

Institutionelle Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung

Analyse institutioneller Nachhaltigkeitsdefizite

K. Resel, B. Ömer, D. Kanatschnig

Berichte aus Energie- und Umweltforschung

29/2002

Impressum:

Eigentümer, Herausgeber und Medieninhaber:
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2, 1030 Wien

Verantwortung und Koordination:
Abteilung für Energie- und Umwelttechnologien
Leiter: DI Michael Paula

Liste sowie Bestellmöglichkeit aller Berichte dieser Reihe unter <http://www.nachhaltigwirtschaften.at>
oder unter:

Projektfabrik Waldhör
Nedergasse 23, 1190 Wien
Fax 01 /36 76 151 - 11
Email: projektfabrik@nexta.at

Institutionelle Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung

Analyse institutioneller Nachhaltigkeitsdefizite

Mag. Karl Resel, Dr. Brigitte Ömer,
Univ.Doiz. Dr. Dietmar Kanatschnig

Österreichisches Institut für Nachhaltige Entwicklung

Wien, April 2002

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG.....	1
2	METHODIK UND VORGEHENSWEISE.....	2
3	ALLGEMEINES	5
3.1	BEGRIFFSDEFINITIONEN.....	5
3.2	ALLGEMEINE GRUNDLAGEN.....	6
3.2.1	<i>Das Wollen, das Können und das Dürfen</i>	<i>6</i>
3.3	DILEMMATA, DENEN MAN NICHT ENTKOMMEN KANN, DARF ODER WILL.....	11
3.3.1	<i>Die Illusion einer objektiven Problemdefinition</i>	<i>11</i>
3.3.2	<i>Babylonisches Sprachgewirr und Bargaining.....</i>	<i>12</i>
3.3.3	<i>Zusammenfassung der allgemeinen Grundlagen</i>	<i>14</i>
4	POLITIKER UND POLITIKERINNEN	15
4.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN IN DER POLITIK.....	15
4.1.1	<i>Die Politik und das Wollen.....</i>	<i>15</i>
4.1.2	<i>Die Politik und das Können.....</i>	<i>18</i>
4.1.3	<i>Die Politik und das Dürfen.....</i>	<i>20</i>
4.1.4	<i>Zusammenfassung des Könnens, Dürfens und Wollens des politischen Systems.....</i>	<i>22</i>
4.2	BEFragungSERGEBNISSE ZU HEMMNISSEN IN DER POLITIK	23
4.2.1	<i>Politik als Schlüsselbereich.....</i>	<i>23</i>
4.2.2	<i>Fristigkeit und Schönfärberei.....</i>	<i>24</i>
4.2.3	<i>Networking</i>	<i>26</i>
4.2.4	<i>Konkurrenzpolitik.....</i>	<i>33</i>
4.2.5	<i>Fehlende Evaluation und mangelhafte laufende Verbesserung</i>	<i>34</i>
4.2.6	<i>Themen und Instrumente der Politik</i>	<i>35</i>
4.3	ZUSAMMENFASSUNG	36
5	VERWALTUNG.....	38
5.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN IN DER VERWALTUNG	38
5.1.1	<i>Struktur und Organisationskultur.....</i>	<i>38</i>
5.1.2	<i>Steuerung, Informationsflüsse und Management</i>	<i>40</i>
5.1.3	<i>Personal und Ressourcen</i>	<i>43</i>
5.1.4	<i>Verselbständigung der Verwaltung</i>	<i>44</i>
5.1.5	<i>Hemmnisse bei der Diffusion und Adaption von Innovationen.....</i>	<i>46</i>
5.2	BEFragungSERGEBNISSE ZU HEMMNISSEN IN DER VERWALTUNG.....	48
5.2.1	<i>Über die Bedeutung von Nachhaltigkeit in der Verwaltung.....</i>	<i>48</i>
5.2.2	<i>Struktur und Organisationskultur.....</i>	<i>49</i>
5.2.3	<i>Steuerung, Informationsflüsse und Management</i>	<i>52</i>
5.2.4	<i>Personal und Ressourcen</i>	<i>55</i>

Institutionelle Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung

5.2.5	<i>Verselbständigung der Verwaltung</i>	58
5.3	ZUSAMMENFASSUNG	58
	<i>Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in der Verwaltung</i>	59
6	WIRTSCHAFT	61
6.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN IN DER WIRTSCHAFT	61
6.1.1	<i>Die Wirtschaft unter staatlicher Lenkung (das Dürfen und Sollen)</i>	62
6.1.2	<i>Der Einfluss der Wirtschaft auf staatliches Lenken (das Wollen der Wirtschaft)</i>	65
6.2	BEFRAGUNGSERGEBNISSE ZU HEMMNISSEN IN DER WIRTSCHAFT	71
6.2.1	<i>Die Nähe der wirtschaftlichen Interessensvertretungen zu Verwaltung und Politik</i>	71
6.2.2	<i>Kooperationen zwischen Politik, Verwaltung und Interessensvertretungen für Nachhaltige Entwicklung</i>	74
6.2.3	<i>Konfliktfelder zwischen Verwaltung und Interessensvertretungen für Nachhaltige Entwicklung</i>	76
6.2.4	<i>Interne Hemmnisse: Widerstände in Organisation und Mitgliedschaft</i>	82
6.2.5	<i>Hemmnisse durch die bisher beschriebene Arbeitsweise</i>	87
6.2.6	<i>Außensicht und Eigensicht</i>	90
6.2.7	<i>Nachtrag: Sozialpartner im Vergleich und die „Sonderfälle“ Arbeiterkammer und ÖGB</i>	91
6.3	ZUSAMMENFASSUNG	92
7	BÜRGER UND BÜRGERINNEN	95
7.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN BEI BÜRGERN UND BÜRGERINNEN	95
7.1.1	<i>Bürger als Objekte von Politik und Verwaltung (das Dürfen)</i>	95
7.1.2	<i>Die Motivation und Fähigkeit der Bürger zur politischen Partizipation (das Wollen und Können)</i>	101
7.2	BEFRAGUNGSERGEBNISSE ZU HEMMNISSEN BEI BÜRGERN UND BÜRGERINNEN	103
7.2.1	<i>Bürger als Objekte der top-down-Steuerung</i>	103
7.2.2	<i>Entfremdung vom Staat</i>	104
7.2.3	<i>Versuche des Staates, die Bürger zu berücksichtigen</i>	104
7.2.4	<i>Verhinderung konkreter Maßnahmen durch initiative Bürger und Bürgerinitiativen</i>	106
7.2.5	<i>Zuwenig Wissen um Nachhaltige Entwicklung</i>	108
7.2.6	<i>Klassische Steuerung und negative Koordinierung</i>	111
7.3	ZUSAMMENFASSUNG	113
8	NGOS	116
8.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN BEI NGOS	116
8.1.1	<i>Geschichte und Definition</i>	116
8.1.2	<i>Die Beziehung der NGOs zu Staat und Unternehmen (das Können und das Dürfen)</i>	117
8.1.3	<i>Beziehung der NGOs zu den Bürgern und Bürgerinnen</i>	124
8.2	BEFRAGUNGSERGEBNISSE ZU HEMMNISSEN BEI NGO´S.....	125
8.2.1	<i>Konflikt- und Kooperationsstrategien</i>	126
8.2.2	<i>Entfernung zu den Bürgern und Bürgerinnen</i>	128

Institutionelle Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung

8.2.3	<i>Conclusio</i>	129
8.3	ZUSAMMENFASSUNG	130
9	WISSENSCHAFT UND EXPERTENSYSTEME	132
9.1	THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZU HEMMNISSEN IN DER WISSENSCHAFT UND BEI EXPERTENSYSTEMEN	132
9.1.1	<i>Die interne Logik der Wissenschafts- und Expertensysteme (das Wollen)</i> 132	
9.1.2	<i>Die Einbindung der Wissenschaft in politische Entscheidungsprozesse (das Können und Dürfen)</i>	133
9.1.3	<i>Mangelnde Kommunikation zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft</i> 136	
9.2	BEFRAGUNGSERGEBNISSE ZU WISSENSCHAFT UND EXPERTENSYSTEMEN	137
9.2.1	<i>Die Wissenschaft ist nicht objektiv</i>	137
9.2.2	<i>Institutionelle Nähe als Bedingung für Beratung</i>	138
9.2.3	<i>Die Zusammenarbeit mit den Auftraggebern – die Gefahr der Detailforschung</i>	140
9.2.4	<i>Mängel bei Inter- und Transdisziplinarität</i>	141
9.3	ZUSAMMENFASSUNG	142
10	ZUSAMMENFASSUNG UND CONCLUSIO	145
10.1	BLICK AUF DIE INSTITUTIONENLANDSCHAFT	145
10.2	ALLGEMEINE HEMMNISSE IN DER INSTITUTIONENLANDSCHAFT	147
11	LITERATURVERZEICHNIS	159
	ANHANG	164

1 Einleitung

Die Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, erklärte eine nachhaltige Entwicklung (engl. sustainable development) zur zentralen Zukunftsaufgabe der Weltgesellschaften für das 21. Jahrhundert. Mit dem bereits von der Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung 1987 formulierten Nachhaltigkeitsprinzip wurde eine zunächst abstrakte Formel gefunden, die von allen beteiligten Staats- und Regierungschefs mitgetragen werden konnte: Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der gegenwärtig lebenden Menschen entspricht ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu gefährden. Diese Definition setzt erstmals Umweltfragen mit der Lebensqualität zukünftiger Generationen in Zusammenhang und fordert eine integrative Sicht und Lösung der globalen Probleme (z.B. Armut, Bevölkerungszunahme, Klimawandel etc.).

Die derzeitige Aufteilung und –trennung der einzelnen Politikbereiche (z.B. Umwelt-, Sozial-, Verkehrs-, Wirtschaftspolitik usw.) wirkt dem grundsätzlichen integrativen Charakter des Nachhaltigkeitskonzeptes entgegen. Aber nicht nur in der Politik, auch in der Verwaltung, der Wissenschaft, in Interessensverbänden und anderen Bereichen sind sektorale Problemlösungen knapp zehn Jahre nach dem Erdgipfel in Rio vorherrschend. Dies mag der Hauptgrund dafür sein, warum trotz breiter Akzeptanz bis heute die Grundsätze des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung zwar vielzitiert aber kaum in die reale Lebenswelt umgesetzt werden. Während also die Inhalte und Ziele (das „Was“) des Nachhaltigkeitsprinzips bereits ausführlich diskutiert wurden und werden, ist die mögliche Umsetzung (das „Wie“) noch weitgehend unerforscht.

Vor dem Hintergrund der Umsetzungsdefizite des Nachhaltigkeitskonzeptes beschäftigt sich die vorliegende Arbeit speziell mit den institutionellen Hemmnissen einer nachhaltigen Entwicklung in der österreichischen Situation. Schneidewind et al. konstatieren, dass die bestehende Institutionenlandschaft in den meisten westlichen Industrieländern eine Antwort auf die großen Herausforderungen der fünfziger und sechziger Jahre ist.¹ Ihre Umsetzungsmechanismen sind daher hinsichtlich der heute notwendigen integrativen Zielansätze aus Umwelt und Entwicklung – wie sie für eine nachhaltige Entwicklung charakteristisch sind – in vielen Bereichen unzureichend.² Das Verständnis dieser Hemmnisse kann die Grundlage für nachhaltigkeitsfördernde institutionelle Innovationen sein.

