (7)

Welche Bedeutung hat für Sie / in Ihrer Abteilung die Einbeziehung von internen /externen Ideen und Konzepten? Haben Sie den Eindruck, daß Innovationen offen aufgegriffen und rasch in Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse integriert werden? (8)

Wurde in Ihrer Stadt eine LA21 beschlossen und die Diskussion begonnen? (9)

Welche Strukturen wurden seitens der Verwaltung geschaffen (Agenda-Büro, Beauftragter, Referent, Freistellungen usw.)? Wieviel Sach-/Personalmittel werden bereitgestellt? (9)

Hat die Auseinandersetzung mit dem Thema LA21 im Verwaltungshandeln etwas verändert (z.B. mehr direkte Zusammenarbeit, neue Kommunikationsmöglichkeiten)? (10)

3. Motivation:

Können Sie sich vorstellen, daß die Arbeit mit dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung die Mitarbeitermotivation erhöht? Könnte sich die Motivation der Mitarbeiter erhöhen, wenn sie spüren, daß ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht? (1)

Was könnte Nachhaltigkeit für die Mitarbeiter interessant oder gar handlungsleitend machen? (2)

Sehen Sie für sich persönlich Vorteile, die Sie durch die Kooperation mit anderen Ressorts bekommen könnten? (3)

4. Persönlicher Bezug zum Thema Nachhaltigkeit / persönliche Einschätzungen:

Welche Bedeutung hat für Ihren Arbeitsbereich das Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung? (1)

Ergibt sich aus Ihren Kenntnissen über das Nachhaltigkeitskonzept für Sie bzw. Ihren Arbeitsbereich konkreter Handlungsbedarf? (2)

Werden Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit / dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung angeboten? Würden Sie ein solches Angebot wahrnehmen? (3)

Der Anspruch einer zukunftsfähigen Entwicklung läßt sich in der Praxis nur schwer verwirklichen. Oft haben ökonomische Interessen die Oberhand. Es werden weiter Gewerbegebiete auf der grünen Wiese geplant, freistehende Einfamilienhäuser konventionell gebaut, zusätzliche Parkplätze geschaffen usw. Woran scheitert nach Ihrer Ansicht die Einbeziehung des Leitbildes in konkrete Umsetzungsprojekte? (4)

5. Projektgruppenarbeit / Abteilungsübergreifende Kooperation:

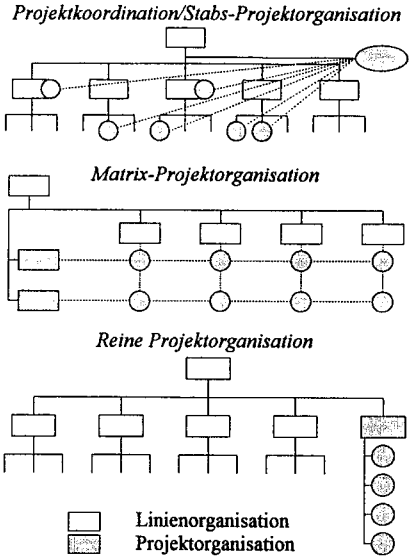
In welchen Formen haben Sie bislang mit Kollegen aus anderen Ressorts zusammengearbeitet? Welche Probleme gibt es? Waren diese Kommunikationsprozesse eher formell oder informell? (1)

Welchen Stellenwert haben ressortübergreifende Projektgruppen (Arbeitsgruppen u.ä.) in Ihrer Verwaltung? (2)

Welche Bedeutung hat die Einbeziehung Externer in die Projektgruppenarbeit? (3)

Was behindert die Zusammenarbeit mit Kollegen aus anderen Fachbereichen, was befördert sie? (4)

Haben Sie einmal in einer Ressort übergreifenden Projektgruppe, AG o.ä. mitgearbeitet? Um welche Aufgabe ging es? Haben Sie die Arbeit in der Projektgruppe als positiv empfunden bzw. was haben Sie als eher problematisch empfunden? Wie war die Projektgruppe organisiert? (5)