Ziel dieser Studie ist es, institutionelle Probleme und Hemmnisse bei der Umsetzung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung in Österreich zu ermitteln, zu analysieren und zu interpretieren und so die Bandbreite der wichtigsten, nachhaltigkeitsrelevanten institutionellen und strukturellen Restriktionen zu erfassen. Da mit dieser Arbeit vor allem die

¹ Schneidewind, U. et al.: Institutionelle Reformen ... In: GAIA 6/3, S. 182.

² Meppem, T. and Gill, R.: Planning for sustainability as a learning concept. S.126.

Hemmnisse für Fortschritte im Sinne einer Politik der Nachhaltigkeit in Österreich, d.h. die politisch-administrativen Handlungsbarrieren identifiziert werden sollen, stehen staatliche Institutionen im Mittelpunkt des Interesses. Solche Handlungsbarrieren liegen z.B.

- im mangelnden Steuerungs- und Handlungsraum (zuwenig Eigenverantwortung)
- in der unzureichenden Anpassungsfähigkeit an neue gesellschaftliche Entwicklungen
- in der aus der zunehmenden fachbereichsspezifischen Ausdifferenzierung entstehenden strukturellen Barrieren gegen Politiken zur Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele
- in der mangelnden Bereitstellung von Kapazitäten (bzw. handlungsermöglichenden Funktionen) für nachhaltigkeitsrelevante Handlungen ihrer Akteure usw.

Insgesamt soll die Arbeit zu einem vertieften Verständnis und zur Akzeptanz des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung und der notwendigen institutionellen und organisatorischen Veränderungen beitragen. Sie ist als inhaltliche Unterstützung der Entscheidungsträger bei dem für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung erforderlichen institutionellen Umbau gedacht und soll darüber hinaus einen Baustein zum Aufbau der österreichischen Forschungskompetenz im Bereich institutioneller Innovationen darstellen.

2 Methodik und Vorgehensweise

Die Ermittlung und Analyse von institutionellen Problemfeldern für eine nachhaltige Entwicklung erfolgte vor dem Ziel, aktuelles Theoriewissen mit Erfahrungswissen von Akteuren der österreichischen Institutionenlandschaft zu verbinden.

Der *theoretische Teil* beruht auf einer Auseinandersetzung mit der aktuellen Literatur zum Thema und verfolgt das Ziel, ein möglichst breites Spektrum verschiedener institutioneller Hemmnisse abzubilden. Der darauf aufbauende *empirische Teil* basiert auf einer Befragung von 41 Akteuren, die unterschiedliche Institutionen und Organisationen sowie acht verschiedene Bundesländer vertreten (siehe Tabelle 1). Die Interviews zielten darauf ab, die im Theorieteil beschriebenen institutionellen Hemmnisse zum einen zu ergänzen und zum anderen nach ihrer praktischen Relevanz für die Befragten zu gewichten. Die anonyme Auswertung der Befragungsergebnisse (siehe jeweilige Unterkapitel des Kapitels 4) trug dazu bei, speziell österreichische Problembereiche in Erfahrung zu bringen.

Person Nr.	Politik	Verwaltung	Wirtschaft & Landwirtschaft	Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer	Nicht-Regierungsorganisationen	Wissenschaft	Medien
37						X	
38						X	
39						X	
40						X	
41							X

Hauptziel der Interviews war es, die Hemmnisse für eine nachhaltige Entwicklung in der österreichischen Institutionenlandschaft zu erkunden. Dafür ist der Erwerb folgender Arten von Wissen nötig: erstens das Wissen um die relevanten Akteure (ihr Können und Wollen), und zweitens das Wissen darum, wie diese Akteure durch formelle und informelle Bestimmungen und Beziehungen aneinander gebunden sind (ihr Dürfen).

Ablauf der Interviews

Die Interviews wurden face-to-face geführt und waren in einen freien und einen strukturierten Teil gegliedert (Interviewleitfaden siehe Anhang).

Im freien Teil wurde die Sichtweise des Interviewpartners von Nachhaltiger Entwicklung befragt:

Wann und in welchem Zusammenhang haben Sie zum ersten Mal von Nachhaltiger Entwicklung gehört?

Wann ist Ihre Organisation/Abteilung/Institution zum ersten Mal mit Nachhaltigkeit in Berührung gekommen und wie ist das Konzept aufgenommen worden?

Im strukturierten Interviewteil wurden eine „Institutionenlandschaft“ auf Papier und „Institutionenkärtchen“ (siehe Anhang) eingesetzt. Die Befragten wurden eingeladen, mithilfe dieser Materialien ihre eigene Institutionenlandschaft zu konstruieren, d.h. ihre Arbeits- und Informationsbeziehungen mit anderen Institutionen/Akteuren darzustellen. Dabei wurden die Kärtchen in unterschiedlichen Entfernungen zum eigenen Arbeitsbereich aufgelegt, um die Intensität der Kooperation mit diesen Institutionen zu symbolisieren. Das Beziehungsgeflecht mit und zwischen den Institutionen wurde dann vom Interviewpartner interpretiert: Wer steuert wen? Wie wird gesteuert? Wo gibt es Informationsströme? Welche Informationen werden ausgetauscht? usw.

Zum Abschluss wurde der Interviewpartner gebeten, Änderungsvorschläge seiner Institutionenlandschaft zu überlegen, die nachhaltige Entwicklung insgesamt vorantreiben würden: Nehmen Sie an, Sie hätten die Möglichkeit, ihr Institutionen-System so zu verändern, dass Nachhaltige Entwicklung mehr gefördert würde. Was würden Sie tun?

Mit diesem semi-strukturierten Befragungsschema wurde eine Methode entwickelt, die für eine sehr heterogene Zielgruppe anwendbar ist, aber dem einzelnen auch noch genügend Freiraum für eigene Interpretationen einräumte.

3 Allgemeines

3.1 Begriffsdefinitionen

Institutionen sind gemeinschaftliche Einrichtungen (instituiere – einrichten), mit denen gesellschaftliche Akteure ihre Beziehungen regeln.³ Im weitesten Sinne bedeutet der Begriff der Institution „soziale Gebilde und sozial normierte Verhaltensmuster“⁴. Nach der Definition, mit der die deutsche Enquete-Kommission arbeitet, werden „Institutionen als formelle (formgebunden, z.B. nach Gesetzen) oder informelle (formungebunden, zum Beispiel Konventionen) Regeln verstanden, die im Sinne eines kollektiven Koordinationsmechanismus eine bestimmte, die individuellen Interessen regulierende, kollektiv akzeptierte Norm in direkte Verhaltensvorgaben für die verschiedenen Individuen umsetzen. Die kollektive Verhaltensänderung wird durch die Bereitstellung eines Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus sichergestellt. Institutionen bilden somit die Anreizstruktur für wirtschaftliches und politisches Handeln.“⁵

Institutionen besitzen aufgrund ihrer längerfristigen Geltungsdauer eine wichtige ordnungsschaffende Funktion, da sie innerhalb wiederkehrender Situationen stabile Erwartungen schaffen und so Sicherheit gewährleisten. Sie strukturieren das menschliche Verhalten auf allen Ebenen der Wirtschaft und Gesellschaft und in ihren Subsystemen.⁶ In diesem Sinne erbringen Institutionen symbolische, sinnstiftende Orientierungsleistung. Es gibt daher ein reziprokes Verhältnis von „Menschen machen Institutionen“ - um ein Ziel effektiv zu implementieren und langfristig handeln zu können - und „Institutionen machen Menschen“, indem sie sozialisieren, disziplinierend und lehrend wirken.⁷

In vielen Fällen sind Institutionen eng mit **Organisationen** verknüpft. Der Begriff der Organisation bezieht sich auf eine „Einrichtung als administrative Einheit mit eigenem Budget, Personalbestand und Briefkopf“⁸. Konstitutive Bedingungen einer Organisation sind die formale Zuordbarkeit von Akteuren zu einer konkreten Organisation (z.B. Angestellter,

³ WBGU: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. S. 73.

⁴ Mayntz, R. und Scharpf, F.W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Vgl auch: Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S. 50.

⁵ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit.

⁶ Siehe ebenda.

⁷ Offe, C.: Designing Institutions in East European Transitions. S. 200.

⁸ WBGU: Neue Strukturen ... S. 73.

Vereinsmitglied usw.) und die Zielgerichtetheit der Organisation als Systemeinheit.⁹ Organisationen werden gegründet, um bestimmte Ziele zu verfolgen, und diesen Zielen ist die Organisationsstruktur unterworfen. Unter Organisationsstruktur werden die beschreibbaren Regelungen des organisatorischen Handelns (z.B. Aufgabenbeschreibung, Aufbau- und Ablauforganisation, Arbeitsmittel) verstanden. Organisationen sind aber keine starren, statischen Systeme, welche das Handeln der Mitglieder festlegen, sondern dynamische Systeme, welche durch die sinnhaften Handlungen ihrer Mitglieder ständig neu reproduziert bzw. verändert werden.¹⁰ So betrachtet gilt auch hier das reziproke Verhältnis „Menschen machen Organisationen“ und „Organisationen machen Menschen“.

In der aktuellen Nachhaltigkeitsdebatte werden immer wieder institutionelle und organisatorische *Innovationen* gefordert, um den Umsetzungsprozess des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung initiieren bzw. beschleunigen zu können. Zimmermann et al. postulieren, dass die Realisierung der Nachhaltigkeitsidee aufgrund ihrer weitgefassten Perspektive nicht nur eines auf den Marktsektor ausgerichteten Handelns bedarf, sondern es sind ebenso die Innovationspotentiale des öffentlichen Sektors, der privaten Haushalte sowie der Nonprofit-Organisationen gefordert. Innovationen werden allgemein als „Grundlage und aktivierende Elemente jedes personellen, sozialen und ökonomischen Wandels gesehen“¹¹. Sie sind daher die Basis bei der Bewältigung von neuen Problemen in allen gesellschaftlichen Bereichen.¹² Von wesentlicher Bedeutung ist, dass eine Innovation, die auf positive Umwelteffekte abzielt, als Prozess zu begreifen ist, der neben der erstmaligen Durchsetzung auch die Ausbreitung unter ihren potentiellen Anwendern (Diffusion) und die Akzeptanz durch den Nutzer der Innovation (Adaption) mit einschließt.¹³

3.2 Allgemeine Grundlagen

Ziel dieses Kapitels ist es, die allgemeinen theoretischen Grundlagen darzustellen, von denen diese Studie ausgeht. Sie bilden das „wissenschaftliche Werkzeug“, mit dessen Hilfe an die Problemstellung herangegangen wird. Einerseits dienen diese Grundlagen dazu, die vorhandene Theorie zu institutionellen Hemmnissen für Nachhaltige Entwicklung neu zu ordnen. Andererseits bilden sie auch den geistigen Hintergrund für die Befragung.

3.2.1 Das Wollen, das Können und das Dürfen

Nachhaltige Entwicklung ist breit akzeptiert und damit auch das Wissen, dass ein Wandel auf verschiedensten Ebenen stattfinden müsste. Dennoch beteiligen sich wenige Organisationen an einer Nachhaltigen Entwicklung und es kommt zu keinen nennenswerten institu-

⁹ Hennig, J.: Organisationsreform als mikropolitische Gestaltungsprozess. S. 10.

¹⁰ Siehe ebenda, S. 12.

¹¹ Büscher, H.: Solidarische Selbsthilfe als innovatives kooperatives Handeln. S. 34f.

¹² Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S. 19.

¹³ Siehe ebenda, S. 21.

tionellen Reformen. Die Ursache liegt darin, dass Institutionen sich nicht beliebig verhalten und entwickeln können. In der Praxis findet man einen ‚Filter‘ vor, der mögliches Verhalten von nicht möglichen Optionen trennt. Nachhaltigkeit scheint dabei zu letzteren zu gehören.

Es gibt natürlich eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie ein derartiges ‚Ausleseverfahren‘ möglicher Optionen analysiert werden kann. Diese Studie geht in Anlehnung an Zimmermann et al.¹⁴ und Röpke¹⁵ von einem dreistufigen ‚Filter‘ aus: (nachhaltiges, innovatives) Verhalten wird durch das ‚Wollen‘, das ‚Können‘ und das ‚Dürfen/Sollen‘ beschränkt.¹⁶ Das Wollen beschreibt die Motivation, sich für nachhaltige Veränderungen zu engagieren. Das Können bezeichnet die prinzipielle Fähigkeit, nachhaltige Umstände zu erkennen bzw. die Kreativität für nachhaltige Problemstellungen aufwenden zu können. Dürfen/Sollen wiederum beschreiben die Erwartungen, Handlungsspielräume und Restriktionen, die auf ein Individuum oder eine Organisation von außen einwirken.

Eine Handlung ist nur möglich, wenn alle drei Umstände dafür sprechen. Fehlt auch nur eines der Elemente ‚Wollen‘, ‚Können‘ und ‚Dürfen‘, bleiben nachhaltiges Handeln und zukunftsfähige Innovation aus.

Auch wenn nun die einzelnen Faktoren in genannter Reihenfolge beschrieben werden, darf man nicht vergessen, dass diese Faktoren zeitgleich wirken und gegenseitig voneinander abhängig sind.

Noch ein weiterer wichtiger Sachverhalt ist bei der Lektüre der folgenden drei Unterkapitel zu berücksichtigen. Selbst wenn insbesondere die Theorien für die Motivation und für das Können oft individualpsychologische Aspekte zu beschreiben scheinen, so sagen sie gleichzeitig auch viel über eine Gruppe von Menschen oder über eine ganze Organisation aus. Einerseits deshalb, weil diese individuell erscheinenden Eigenschaften von allgemein gesetzten Rahmenbedingungen abhängig sind. Diese prägen alle Mitglieder einer Organisation und schaffen kollektive Tendenzen, denen sich niemand entziehen kann. Andererseits, weil von außen gesehen ganze Organisationen als einzelne Akteure auftreten und somit einen eigenen „Willen“ und ein spezifisches „Können“ zu haben scheinen. Diese entstehen aber auf sehr komplexe Art und Weise. Keineswegs können sie aus der Summe aller Motivationen oder Fähigkeiten der Organisationsmitglieder abgeleitet werden.¹⁷ Zu beschreiben, wie eine solche Herausbildung eines Wollens und Könnens einer gesamten Organisation in der Praxis aus einem Zusammenspiel von internen Faktoren und externen Beeinflussungen abläuft, wird Aufgaben der weiteren Studie sein. In den theoretischen Grundlagen sollen dagegen nur allgemeine Aussagen über das Können, das Dürfen und das Wollen dargestellt werden.

¹⁴ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.27.

¹⁵ Röpke, J.: Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung... S.232.

¹⁶ vgl. auch Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“: Konzept Nachhaltigkeit. S.249ff.

¹⁷ vgl. auch die Unterschiede zwischen individuellem Lernen und kollektivem Lernen bei Walz, H.: Das intelligente Unternehmen. S.67. Sowie Probst, G. und Büchel, B.: Organisationales Lernen. S.19 u. 21f.

3.2.1.1 Das Wollen

Es gibt eine große Zahl an Theorien, die das Zustandekommen von Motivation erklären wollen. Einige davon berufen sich auf eine genetisch-biologische Basis¹⁸, aufgrund derer es Teil der menschlichen Natur ist, neugierig zu sein und sich stets neuen Herausforderungen zu stellen. Diese Theorie mag zwar ihre Richtigkeit haben, wird aber hier nicht näher behandelt, da sie eine immer gültige Konstante darstellt und somit nicht zur Erklärung unterschiedlicher Sachverhalte beiträgt.

Eine weitere Theorie begründet das Wollen kognitiv.¹⁹ Dem Menschen ist es aufgrund seiner Fähigkeiten möglich, seine Handlungsmöglichkeiten zu überdenken, sich Erwartungen zu bilden und sein Verhalten auf diese Ziele hin auszurichten. Motivation entsteht dabei aus der Diskrepanz zwischen dem wahrgenommenen Ist-Stand und dem Erwartungshorizont. Je größer die wahrgenommene Diskrepanz ist, desto größer ist auch die Motivation, das Verhalten so abzustimmen, dass die Erwartungen erfüllt werden. Sollten dafür Neuerungen notwendig sein und ist weiters kreatives Potenzial vorhanden, kann es in diesem Prozess zu Innovationen kommen.

Interessant ist dabei, dass sich der Erwartungshorizont dynamisch verhält.²⁰ Wird der Ist-Stand dem Erwartungshorizont durch entsprechende Anstrengungen angeglichen, wird ein neuer Erwartungshorizont gebildet, der in der Regel eine sogar noch größere Diskrepanz und Motivation erzeugt. Wird umgekehrt die Erreichung der Erwartungen immer frustriert, so senkt sich der Erwartungshorizont langsam aber beständig auf den Ist-Stand herab, so dass letztendlich keine Motivation mehr zu verzeichnen ist.

Eng damit verbunden ist die Leistungsmotivationstheorie.²¹ Sie betont, dass es wesentlich ist, dass sich der Erwartungshorizont in einem realistischen Rahmen befindet. Ihre Grundaussage ist, dass Frustration sowohl bei Über- als auch bei Unterforderung auftritt. Dazu ein Beispiel aus dem Themenkreis Nachhaltiger Entwicklung: Wenn beispielsweise einem einzigen Bereich die gesamte Verantwortung für die Nachhaltigkeit einer Organisation übertragen wurde, obwohl ein weitaus größeres Netz an Akteuren dafür zuständig sein müsste, kommt es zu einer kontinuierlichen Überforderung des betroffenen Bereiches. Langfristig wird dieser Umstand das Wollen des betroffenen Bereiches stark beeinträchtigen. Optimal wären mittlere Anforderungen mit realistischen Erfolgsaussichten – solche, wie sie sich ein durchschnittlich leistungswilliger Mensch bei autonomer Arbeitseinteilung meist von selbst setzt.

Ein letzter wesentlicher Faktor für Motivation ist die Leistungsattribution.²² Es ist eine allgemeine menschliche Tendenz, v.a. dann für eine Sache motiviert und engagiert zu sein, wenn man die Lorbeeren seiner Arbeit auch selbst ernten kann und nicht jemand anderes.

¹⁸ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.33

¹⁹ Siehe ebenda, S.34. Sowie Witt, U.: Individualistische Grundlagen der evolutiven Ökonomik. S.143.

²⁰ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.66

²¹ Siehe ebenda.

²² Siehe ebenda, S.35f.

Dies ist besonders bei Innovationen der Fall, denn jede Änderung ist mit Umsetzungskosten verbunden (z.B. Überzeugungsarbeit, Lobbying für die neue Idee, sich gegen die alt-eingesessene Routine des Systems durchzusetzen...). Erhält man keine wie auch immer geartete Belohnung für diesen Aufwand, sieht die Kosten-Nutzen-Bilanz eventuellen Neuerungsverhaltens sehr schlecht aus. In einem derartigen Fall wird es wohl kaum zu (nachhaltigkeitsrelevanten) Änderungen kommen.

Im letzten Absatz wurden v.a. Aspekte der sogenannten extrinsischen Motivation erläutert, d.h. äußere Umstände wie Belohnung und Anerkennung, die das Wollen steigern. Entscheidend ist aber auch die intrinsische Motivation. Sie beschreibt ein „emotionales Selbstwerterlebnis“²³ und findet ihren Ausdruck in Entdeckungslust, kreativer Begeisterung, Freude am Gestalten und dergleichen. Ihre Intensität ist individuell und situativ bedingt.

Intrinsische und extrinsische Motivation ergänzen einander. Ihr Zusammenspiel ist aber kompliziert. Keinesfalls kann der eine Faktor einfach durch den anderen ersetzt werden.

3.2.1.2 Das Können

Das Können beschreibt die Fähigkeiten, wie gut eine Person oder eine gesamte Organisation imstande ist, ihre Handlungen auf Nachhaltigkeit auszurichten bzw. nachhaltige Neuerungen in die Wege zu leiten.

Ein wesentlicher Faktor ist dabei das Wissen. Tatsächlich kommen viele Untersuchungen²⁴ zum Schluss, dass fehlendes Wissen und mangelndes Bewusstsein in Bezug auf nachhaltige Sachverhalte eine wesentliche Barriere darstellen. Wenn Akteure nicht um die Grundprinzipien Nachhaltiger Entwicklung bescheid wissen oder dieses Wissen nicht auf ihre Arbeitsbereiche umlegen können, können sie die langfristigen Handlungsfolgen ihrer Tätigkeiten nicht abschätzen. Dies ist bspw. gut daran zu erkennen, welche Grundlagen und Indikatoren die Institutionen für ihre Entscheidungsprozesse heranziehen.

Fehlendes Wissen schränkt das Können insofern ein, weil es bei Nicht-Wissen zu gar keiner Problemwahrnehmung kommen kann. Im konkreten Falle von Nachhaltiger Entwicklung bedeutet das, dass die Tätigkeiten auf kurzfristige, sektorale Probleme ausgerichtet bleiben, ohne die problematischen Folgewirkungen auf alle drei Säulen der Nachhaltigkeit sehen zu können (fehlendes Systemwissen). Dadurch ist das Individuum bzw. eine gesamte Organisation erst gar nicht in der Lage, einen nachhaltigen Erwartungshorizont (Zielwissen) zu bilden, der wie oben beschrieben in seiner Diskrepanz zum Ist-Stand die nötige Spannung für das Wollen erzeugt.

Oft führt mangelndes nachhaltiges Wissen aber nicht nur zu fehlender Problemwahrnehmung. Themen, zu denen es wenig Information gibt, werden als ‚fremd‘ empfunden und

²³ Siehe ebenda, S.35.