- Stabs-Projektorganisation bzw. –koordination
- Matrix-Projektorganisation
- Reine Projektorganisation

Können Sie organisatorische Voraussetzungen für erfolgreiche Projektarbeit nennen? (6)

Vorausgesetzt Sie müssen ihre bisherigen Aufgaben weiter allein wahrnehmen: Sehen Sie für sich noch Spielraum für die Arbeit in einem Projekt? (7)

Ist Ihnen die Wiedereingliederung nach Ablauf des Projektes schwer gefallen? (8)

Was würde für Sie die Mitarbeit in einer Projektgruppe interessant machen? (9)

Mit welchen konkreten Problemen / Aufgaben sollten sich Projektgruppen befassen? (10)

Angenommen Sie werden angefragt, an einer Projektgruppe zum Thema Bauen und Wohnen teilzunehmen (eine Brachfläche soll saniert werden, ebenso die vorhandene Bausubstanz, Mischung der Generationen, Kulturen und sozialen Gruppen, ressourcenoptimiertes Bauen, Vielfalt und Dichte, autoarmens Wohnen, flexible Strukturen, Einbindung von verträglichem Gewerbe usw. sind erwünscht). Wäre für Sie ein Projekt mit dieser Aufgabe grundsätzlich interessant? Welche Voraussetzungen müßten für Sie erfüllt sein, um eine solche Aufgabenstellung gerne wahrzunehmen: (11)

- das Projekt ist so interessant, ich stelle keinen speziellen Bedingungen

- ich möchte garantiert haben, nach Ende der Projektlaufzeit wieder voll in meinen ursprünglichen Arbeitsbereich integriert zu werden
- ich möchte zu xy Prozent für die Projektgruppenarbeit freigestellt werden
- Voraussetzung ist für mich, daß die Arbeit in der Projektgruppe nicht zusätzlichen Aufwand für mich bedeutet
- ich würde nur teilnehmen, wenn sich meine Karriereaussichten verbessern
- ich würde nur teilnehmen, wenn zumindest für die Projektlaufzeit Gehaltsverbesserungen zu erwarten sind
- die Arbeit in einer Projektgruppe kommt für mich nicht in Frage
- es muß bei der Personalentwicklung Berücksichtigung finden, es muß nicht unbedingt Karrierestufe bedeuten
- ...

Welche der folgenden Punkte spricht für Sie gegen die Mitarbeit in einem Nachhaltigkeitsprojekt? (12)

- Auseinandersetzung mit dem Thema der nachhaltigen Entwicklung
- unabsehbare zusätzliche Belastungen
- Statusverlust
- unangenehme Kollegen in der Projektgruppe, schwieriger Projektleiter
- Verlust des vertrauten Beziehungsnetzes

Sollten nach Ihrer Einschätzung besonders im Bezug auf Nachhaltigkeit mehr oder weniger Projektgruppen eingesetzt werden? (13)

6. Leitbilddiskussion / Strategisches Management / Indikatoren:

Hätten Sie Interesse, an einer grundsätzlichen verwaltungsinternen Diskussion über ein langfristiges Leitbild für Ihre Stadt teilzunehmen bzw. daran mitzuwirken? (1)

Waren Sie bislang an Leitbilddiskussionen o.ä. beteiligt? Wenn ja, welcher Art war die Diskussion bzw. das diskutierte Leitbild? (2)

Gibt es bei Ihnen Diskussionen über Indikatoren / Kriterien für Nachhaltigkeit? Haben Sie an einer solchen Diskussion mitgewirkt? Für wie sinnvoll halten Sie Indikatoren / Kennzahlen für Nachhaltigkeit? (3)

Sollte eine Indikatorentwicklung im Zusammenhang mit dem Strategischen Management bzw. einer Leitbilddiskussion stehen? (4)