²⁴ Siehe ebenda S.33 und S. 63. Sowie Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.49. Sowie Meppem, T. und Gill, R.: Planning for sustainability as a learning concept. S.126. Sowie Jänicke, M.: Jenseits des additiven Ansatzes. S.40.

vom Individuum oder von der Organisation mit einem Tabu belegt.²⁵ Fehlt etwa die Einsicht in Umweltbelange, werden Umweltinteressen häufig als Belastung empfunden, wodurch diese oft nicht einmal angesprochen werden dürfen. Damit kann es zu keiner Interessensartikulation kommen, die das Wissensdefizit in einem bestimmten Bereich deutlich machen würde. Die Fähigkeit zu Nachhaltiger Entwicklung scheitert in diesem Fall an kulturellen Problemen.²⁶

Doch selbst wenn dieser erste Schritt überwunden ist und man in der Lage ist, ein nachhaltiges Problembewusstsein aufzubauen, spielt das Wissen auch im weiteren Verlauf eine wesentliche Rolle. Denn der Weg vom Ist-Zustand zum Erwartungshorizont erfordert oft neue, kreative Lösungen (Übersetzungswissen). Nun existiert bis heute aber noch keine Beschreibung darüber, wie Kreativität tatsächlich entsteht. Man ist sich nur soweit einig, dass Kreativität nichts mit der romantischen Auffassung eines „Genies“ zu tun hat, der grundlegend Neues erfindet. Vielmehr bedeutet kreatives Schaffen, dass bereits bekannte Elemente neu kombiniert werden.²⁷ Daraus folgt, dass für einen derartigen Prozess eine große Wissensbasis aus früheren Erfahrungen von Vorteil ist. Sie bildet den Pool an Elementen, die für eine Neukombination zur Verfügung stehen. Um in den Worten Vesters zu sprechen: „Wer viel erlebt, dem wird viel einfallen.“²⁸

3.2.1.3 Das Dürfen

Das Dürfen wird in dieser Arbeit v.a. mit der Existenz von Handlungsrechten gleichgesetzt. Handlungsrechte sind institutionalisierte Regeln, die festlegen, welche Handlungen erlaubt und welche verboten sind. Sie können formell oder informell, schriftlich fixiert oder lediglich kulturell gegeben sein.

In einem System von Akteuren und Institutionen, die auf unterschiedlichste Art und Weise miteinander in Verbindung stehen, werden natürlich auch Erwartungen und Aufträge transportiert. Sie stellen das ‚Sollen‘ dar. Wenn dies auch ein wichtiger Aspekt bei der Beschreibung jeder Institutionslandschaft darstellt, wird in diesem Kapitel darauf aber nicht näher eingegangen. Grund ist, dass es keinen eigentlichen „Filter“ für nachhaltiges Handeln darstellt. Natürlich kann es sein, dass das Sollen im Laufe der Studie trotzdem relevant wird. So zum Beispiel, wenn der Auftrag an einen Akteur ergeht, sich an Nachhaltigen Entwicklung zu beteiligen, er aber dazu nicht fähig ist. Dieser Fall würde dann aber unter dem Punkt „Können“ behandelt werden, da er das eigentliche Problem darstellt. Genauso könnte es auch sein, dass ein etwaiger Auftrag zur Nachhaltigkeit deshalb nicht befolgt werden kann, weil er in Konflikt mit andern Anweisungen steht. In diesem Fall würde man von Ungereimtheiten in der Zielabstimmung sprechen. Weil aber ein übergeordnetes „unnachhaltiges“ Ziel die Handlungsmöglichkeiten in bezug auf Nachhaltige Entwicklung einschränkt, fiel dieser Sachverhalt in die Kategorie „Dürfen“.

²⁵ Jänicke, M.: Jenseits des additiven Ansatzes. S.40.

²⁶ Schneidewind, U. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.182-196.

²⁷ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.62.

²⁸ vgl. ebenda

Handlungsrechte finden sich auf unterschiedlichen Ebenen. Auf volkswirtschaftlicher Ebene sind es etwa Gesetze; auf Organisationsebene ist es bspw. die Art und Weise, wie Information an die nächsthöhere Ebene weitergegeben werden kann; auf individueller Ebene ist es etwa die persönliche Moral. Die Grenzen zwischen den Ebenen sind durchlässig. So lässt sich z.B. beobachten, dass die Kultur einer Organisation auf lange Sicht von den Mitarbeitern internalisiert wird. Werden z.B. kreative Vorschläge in Bezug auf nachhaltige Entwicklung von der Organisation stets zurückgewiesen, werden die Betroffenen ihre neuen Ideen in Zukunft erst gar nicht mehr weitersagen. Die Selektion nachhaltigkeitsrelevanter Ideen im System wurde somit praktisch verinnerlicht.²⁹

Leider weiß man nicht, wie das Dürfen einer Organisation konkret aussehen sollte, damit kreatives Arbeiten und nachhaltiges Handeln eintreffen können. Tatsache ist aber, dass es genau das fehlende Dürfen ist, das diese Handlungen mit direkten oder indirekten Kosten versieht und damit unwahrscheinlich macht. Einziger Konsens herrscht daher dahingehend, dass mit zunehmendem Grad der formalen Strukturiertheit und der Enge des vorgegebenen Rahmens die Innovationsfähigkeit abnimmt.³⁰ Damit das Dürfen nicht als unliebsamer Filter auftritt, bedarf es deshalb einer Schaffung von Freiräumen für die Akteure, wodurch die kreativen Potenziale kooperativ erschlossen werden können. Eine derartige Organisation schafft Reflexivität. Dadurch dürfen Sichtweisen hinterfragt werden, Selbstdiagnosen erstellt werden, Krisen reflektiert sowie individuelle und kollektive Lernprozesse eingeleitet werden.³¹

3.3 Dilemmata, denen man nicht entkommen kann, darf oder will

Der Filter des Könnens, Dürfens und Wollens verhindert, dass Wege neu beschritten werden. Selbst wenn daher einzelne den Bedarf für Nachhaltige Entwicklung erkennen, bleibt das neue Paradigma im Sprung gehemmt. Das System bleibt im Trott der alten Schwierigkeiten verhaftet.

3.3.1 Die Illusion einer objektiven Problemdefinition

Es ist ein gängiger Trugschluss, von dem oft wahrgenommenen Zyklus „Problem – Strategie – Umsetzung – Problemlösung“ auszugehen. Denn diese Vorgehensweise klammert den einflussreichsten Aspekt einfach aus, nämlich den Aspekt der Problemdefinition. Der vielfach angewendete Zyklus basiert auf der Annahme, dass ein Problem objektiv in der Umwelt existiert und lediglich auf seine Entdeckung durch einen findigen Menschen wartet.

²⁹ Siehe ebenda, S.28ff und 63.

³⁰ Siehe ebenda, S.59.

³¹ Glasl, F.: *Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung*. S.35f. Sowie Jänicke, M.: *Jenseits des additiven Ansatzes*. S.39.

Bei einer solchen Sichtweise ist es entscheidend, analytisch vorzugehen. Die als Beweismittel anerkannten Sachverhalte beruhen meistens auf Fakten und sind quantifizierbar. Das Tückische bei diesem Vorgehen ist, dass kein Problem eindeutig analysierbar und objektiv belegbar ist, auch wenn derartige Annahmen ein integraler Bestandteil unserer Diskussionskultur sind. Doch es gibt eben keine wertfreie, objektive Interpretation der „Realität“. Immer bestimmen Werte und Interessen die Interpretation unserer Umwelt und jede Art von Wissen ist stets von Kontexten bestimmt. Dies ist den Entscheidungsträger allerdings selten bewusst. Somit gehen sie weiterhin davon aus, dass ihre eigene Interpretation semantisch weiter Begriffe wie „Wohlfahrt“, „Fortschritt“ und nicht zuletzt „Nachhaltigkeit“ und ihre Interpretation der damit verbundenen Problemwahrnehmung die einzig richtige ist. Die Unterschiede in der Perzeption werden nicht angesprochen. Stattdessen finden ‚Stellvertreterkriege‘ auf dem Schlachtfeld analytischer Argumente statt. Im Endeffekt setzt sich nur eine Sichtweise durch. Das Privileg derer, die in der Lage sind, das Problem zu definieren, wird aber selten erkannt. Dabei ist es zum Großteil schon die Formulierung des Problems, die den Lösungsverlauf bestimmt. Genau so wenig wird erkannt, dass mit der Festlegung auf eine Art der Umweltinterpretation unendlich viele andere Aspekte verloren gehen.

Reflexivität bekommt in diesem Zusammenhang eine neue Bedeutung. Es ist nicht bloß ein Hinterfragen und Überdenken seiner eigenen Wirkungsweise auf alle Teilbereiche der Nachhaltigkeit³² – Gesellschaft, Umwelt, Wirtschaft – sondern ist umfassender zu sehen. Es bedeutet generell die Fähigkeit, seine eigene Meinung und Sichtweise zu relativieren, indem man sie von der Meta-Ebene aus betrachtet. Es bedeutet, die eigene Motivation, die Herkunft des eigenen Wissens und subjektive Werte zu problematisieren und Annahmen offen zu legen. Erst dadurch wäre es möglich, keine Form der Problemdefinition zu privilegieren und gemeinsam zu einer Realitätskonstruktion zu gelangen. Dies alles setzt allerdings eine neue Form der Kommunikation voraus, die zur Zeit in beinahe jeder Form politischer³³ Entscheidungsstruktur fehlt.³⁴

3.3.2 Babylonisches Sprachgewirr und Bargaining

Da eine Problematisierung von Wissen und Sichtweisen zur Zeit kaum anzutreffen ist, herrscht weiterhin ein Wettkampf der Argumente vor. Wenn aber die Argumente von verschiedenen Wahrnehmungen ausgehen, kann es gar kein „besseres“ Argument geben, sondern bestenfalls ein „andersartiges“. Es ist beinahe so, als würden die Teilnehmer an der gesellschaftlichen Diskussion andere Sprachen sprechen.

³² vgl. Definition von Reflexivität in Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit.

³³ „Politisch“ ist an dieser Stelle sehr umfassend gemeint.

³⁴ Ausnahmen bilden bspw. Umweltmediationsverfahren.

Luhmann geht davon aus, dass es für jedes gesellschaftliche Subsystem einen eigenen binären Code gibt.³⁵ Während die Wirtschaft in den Kategorien „Kosten / Nutzen“ spricht, orientieren sich Umweltschützer an den Gegensätzen „umweltverträglich / umweltschädlich“ und Vertreter von Gewerkschaften sprechen wiederum von „sozial / unsozial“. Ereignisse außerhalb der jeweiligen Teilsysteme werden nur berücksichtigt, wenn sie in den eigenen Code übersetzt werden können. Gelingt dies nicht, werden sie überhört. Die drei Beispiele (Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft) wurden deshalb gewählt, weil sie sehr augenscheinlich mit Nachhaltigkeit in Verbindung stehen. Weitere Beispiele wären etwa „Recht / Unrecht“ für das Rechtssystem, oder „wahr / unwahr“ für die Wissenschaft. Es gibt aber wahrscheinlich eine fast unendliche Zahl an derartigen Codes. Somit ist auch anzunehmen, dass jedes Mitglied einer Gesellschaft Teil mehrerer Subsysteme ist und damit eine gewisse Anzahl an Codes beherrschen muss.

Nichtsdestotrotz kann in derzeit vorherrschenden Entscheidungssituationen bestenfalls eine geringe Menge an Codes berücksichtigt werden. Es kommt daher zu einem Wettkampf, wer tatsächlich rechtmäßiger Vertreter der Gesellschaft ist und damit seine Problemsicht einbringen darf, wodurch er im Wesentlichen das Spektrum möglicher Lösungen vorgeben kann. Auch im weiteren Diskussionsverlauf kann nur eine überschaubare Menge an Teilnehmern unterschiedlicher Gruppen beteiligt werden. Wenn jede „Community“ ihre Interessen auf das Schlachtfeld der Argumente schicken würde, würde das Geschehen in heillosem Chaos untergehen. Die Meinungen wären so vielfältig und „kontextfrei“³⁶, dass man erst recht nichts damit anfangen könnte.

Innerhalb der privilegierten Gruppen legitimer Interessensvertreter kommt es auch zu keiner Kommunikation auf der Meta-Ebene. Interessen, Werte, Annahmen werden nicht offen gelegt, sondern unantastbar im Hintergrund gehalten. Damit bleibt jeder Diskutant in seiner Realität haften und sucht seine Interessen zu maximieren. Die Folge ist, dass innerhalb der legitimierten Anspruchsgruppen Ressortegoismen, Insellösungen und Teiloptimierungen vorherrschen. Zwischen den Gruppen wird manipuliert, so lange Macht angewandt, bis eine unterliegt, oder es kommt zu einem ‚Bargaining‘ von Kompromissen, wodurch jeder ohne Gesichtsverlust aus der Schlacht gehen kann.³⁷ Keines dieser Ergebnisse kann den Anforderungen Nachhaltiger Entwicklung entsprechen. Insgesamt ist dieses Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure durch gegenseitiges Misstrauen gekennzeichnet. Ein derartiges Klima gilt generell als stark innovationsfeindlich.³⁸

Dennoch ergibt sich aus diesem martialisch anmutendem Wettkampf um Positionen auch etwas, das allen gemeinsam ist. Es zeigt sich nämlich, dass jeder Akteur über ein „reflexives Interesse“³⁹ verfügt. Hinter diesem Ausdruck steht das allgemein zu beobachtende

³⁵ vgl. Luhmann, N.: *Ökologische Kommunikation*. Sowie Bals, C.: *Die Systemlogik nutzen!* S.58. Sowie Minsch, J. et al.: *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. S.38.

³⁶ Meppem, T.: *The discursive community*. S.52.

³⁷ Gerken, L. u. Renner, A.: *Nachhaltige Entwicklung unter dem Primat der Bürgersouveränität*. S.13.

³⁸ Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): *Konzept Nachhaltigkeit*. S.250.

³⁹ vgl. Minsch, J. et al.: *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. S.45.

Bestreben, seine Mittel, Ressourcen, Spielräume und Macht zu vergrößern. Dieses Interesse trifft auf alle sozialen Gruppen zu und überwindet somit die Grenzen der unterschiedlichen Sprachcodes Luhmanns. Denn sowohl Verwaltungsabteilungen, wissenschaftliche Institute, kirchliche Organisationen und Unternehmen wollen die Zahl ihrer Ressourcen und Möglichkeiten vergrößern.

3.3.3 Zusammenfassung der allgemeinen Grundlagen

Die Institutionenlandschaft wird akteursbezogen und systemisch untersucht, denn die Akteure haben bestimmte Motivationen und Fähigkeiten (Wollen und Können), sind aber in ein System aufeinander abgestimmter Rollen, Erwartungen und Restriktionen eingebettet (Dürfen und Sollen).

Alle diese Akteure haben eigene Sichtweisen, Problemdefinitionen, Kulturen und Weltanschauungen, mit deren Hilfe sie ihre Umwelt interpretieren und beeinflussen wollen. Diese überschneiden sich nur teilweise und sind in einigen Fällen sogar inkompatibel. In der daraus entstehenden Vielfalt können sich je nach Position und Verflechtung in der Institutionenlandschaft einige Interpretationen besser, andere schlechter durchsetzen. Im Zuge dessen kann es zu Aushandlungsprozessen, Machtausübung oder (seltener) auch zu gemeinschaftlichem Lernen kommen.

Auf Basis dieser allgemeinen Grundlagen werden nun die konkreten Hemmnisse für Nachhaltigkeit bei den wichtigsten Institutionen und Akteursgruppen aufgezeigt. Dabei wird zuerst jeweils auf die aktuelle wissenschaftliche Diskussion eingegangen. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse aus den Befragungen systematisiert dargestellt.

Den Anfang setzen die Politiker und Politikerinnen in Kapitel 4. Die Hemmnisse für Verwaltung, Wirtschaft, Bürger und Bürgerinnen, NGOs und Wissenschaft werden in den darauf folgenden Kapiteln behandelt. Jedes dieser Kapitel beinhaltet am Ende eine Zusammenfassung der wichtigsten Hemmnisse bei den einzelnen Institutionen und Akteuren.

Eine Übersicht über die wichtigsten institutionelle Barrieren für Nachhaltigkeit in Österreich findet sich in Kapitel 10. Weiters werden dort auch Schlussfolgerungen über allgemeine Hindernisse gezogen, die allen Akteuren gemein sind.

Ein Fallbeispiel, bei dem die institutionellen Barrieren exemplarisch in aller Tiefe ergründet werden, wird in Kapitel 11 aufgeschlüsselt. In diesem Kapitel werden Haupthemmnisse für Innovation im Patentwesen erläutert. Es werden jedoch auch Reformstrategien vorgeschlagen. Diese Lösungsansätze dienen auch als Beispiele dafür, wie institutionelle Innovationen strukturelle Hemmnisse überwinden können.

4 Politiker und Politikerinnen

Politiker und Politikerinnen können den Staat nicht einfach leiten, indem sie das System verlassen, das Ganze aus einer distanzierten Entfernung betrachten und nach reiflicher Überlegung die entsprechenden Fäden ziehen, um die gewünschten Reaktionen zu erhalten. Sie müssen im System bleiben und von dort aus versuchen, das Schicksal von Gesellschaft, Wirtschaft und der sie umgebenden natürlichen Umwelt zu beeinflussen. Dabei können sie aber nicht verhindern, dass auch auf sie Einfluss ausgeübt wird. Politiker und Politikerinnen sind deshalb genauso wie alle anderen einfach nur Akteure, die durch institutionalisierte Regelungen mit anderen in Verbindung stehen. Doch ihr Wollen, Können und Dürfen weist ganz besondere Charakteristika auf, wie in den folgenden Kapiteln ersichtlich wird.

4.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen in der Politik

4.1.1 Die Politik und das Wollen

Folgende Aussage stammt von einem deutschen Politiker vor einer Bundestagswahl, der engagiertes Mitglied der Klima-Enquete-Kommission Mitte der Neunziger Jahre war:

„Ich weiß, dass wir viel entschiedener auf das Problem des Klimawandels reagieren müssten – aber das kann ich meinen Wählern nicht zumuten. Und wenn ich abgewählt werde, wird noch weniger für den Klimaschutz geschehen.“⁴⁰

Die Überlegung erscheint logisch: Wird ein Politiker wegen seines übermäßigen Engagements für Zukunftsthemen abgewählt, ist niemandem geholfen: weder ihm noch den Zukunftsthemen.⁴¹ Dies beschreibt im Wesentlichen das Kerndilemma, in dem sich viele Politiker befinden. Mögen sich ihre Überzeugungen auch stark unterscheiden, so eint sie doch eine bestimmte Sichtweise bzw. ein gewisser Sprachcode⁴². Ihre Wahrnehmung und ihre Sprache ist zwangsläufig von der Dichotomie ‚Stimmengewinn / Stimmenverlust‘ geprägt. Politiker und Politikerinnen haben einen ‚Spielraum auf Zeit‘⁴³, wodurch sie ein paar Jahre lang relativ monopolistisch agieren und bestimmen können. Nach Ablauf dieser Zeitspanne gilt es aber, diesen Spielraum wieder zu gewinnen, wenn nicht sogar zu vergrößern. Die spezifische Ausgestaltung ihres reflexiven Interesses ist somit der Zugewinn am Wählerstimmenmarkt.

⁴⁰ Bals, C.: Die Systemlogik nutzen! S.59.

⁴¹ Wewer, G.: Die Zukunft gestalten: leichter gesagt als getan. S.18-21.

⁴² vgl. Kap. 3.2.2

⁴³ Gerken, L., Renner, A.: Nachhaltige Entwicklung unter dem Primat der Bürgersouveränität. S.13.

Dies beinhalten an sich noch kein Problem. Das Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung liegt jedoch darin, dass sich Nachhaltigkeit zur Zeit relativ schlecht in Stimmen ummünzen lässt.⁴⁴ Ein Grund dafür ist sicherlich der Umstand, dass nachhaltige Entwicklung einen grundlegenden Strukturwandel propagiert. Kosten und Nutzen Nachhaltiger Entwicklung sind bei einem grundlegenden Wandel aber eher langfristiger Natur. Verbesserungen würden daher erst langsam und wahrscheinlich erst nach einer Amtsperiode einsetzen. Weiters sind die Maßnahmen aufgrund der Komplexität nicht so einfach nachzuvollziehen, wodurch sie für die Wählerschaft schwer kommunizierbar sind.⁴⁵ Politiker bedürfen aber kurzfristig vor der Wahl gut erkennbare Ergebnisse, um am Stimmenmarkt Effekte zu erzielen.⁴⁶ Nachhaltige Politik eignet sich nicht optimal für dieses System. Es zeigt sich auch empirisch, dass Regierungs- und Verwaltungsreformen (also tiefgreifende Strukturmaßnahmen mit großem Aufwand und längerfristiger Wirkung) von Politikern eher gescheut werden und sich selten für sie lohnen.⁴⁷

Ein weiterer Stolperstein ist, dass grundlegende Reformen in Richtung Nachhaltigkeit auch immer eine Veränderung der Machtverhältnisse bedeuten. Dem widerstreben aber die derzeit aktuellen Interessen, die den Staat gerne als ‚Motor von Industrialisierung und Wirtschaftswachstum‘⁴⁸ sehen möchten. Dieser Position folgend, versucht sich der Staat zur Zeit im internationalen Standortwettbewerb v.a. dadurch zu behaupten, die Bereiche Energie, Mobilität, Entsorgung, Ernährung/Landwirtschaft sowie großtechnologische Risikoabsicherung möglichst kostengünstig anzubieten. Dabei handelt es sich allesamt um ökologische Schlüsselbereiche, deren Kosten externalisiert werden, wodurch vom Staat ein groß angelegtes Marktversagen initiiert wird.⁴⁹ Wenn auch Forderungen um internationale Konkurrenzfähigkeit bei einer Nachhaltigen Entwicklung nicht obsolet werden würden, so würden sie zumindest durch andere Sichtweisen relativiert werden. Das entspricht aber nicht dem Interesse derzeitiger einflussreicher Institutionen.

Aus all dem folgt, dass ein Großteil nachhaltigkeitsrelevanter Unterfangen politisch nicht tragbar ist.⁵⁰ Nur ein kleiner Teil von Maßnahmen kann daher den politischen Motivationsfilter ‚Stimmenmaximierung‘ passieren.