Gibt es ein System / Verfahren mit dem Folgewirkungen von Projekten oder Verfahren in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht eingeschätzt und dem Rat mitgeteilt werden? Hal-

ten Sie ein solches Verfahren für sinnvoll? Haben Sie Anregungen / Ideen? (5)

2 Fragebogen

Einführung

Darüber, daß die Kommunalverwaltungen einen besonderen Stellenwert für die zukünftige und auch dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung unserer Städte haben, gibt es wohl keinen Zweifel. Fragen kommen bei der Überlegung auf, inwiefern Verwaltungen im Wechselspiel mit der Politik diese Rolle auch in der alltäglichen Entscheidungspraxis aktiv wahrnehmen; wie also ein Gleichgewicht zwischen ökonomisch, sozial und ökologisch motivierten Strategien erzielt werden kann. Zudem suchen wir nach Verknüpfungsmöglichkeiten von Nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungsreform.

Ausgangspunkt der Untersuchung „Nachhaltigkeit als Leitbild für die Verwaltung“ ist die Annahme, daß die bisherigen Modernisierungsschritte unter dem Titel „Neues Steuerungsmodell“ vernetztes, interdisziplinäres und wirkungssorientiertes Arbeiten möglicherweise erschwert haben. In vielen Fällen soll die schlanke Verwaltung der Zukunft geschaffen werden, ohne Antworten auf die Fragen der Zukunft zu entwickeln – wie wir meinen, ein Widerspruch.

Im Rahmen der Untersuchung ist die Einbindung der Einschätzungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – den Experten aus der Praxis – von immenser Bedeutung. Die gegenwärtige Abfrage in Form eines Fragebogens konzentriert sich aus Gründen der Vergleichbarkeit auf den Stadtplanungsbereich.

Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie durch die Beantwortung des Fragebogens dazu beitragen könnten, daß die Abfrage ein Erfolg wird und die Einschätzungen der Mitarbeiter in Nordrhein-Westfalens Kommunalverwaltungen wiedergibt.

Die Bearbeitung des Fragebogens nimmt ca. 5-10 Minuten in Anspruch. Die Auswertung erfolgt selbstverständlich anonym. Haben Sie schon im voraus vielen Dank!

Angaben zu Ihrer Person

Abteilung:		
Aktuelle Tätigkeit und Position:		
Geschlecht:	weiblich ☐	männlich ☐

Fragen an Sie

Was verstehen Sie unter Nachhaltigkeit bzw. dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung? Welcher der folgende Punkte ist aus Ihrer Sicht zwingend mit zukunftsfähiger Entwicklung verbunden?

→Absenkung der Energie- und Stoffumsätze

→Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen

→Wandel der Lebensstile

→Austausch von Produkten / Energieträgern durch dauerhaft tragfähige Alternativen (z.B. Solar + Wasserkraft statt Kohle u.ä.)

→Effizienzstrategien

→gleichzeitige und gleichgewichtige Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Aspekte bei allen Entscheidungen

→Einbindung der Bürger in zukunftsrelevante Entscheidungen in verschiedenen Formen (direkt / indirekt; verfasst / nicht verfasst)

Könnten Sie sich vorstellen, daß das Thema Nachhaltigkeit im Rahmen des Modernisierungsprozesses eine Rolle spielt? Halten Sie eine Verknüpfung der Diskussionen um Nachhaltigkeit und Verwaltungsreform für sinnvoll?

wenig relevant	☐	☐	☐	☐	☐	sehr sinnvoll
	1	2	3	4	5	

Welche der folgenden Modernisierungsinstrumente haben für Sie besondere Relevanz für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit?