*Steigerung der Öko-Effizienz:*⁵¹ Dieses Anliegen verbindet Ökologie und Wirtschaft durch seinen für jeden sofort einsehbaren Win-Win-Charakter. Belobigungen von allen Seiten sind für die politischen Akteure daher zu erwarten. Dem Umstand, dass die positiven Effekte für die Umwelt durch beschleunigtes Wachstum wieder über-

⁴⁴ vgl. Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. S.13.

⁴⁵ Braun, M.-L.: Nachhaltige Kommunikation. S.3.

⁴⁶ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.65ff.

⁴⁷ Siehe ebenda.

⁴⁸ Busch-Lüty, C.: Zukunftsoffen, lebensnah und kooperativ. S.42.

⁴⁹ Siehe ebenda, S.43.

⁵⁰ Meppem, T. and Gill, R.: Planning for sustainability as a learning concept. S. 126.

⁵¹ Busch-Lüty, C.: Zukunftsoffen, lebensnah und kooperativ. S.44.

kompensiert werden können (*Rebound Effekt*⁵²), kann die Politik damit aber nicht Rechnung tragen.

⊘ *Subventionen*:⁵³ Förderprogramme für Nachhaltigkeit besänftigen Nachhaltigkeitsbefürworter und bringen keinen direkten Schaden für Akteure, die nicht-nachhaltige Tätigkeiten praktizieren. Die Subventionen für beschleunigten Energie- und Ressourcenverbrauch bleiben allerdings dabei weiterhin unangetastet. Politische Akteure profitieren somit möglicherweise von der Zustimmung der Wirtschafts- als auch der Umweltvertreter.

⊘ *Symbolpolitik*:⁵⁴ Symbolpolitik eignet sich hervorragend dafür, sich für ‚die gute Sache‘ zu präsentieren, unbequeme Strukturveränderungen aber hintanzustellen.⁵⁵

Dies alles bedeutet nicht, dass Politiker niemals unpopuläre Aufgaben in Angriff nehmen würden. Ganz im Gegenteil, es wird sogar von ihnen erwartet, dass sie ‚heiße Eisen‘⁵⁶ anpacken. Dies wird insbesondere durch die Medien gefördert, die stark die öffentliche Meinung prägen und somit Politiker unter Druck setzen. Spezielle Anlässe zwingen die Politiker zu raschen Problemlösungen. Die Ereignisse rund um Giftdeponien, Atomkraftwerke an der österreichischen Grenze und die Vorfälle um BSE und den Antibiotikaskandal in der Schweinemast illustrieren dies. In der Regel finden in solchen Situationen direkte politische Eingriffe statt. Es handelt sich dabei um Einzelanweisungen, die bis in die unterste Ebene der Beamtschaft einwirken. Dieser ‚Inzidentalismus‘⁵⁷ weist eine viel zu enge Reichweite sowohl in zeitlicher als auch sachlich-interdisziplinärer Sicht auf und bekämpft daher lediglich Symptome. Da aber nur diese Symptome bei den Wählern wahrgenommen werden, kann anhand spezifischer Einzelmaßnahmen das Image des Politikers erhöht werden. Diese Form der ‚reaktiven Politik‘⁵⁸ hat nichts mit nachhaltigen, interdisziplinären und ganzheitlichen Lösungsansätzen zu tun. Die ‚Gunst der Stunde‘⁵⁹ – also die mögliche Akzeptanz tiefgreifender, struktureller Änderungen im Angesicht von Umweltkrisen – wird daher nicht genutzt.

Um die zuletzt behandelten Aspekte zu berücksichtigen, muss die Liste von vorhin um einen weiteren Aspekt ergänzt werden. Denn der politische Motivationsfilter lässt wie oben dargestellt auch noch folgenden Punkt zu:

⊘ *Politische Inzidentalismen*: In Krisenfällen geben Politiker an die Verwaltung genaue Beschreibungen von Symptombekämpfungen vor.

⁵² vgl. Binswanger, M.: Technological Progress and Sustainable Development...

⁵³ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.65ff.

⁵⁴ Bals, C.: Die Systemlogik nutzen! S.58-62.

⁵⁵ Ein österreichisches Beispiel für Symbolpolitik ist die Aktion ‚Klimabündnisgemeinden‘. Ein Beitritt verpflichtet die Gemeinden zu keinen Aktionen. Es gibt keine Sanktionsmittel bei Nicht-Handeln. Somit kann sich auch die trägste Gemeinde symbolisch ‚Klimabündnisgemeinde‘ nennen.

⁵⁶ Bals, C.: Die Systemlogik nutzen! S.58.

⁵⁷ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung. S.72.

⁵⁸ Siehe ebenda.

⁵⁹ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.87f.

Dennoch könnten Politiker theoretisch auch unter den gegebenen Bedingungen geneigt sein, Nachhaltige Entwicklung ansatzweise in ihr Programm aufzunehmen. Es ist für sie nämlich von strategischer Wichtigkeit, möglichst früh Themen zu besetzen, die in Zukunft relevant sein könnten.⁶⁰ Damit können sie jetzt schon ihre Chancen für zukünftige Wahlen steigern.

4.1.2 Die Politik und das Können

Betrachtet man das Können des politischen Systems, so erfährt der letzte Punkt des vorigen Kapitels – nämlich die Tendenz zu Inzidentalismen – eine nochmalige Bestätigung. Generell ist festzustellen, dass es den politischen Entscheidungsträgern nicht nur an der Motivation, sondern auch an den Möglichkeiten fehlt, nachhaltige und ganzheitliche Lösungen wachsen zu lassen. Politiker können den Anforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung derzeit nicht gerecht werden. Solche Anforderungen an die politische Kultur wären konkret folgende:⁶¹

- **Langfristigkeit, Folgenbewusstsein und Zeitgerechtigkeit:** Die langfristige Wirkung von Maßnahmen muss im Vordergrund des Interesses stehen. Die Zeitspanne des Instrumentes muss den Anforderungen der Problemlage entsprechen.
- **Verantwortungsfähigkeit / Verursacherprinzip:** Verantwortlichkeiten müssen klar zugewiesen werden. Es geht nicht an, dass vielen Personen die Lasten aufgebürdet werden, die wenige verursachen.
- **Vorsorgeprinzip / Vermeidungsdanken und –handeln:** Risiken sollen nicht wegen wissenschaftlicher Ungenauigkeit beiseite gelassen werden. Mit der Wissenschaft muss intensive Kommunikation über bestimmte Risiken geführt werden. Welche Risiken nun tatsächlich eingegangen werden, ist mit allen Betroffenen abzuklären.
- **Subsidiarität:** Verantwortung über die eigenen Tätigkeiten ermöglicht eine größtmögliche Lebensnähe der Entscheidungsprozesse.
- **Partizipation / Lernprozesse:** Möglichst viele Sichtweisen sollen eingeflochten werden. In diesen Prozessen soll es über kooperative Diskurse zu einem gemeinschaftlichen ‚Learning our way out‘ kommen.

Es zeigt sich, dass die politische Instanzen gar nicht über die nötigen Führungsmittel verfügen, die ein solches ‚Gesellschaftsmanagement‘ ermöglichen könnten. Es gibt z.B. kein institutionalisiertes politisches Vorgehen, das dem Anspruch der Ganzheitlichkeit gerecht wird. Dies würde mit einer umfassenden Diskussion zur Problemwahrnehmung und Problemdefinition beginnen; weiters die Zieldefinition, Zielgewichtung und Agendagestaltung mit einschließen; im Anschluss auf die nachhaltige Programmgestaltung und Programmimplementierung eingehen und schließlich in eine strukturierte und transparente Evaluation

⁶⁰ Bals, C.: Die Systemlogik nutzen! S.58.

⁶¹ Busch-Lüty, C.: Zukunftsoffen, lebensnah und kooperativ. S.42.

und Ergebniskontrolle münden, aus denen dann weitere politische Weichenstellungen wachsen können.⁶²

Doch nicht nur für einen ganzheitlichen Prozessablauf fehlen Mittel und Institutionen. Auch bei der Qualität der einzelnen Schritte liegen Mängel vor. Den Ansprüchen Nachhaltiger Entwicklung kann nur unter Einbindung einer Vielfalt von Partnern entsprochen werden. Es fehlen jedoch weitgehend Koordinations- und Integrationsmechanismen, die dies bewerkstelligen könnten.⁶³ Die Politik ist thematisch genauso zersplittert wie beispielsweise die Wissenschaft oder die Verwaltung. Einzige inhaltlich-politische Koordinierungsmittel sind Partei- sowie Regierungsprogramme, die das Verhalten aufeinander abzustimmen versuchen.⁶⁴ Dies gelingt aber nur teilweise. Übrig bleibt somit meist nur die finanzielle Koordinierung über den Finanzminister und die ‚negative Koordinierung‘⁶⁵. Letztere setzt dann ein, wenn ein Bereich erhebliche Einwände gegen das geplante Vorhaben eines Nachbarbereiches hat. Durch massives Veto können so geplante Maßnahmen verhindert werden. Letztendlich kann dies zu einer Lähmung der politischen Dynamik führen. Übrig bleiben wiederum nur solche Maßnahmen, die wenig Widerstand auslösen.

Betrachtet man die Vielzahl von Ansprüchen an das politische System mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, erkennt man die Überlastung des Systems.

Dieser Überlegung liegt das politische Modell von D. Easton zu Grunde⁶⁶. Er geht davon aus, dass an das politische System Inputs herangetragen werden. Sie kommen aus dem Umfeld und bestehen aus Forderungen nach Entscheidungen zum Wohle der Gesellschaft. Die neuen Herausforderungen, für die die Gesellschaft zur Zeit von den Politikern Antwort erwartet, sind vielseitig⁶⁷: Überalterung und Bevölkerungsrückgang, neue Arbeitslosigkeit und neue Armut, Überschuldung bei den Staatsfinanzen, lokale Kriege und Terrorismus, das schleichende Kollabieren der Ökosysteme sowie wirtschaftliche Rezession, um nur einige zu nennen.

Die Outputs des politischen Systems sollen eben jene Entscheidungen und Antworten sein, die die Gesellschaft für die neuen Herausforderungen fordert. Sind nun aber Engpässe in Organisation, Informations- und Kommunikationsstrukturen und personellen Kapazitäten zu verzeichnen, wird Stress und Druck erzeugt. „Als Notreaktion werden komplexe Probleme durch selektive Betrachtungen vereinfacht, werden punktuelle Entscheidungen getroffen, weil für langfristige Konzepte der ‚Atem‘ fehlt.“⁶⁸

⁶² Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.23. Sowie Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung. S.73.

⁶³ Siehe ebenda, S.80.

⁶⁴ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes... S.59f.

⁶⁵ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.26.

⁶⁶ vgl. Easton, D.: A Systems Analysis of Political Life. S.57ff.

⁶⁷ vgl. Graßl, H.: Globale Umweltveränderungen und Anforderungen an die Politik. S.22. Sowie Möller, C.: Vom Anwalt zum Mediator. S.28. Sowie Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.31ff.

⁶⁸ Wicha, B.: Die Salzburg-Kommission... S.276.

Damit bleibt es weiterhin bei einer Asymmetrie von Gegenwarts- gegenüber Zukunftsfragen, Problemen wird nachgeeilt, anstatt aktiv vorzudenken, und Pläne, Strategien und Programme werden nicht auf ihre Nachhaltigkeit überprüft.⁶⁹ Der Fähigkeitsfilter lässt keine anderen Aktivitäten zu. Das politische System bleibt alleine aufgrund des mangelhaften Könnens ein Nadelöhr für Nachhaltige Entwicklung.

4.1.3 Die Politik und das Dürfen

Allgemein ist zu sagen, dass das Dürfen für Politiker durchaus einige Restriktionen beinhaltet, aber im Vergleich zu Können und Wollen eine nicht so große Bedeutung hat. Denn generell sind Politiker weniger durch organisatorische Handlungsrechte eingeschränkt als etwa Akteure aus der Verwaltung. Streng staatstheoretisch betrachtet steht es den Politikern frei, sich ihre eigene Rolle zu bestimmen und eigene Schwerpunkte zu setzen. Sie haben auch grundsätzlich das Recht, den inneren Aufbau des Staates zu bestimmen. Sie legen Regeln fest, an die sich das Gesamtsystem aber auch sie selbst halten müssen.⁷⁰

Geht man nun davon aus, dass Innovationsfähigkeit eng mit dem Grad der Freiheit zusammenhängt, kann man vermuten, dass der Politik vergleichsweise kreative Möglichkeiten offen stehen. Und in der Tat entstanden in den letzten 25 Jahren die meisten strukturellen Änderungen in der Politik und nicht etwa in der Verwaltung selbst.⁷¹

Dennoch haben PolitikerInnen nicht unbeschränkte Freiheit. Handlungsrestriktionen gehen etwa vom eigenen Partei- und Wahlprogramm aus. Diese übernehmen somit nicht nur eine koordinierende Wirkung, sondern beschneiden den Politiker auch in der kreativen Wahl seiner Mittel und Instrumente.

Interessanterweise gehen Einschränkungen des Dürfens größtenteils nur von der eigenen Partei oder dem Regierungspartner aus. Die verfassungsmäßig verankerte politische Kontrolle durch die Gewaltenteilung fällt größtenteils aus. Glasl⁷² geht davon aus, dass die wichtigsten Säulen einer modernen Demokratie – das parlamentarische Misstrauensvotum, die individuelle Ministerverantwortlichkeit, das Recht auf Untersuchungsausschüsse und die Kontrolle der Finanzgebarung durch den Rechnungshof – in Wirklichkeit nicht funktionieren.

Die bereits angesprochene und für Belange der Nachhaltigkeit so typische Vielzahl der Querverbindungen zwischen den einzelnen Politikbereichen macht auch die individuelle Ministerverantwortlichkeit obsolet. Ganz abgesehen davon, dass die Kontrollmöglichkeit des Parlamentes gegenüber der Regierung selbst bei eindeutiger Verantwortlichkeit schon schwierig durchzusetzen ist. Grund dafür ist, dass eine Regierung nur entstehen kann, wenn

⁶⁹ vgl. Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): *Zukunftsfähiges Regieren...* S.7.

⁷⁰ Zimmermann, H. et al.: *Innovation jenseits des Marktes*. Berlin, S.55f, 59f u. 66f.

⁷¹ Siehe ebenda, S.88. Sowie vgl. Kap.3.2.1.3.

⁷² Glasl, F.: *Reformansätze in Politik und Verwaltung*. S.73.

sie von einer parlamentarischen Mehrheit gestützt wird. Daher stellen dieselben Parteien gleichzeitig die Regierungskoalition und die Mehrheit im Parlament. Für die klassischen Kontrollrechte des Parlaments (Misstrauensvotum, Untersuchungsausschuss) muss aber ebenfalls zumindest über die Mehrheit verfügt werden. Damit kommt es zur paradoxen Situation, dass sich die Mehrheit selbst kontrolliert. Deshalb können Minister zwar vielleicht noch durch persönliches Versagen (Lügen, mangelnde Integrität der Person) vom Parlament zur Verantwortung gezogen werden, kaum aber für ihre Politik oder die Ausführung der Amtsgeschäfte. Es folgt daher, dass selbst in den Fällen, in denen die Opposition massive Einwände aufgrund nicht-nachhaltigen Agierens eines Ministers hat, die demokratische Kontrolle innerhalb einer Amtsperiode ausfällt.⁷³

Faktisch wird die Kontrollmöglichkeit durch die Opposition schon dadurch unterminiert, dass sie gar nicht über entsprechende Information verfügt. Regierungsparteien haben ein „Informationsmonopol“⁷⁴ und der Opposition ist es nur schwer möglich, an relevante Materialien zu gelangen. Dies macht es der Opposition schwierig, Missstände aufzuzeigen bzw. bessere, ganzheitlichere und nachhaltigere Alternativen vorzuschlagen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass sich bei Ministern lediglich die Legalität eines Vorgehens beanstanden lässt, nicht aber die Nachhaltigkeit. Über letzteres könnte theoretisch nur bei den Wahlen entschieden werden (siehe Kapitel 4.1.1).

Zeitgleich zur ‚Entmachtung‘ des Parlaments wurden andere Akteure aufgewertet.⁷⁵ Die Regierung war natürlich von der Inputseite her niemals unabhängig. Doch besonders in den letzten Jahrzehnten nahm die Bedeutung einiger gesellschaftlicher Anspruchsgruppen zu. Lobbyismus und die „Verhandlungsdemokratie“⁷⁶ wurden zunehmend wichtiger. Letztere bedeutet, dass die Regierung mit einigen gesellschaftlichen Anspruchsgruppen Maßnahmen aushandelt und dann dem Parlament zur Abstimmung vorlegt. Die Legislative hat dann nur noch zwei Optionen übrig. Entweder sie akzeptiert das ganze ausgehandelte Paket oder es wird abgelehnt. Faktisch wandert somit die Gestaltungsmacht immer weiter weg vom Parlament. Maßnahmen und Instrumente entstehen aus einem Zusammenspiel von Regierung, Verwaltung und einigen nicht-staatlichen Akteuren. Letztere sind somit beides zugleich: Steuerungsobjekte und Steuerungssubjekte.⁷⁷ Die Auswahl der nicht-staatlichen Akteure, die an diesen Aushandlungsprozessen teilnehmen können, ist aber sehr begrenzt. Dadurch werden viele Informationen und Sichtweisen ausgeklammert bzw. dürfen auch gar nicht miteinbezogen werden.

In diesem Abhängigkeitsverhältnis vom Willen und von der Information von einigen nicht-staatlichen Akteuren entstehen in der Praxis sehr bedeutende Restriktionen für die Handlungsspielräume der Politiker der Regierungsparteien.

⁷³ vgl. „Uneingeschränkter Spielraum auf Zeit“, Kap. 4.1.

⁷⁴ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung. S.73.

⁷⁵ vgl. Leicht, R.: Alles Verhandlungssache. S.5.

⁷⁶ Siehe ebenda.

⁷⁷ vgl. Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Kap.3.2.

Schließlich wird das aktuelle politische System auch noch vom Output der vergangenen Politik im Dürfen beschnitten. Denn durch die bereits vorhandene Gesetzesflut werden dem politischen Handeln selbst viele Auflagen gemacht.

*Ehe eine Sachfrage in Angriff genommen werden kann, müssen erst viele Vorfragen rechtlicher Art geklärt werden, die innovative Lösungsalternativen von vornherein ausscheiden. Die überwältigende Zunahme der Staatsaufgaben und der Zwang zu deren Erfüllung durch einklagbare Rechtsansprüche führt zu einer Zweckbindung der finanziellen Mittel. In manchen Bereichen kann nur noch von Posterioritäten beim Unterlassen, nicht aber von Prioritäten beim Aufgreifen neuer Probleme gesprochen werden.*⁷⁸

Zusammenfassend bedeutet das, dass das Dürfen im wesentlichen durch drei Faktoren eingeschränkt wird:

- ⊘ das Partei- oder Regierungsprogramm,
- ⊘ das Veto der anderen Bereiche,
- ⊘ die Interessen der als relevant erachteten nicht-staatlichen Interessensgruppen,
- ⊘ sowie die aufgebürdeten Aufgaben aus der vergangenen Politik.

Nachhaltige Entwicklung wird dabei durch einen oder mehrere dieser Punkte herausgefiltert.

4.1.4 Zusammenfassung des Könnens, Dürfens und Wollens des politischen Systems

Aus Kapitel 4 wird ersichtlich, dass das derzeit manchmal immer noch vorherrschende Bild des allgewaltigen Politikers, der aus Einsicht und Verantwortung heraus handelt, Fiktion ist.⁷⁹ Viele politische Umstände verhindern, dass Nachhaltige Entwicklung intensiv vorangetrieben wird.

Vom Können her ist es schon gar nicht möglich, Querschnittsaufgaben interdisziplinär und unter Einbindung einer Vielzahl von Interessen zu koordinieren. Auch ganzheitliche Prozessabläufe – von der Problemdefinition bis zur Evaluation – sind nicht institutionalisiert. Dazu kommt noch die Fülle an Überforderungen mit gesellschaftlichen Anforderungen, die keinen ‚Atem‘ für ganzheitliche Lösungen übrig lässt.

Dies wird noch durch die Gesetzesflut vergangener Politik verstärkt. In der Masse an einklagbarer Verpflichtungen können Politiker nur noch auswählen, was sie vernachlässigen, nicht mehr, wo sie Prioritäten setzen können. Gleichzeitig erlauben die ‚Spielregeln‘ der Verhandlungsdemokratie nicht mehr, gegen den Willen wichtiger nicht-staatlicher Akteure vorzugehen, die sich häufig grundlegender Maßnahmen für Nachhaltiger Entwicklung verwehren.

⁷⁸ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung. S.74.

⁷⁹ Siehe ebenda.

Doch nicht nur einige bedeutende nicht-staatliche Akteure sträuben sich gegen nachhaltige Maßnahmen. Auch insgesamt gesehen meinen Politiker derzeit, mit Nachhaltiger Entwicklung nicht am Wählermarkt auf Stimmenfang gehen zu können.

Um Konflikte zu vermeiden und Stimmen zu maximieren, wird jeglicher tiefgreifender Strukturwandel vom politischen System herausgefiltert. Dies ist auch dadurch möglich, dass derzeit keine demokratische Kontrolle für nachhaltige Arbeitsweisen vorhanden sind. Übrig bleiben daher nur Maßnahmen, die den guten Willen erkennen lassen, aber keine Konflikte nach sich ziehen. Im speziellen sind dies nachhaltige Subventionen (insbesondere Förderungen zur Öko-Effizienz), Symbolpolitik und bei Bedarfsfall die etwas mutigeren Einzeleingriffe (Inzidentalismen).

4.2 Befragungsergebnisse zu Hemmnissen in der Politik

4.2.1 Politik als Schlüsselbereich

Ein sehr eindeutiges und klares Ergebnis der Interviews ist, dass die Politik als ein Schlüsselbereich für Nachhaltige Entwicklung angesehen wird. Viele Interviewpartner aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Nicht-Regierungsorganisationen sind der Meinung, dass es besonders an den Politikern und Politikerinnen liegt, Nachhaltigkeit wirklich werden zu lassen. Gleichzeitig schreiben sich die PolitikerInnen aber auch selbst eine maßgebliche Rolle zu. Eigensicht und Fremdsicht stimmen also darin überein, dass für Nachhaltige Entwicklung Hemmnisse in der Politik von besonderer Tragweite sind.