Methoden	gering					
Einführung von Kosten und Leistungsrechnung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Budgetierung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Verwaltungsabläufe optimieren	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Dezentrale Verwaltungsabläufe, Ressourcenverwaltung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Controlling/Berichtswesen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Beschreibung und Einführung von Produkten	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Qualifikation der MitarbeiterInnen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Aufgabenkritik	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Personalentwicklungsmaßnahmen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Abbau von Hierarchieebenen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
MitarbeiterInnenbefragungen	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Leitbilddiskussion und Formulierung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
BürgerInnenbefragung	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5
Qualitätsmanagement	1	☐	☐	☐	☐	☐ 5

Angenommen Sie haben vor, ein innovatives Projekt zu verwirklichen, das die Kommune einen Schritt weiter in Richtung dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung bringt. Haben die bisherigen Resultate des Modernisierungsprozesses in Ihrem Hause die Möglichkeiten zur Umsetzung innovativer Projekte beeinflußt?

überhaupt nicht	☐	☐	☐	☐	☐	stark
	1	2	3	4	5	
erschwert	☐	☐	☐	☐	☐	erleichtert
	1	2	3	4	5	

Die Verwaltung ist geprägt durch eine vertikale und hierarchische Organisationsstruktur. Haben die bisherigen Modernisierungsschritte die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen / Dezer-

nenten beeinflußt?

überhaupt nicht	☐	☐	☐	☐	☐	stark
	1	2	3	4	5	
erschwert	☐	☐	☐	☐	☐	erleichtert
	1	2	3	4	5	

Wurden Sie im Modernisierungsprozeß ausreichend beteiligt? Hat sich Ihre Mitsprache ausgewirkt?

überhaupt nicht	☐	☐	☐	☐	☐	stark
	1	2	3	4	5	

Haben die bisherigen Modernisierungsschritte zu mehr Transparenz für die Mitarbeiter ....

überhaupt nicht	☐	☐	☐	☐	☐	stark
	1	2	3	4	5	

....und Bürger geführt?

überhaupt nicht	☐	☐	☐	☐	☐	stark
	1	2	3	4	5	

Können Sie sich vorstellen, daß die Arbeit mit dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung die Mitarbeitermotivation erhöht? Könnte sich die Motivation der Mitarbeiter erhöhen, wenn sie spüren, daß ihre Arbeit im Kontext der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Stadt steht?

kann ich mir überhaupt nicht vorstellen	☐	☐	☐	☐	☐	kann ich mir sehr gut vorstellen
	1	2	3	4	5	

Werden Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Nachhaltigkeit / dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung angeboten?

ja ☐ ☐ nein

Würden Sie ein solches Angebot wahrnehmen?

ja ☐ ☐ nein

Welchen Stellenwert haben ressortübergreifende Projektgruppen (Arbeitsgruppen u.ä.) in Ihrer Verwaltung?

geringen Stellenwert	☐	☐	☐	☐	☐	sehr hohen Stellenwert
	1	2	3	4	5	

Haben Sie einmal in einer ressortübergreifenden Projektgruppe, AG o.ä. mitgearbeitet?

ja ☐ ☐ nein

Hätten Sie Interesse an einer ressortübergreifenden Gruppe zu einem Nachhaltigkeitsprojekt mitzuarbeiten?

ja ☐ ☐ nein

Vielen Dank für die Beantwortung der Fragen!

Bitte wenden, dort findet sich die Anschrift für die Rückantwort!

Michael Kopatz

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Döppersberg 19

42119 Wuppertal

Fax: 0202 – 2492 250

Hinweis:

Wenn Sie über die Ergebnisse der Befragung und des Projekts informiert werden möchten (bitte nachfolgend ankreuzen), schicken Sie dieses Blatt bitte gesondert an obige Anschrift oder Fax-Nr.

Ich bin interessiert an dem Thema und würde mich über weiteres Informationsmaterial freuen. ☐

Ich möchte lediglich über die Ergebnisse der Befragung informiert werden. ☐

Meine Anschrift:

Kontakt:

Michael Kopatz, Telefon 0202 2492 148, Email: michael.kopatz@wupperinst.org