Zur **Fremdsicht**: Besonders auffallend war, dass beinahe alle Interviewpartner bei der Realitätsrekonstruktion das Kärtchen „Politiker“ sehr zentral platzierten. Und selbst jene Akteure, die sich in keinem engen Kontakt zur Politik sahen, bekräftigten häufig, dass sie gerne mehr politischen Einfluss hätten. PolitikerInnen werden daher als einflussreiche Personen in der Institutionenlandschaft wahrgenommen.

Dementsprechend groß sind die Erwartungen. Sie sind es, die als Schlüsselpersonen alle anderen Akteure für Zukunftsfähigkeit begeistern sollen. Und sie sind es, denen es am ehesten zugetraut wird, „den Stein ins Rollen zu bringen“, indem sie Strukturen nachhaltig verändern. Diese Auffassungen beruhen auf der Annahme, dass die Politik schneller und flexibler reagieren kann, als es etwa der Verwaltung möglich ist. Gleichzeitig wird ihr auch die Macht bescheinigt, Rahmenbedingungen zu ändern - sowohl für die Verwaltung als auch für Wirtschaft und Bürger.

So groß die Erwartungen auch sind, so groß sind auch die Enttäuschungen. Durch ihre zentrale Stellung erhalten sie auch einen Gutteil der Schuldzuweisung, dass Nachhaltigkeit immer noch ungenügend verwirklicht wurde.

Die **Eigensicht** der PolitikerInnen deckt sich teilweise mit der Fremdsicht. Dass auch Politiker sich selbst als Schlüsselpersonen begreifen, ist beispielsweise daran abzulesen, welches Ideal sie in ihrem Berufsbild verfolgen: Für sie ist der ideale Politiker flexibel, verrät aber niemals seine Grundsätze, und kann im Falle eines Streits mutige Entscheidungen zum Wohle des Volkes treffen. Er ist es auch, der Vision und Hoffnung gibt und für Veränderungen sorgen muss. Das Ideal ist also von einer starken „*Macher-Mentalität*“ geprägt.⁸⁰ Falls im Bereich „Politik“ überhaupt von Hemmnisse die Rede war, sahen die Politiker die Ursachen v.a. darin, dass viele Kollegen und Kolleginnen von diesem Idealbild abfallen: Sie hätten zuwenig Mut und Vision.

Doch – und hier gehen Fremd- und Eigensicht auseinander – Negatives trat bei den Politikern häufig zugunsten der Darstellung von Erfolgen zurück. Die Ursachen dafür können im nächsten Kapitel nachvollzogen werden.

4.2.2 Fristigkeit und Schönfärberei

Bei den Interviews kam oft zum Ausdruck, dass regierende PolitikerInnen stark unter Druck stehen, Erfolge vorzuweisen. Das wiederum kann eine Tendenz zur Schönfärberei bewirken: Man versucht von Schwierigkeiten abzulenken, indem Erfolge und ehrgeizige Vorhaben in den Vordergrund gestellt werden. Besonders vor den Medien ist dieses Verhalten wichtig – sind es doch Zeitungen und Fernsehen, über die es den Wählermarkt zu mobilisieren gilt. Oder wie ein Politiker zu sagen pflegte: „*Die Medien sind das tägliche Brot der Politiker.*“

Doch nicht alles eignet sich für die Vermittlung als Erfolg oder als erfolgsversprechendes Vorhaben.

Für die Kommunikation **als Vorhaben** erschien der Begriff „Nachhaltigkeit“ den interviewten Politikern als denkbar ungeeignet. Einerseits – so einige interviewte Politiker – ist er dem Alltagsleben zu fern. Themen wie Arbeitslosigkeit oder Sicherheit sind der Lebenswelt der Wähler viel näher. Andererseits ist Nachhaltigkeit auch zu abstrakt. Im Vergleich dazu ist das Ziel des Nulldefizits viel schneller zu erklären. Nur in einem Interview kam zum Ausdruck, dass zumindest das Konzept „vorsorgende Umweltpolitik“ gut zu transportieren sei.

Viele Politiker meinten auch, dass sich Nachhaltigkeit nur schwer **als Erfolg** verbuchen lässt. Nachhaltige Handlungen wirken systemisch. Ursache und Wirkung sind somit nicht so klar zuzuteilen. In der Öffentlichkeit bringt es aber Vorteile, einfache Botschaften zu vermitteln, in denen einer politischen Maßnahme ganz klar eine konkrete (positive) Auswirkung gegenübergestellt werden kann.

Auch das Problem der Fristigkeit der Politik kommt hier stark zum Tragen, das kaum von den Politikern selbst, häufig aber aus der Fremdsicht ins Treffen geführt wurde. Da durch

⁸⁰ Für das „Idealbild des Politikers“ wurde hier bewusst nur die männliche Form verwendet, da bei den Interviews das Bild stark „männlich“ besetzt schien.

langfristige, nachhaltige Maßnahmen Probleme meist nicht ad hoc gelöst werden, sind Verbesserungen für die WählerInnen nicht sofort spürbar und daher kaum auf dem Stimmenmarkt verwertbar. Langfristige, tiefgreifende Strategien eignen sich nicht für Amtsperioden von 4 oder 5 Jahren. In den Interviews bestätigte sich daher die in Kapitel 4.1 erwähnte Tendenz zu Einzeleingriffen (Inzidentalismen). Besonders Vertreter aus der Verwaltung und der Wirtschaft meinten, dass die Politik quer über alle Parteien zu sehr die schnellen Erfolge suche und dabei „partikulär“ vorgehe. Ein Wissenschaftler, der sich mit angewandter Forschung beschäftigt, erklärte, dass seine Vorschläge von der Politik nur dann akzeptiert werden, wenn es sich um kleine Einzelmaßnahmen handelt. Vorschläge, die langwierige Strukturveränderung nach sich ziehen, wurden bisher noch nie umgesetzt. Ein anderer Interviewpartner meinte, dass die Bereitschaft der Politik, langfristige Strategien zu entwerfen, immer mehr abnehme. Viele bekrittelten auch, dass sich Politiker zu sehr von politischen Tagesthemen leiten ließen und „zu populistisch“ handelten. Somit bleibe kaum noch Zeit, über Grundlegendes zu diskutieren.

Stattdessen – so eine Interviewpartnerin – beschäftigen sich PolitikerInnen zu sehr mit Detailfragen. Als Beispiel wurde genannt, dass viele von ihnen zu viel Zeit damit verbringen, die Nachbesetzung der Posten in der Verwaltung zu kontrollieren. Oder sie setzen sich zu sehr mit technischen Aspekten (wie etwa Grenzwerten) auseinander.

Ein weiterer Aspekt der kurzen Fristigkeiten ist, dass es in der Politik zu wenig Kontinuität gäbe. So bängen in der Verwaltung selbst Betreiber erfolgreicher Nachhaltigkeitsprogramme oft von Amtsperiode zu Amtsperiode um die Fortführung der Projekte. Gibt es keine Rückendeckung von hoher politischer Seite, kann ein Wechsel der Zuständigkeiten manchmal das Aus für ein Programm bedeuten. Dabei bedürfen aber oft gerade Projekte zur Nachhaltigkeit eines sich langsam aufbauenden Prozesses.

Die kurzen Amts- und Legislaturperioden gefährden aber nicht nur die Kontinuität von Nachhaltigkeitsprogrammen. Sie machen auch tiefgreifende Strukturreformen unmöglich. Eine Interviewpartnerin meinte etwa, dass eine sinnvolle Verwaltungsreform mindestens 10 Jahre bräuchte. Jede kürzerfristige Initiative sei eine Illusion. Die Schwierigkeit dabei ist allerdings, dass dieselbe Verwaltungsreform nach jedem Ministerwechsel neu beschlossen werden müsste, damit die Arbeiten fortgesetzt werden kann. Aber schon alleine dafür müsste man viel Überzeugungskraft aufwenden.

Auch die Verwirklichung der ‚ökosozialen Marktwirtschaft‘ scheiterte nach Aussage eines Interviewpartners unter anderem an der kurzen Fristigkeit. Denn mit einer neuen Generation von Politikern wurden ganz neue Schwerpunkte gesetzt. Eine Aufwertung von Umweltfragen konnte ab diesem Zeitpunkt nicht mehr fortgeführt werden.

Es ist daher zu vermuten, dass auch ein Strukturwandel in Richtung Nachhaltigkeit nicht binnen 4 Jahren vom Zaun gebrochen werden kann.

4.2.3 Networking

In den Interviews wurden auch die Verbindungen der PolitikerInnen zu anderen Akteuren und Institutionen beschrieben. Zusammengefasst dargestellt ergab sich ein dichtes Netz an Beziehungen, in dessen Zentrum die Politiker ihre Netze spannten. Wir bezeichneten das Bild als ‚Netzwerk‘ und die Tätigkeit, das Netzwerk zu errichten und zu pflegen, mit dem englischen Begriff ‚networking‘.

Unter Networking werden hier alle Tätigkeiten zusammengefasst, mit denen die Politiker zu Institutionen und Gruppen außerhalb der Politik Kontakt aufnehmen: Verwaltung, Interessensvertretungen, Wissenschaft, Nicht-Regierungsorganisationen, Unternehmen und Bürgern und Bürgerinnen. Die Politiker knüpfen diese Kontakte unter anderem, um sich mit Informationen zu versorgen. Von jedem dieser Anspruchsgruppen erhalten sie Einblick in verschiedenste Sichtweisen. So bekommen die PolitikerInnen viele Teilmformationen wie kleine Puzzlesteine, aus denen sie ihre Realität konstruieren. Erst daraus können sie ableiten, welche Probleme aktuell sind und welche Lösungen es dafür geben kann.

Ein Netzwerk an Verbindungen entsteht durch viele Einflüsse. Einige Kontakte ergeben sich automatisch aus der Regierungsfunktion oder aus den Interessen der Partei. Andere wiederum kann der Politiker selbst bestimmen: Diese ergeben sich durch die Zusammensetzung seines Beraterteams, durch seine persönlichen Neigungen und durch seine Beziehungen aus früheren Tätigkeiten.

Networking – ein neuer Begriff für eine alte Tätigkeit? Sicherlich, Networking passierte schon immer, denn seit jeher war ein politischer Entscheidungsträger in ein Beziehungsnetz eingeflochten. Im Laufe der Interviews entstand jedoch der Eindruck, dass Networking in der gegenwärtigen Zeit von besonderer Bedeutung ist. Die Pflege eines Netzwerkes erschien als eine politische Kernaufgabe. Und weil sie im Wesentlichen bestimmt, welche Probleme und Lösungswege wahrgenommen werden, wird im Folgenden ausgewertet, welche Charakteristika die Netzwerkgestaltung von PolitikerInnen aufweisen.

Informationen der Verwaltung

Politiker mit Regierungstätigkeit stehen natürlich in Verbindung mit Vertretern der zugehörigen Verwaltungseinheit. Dabei erhalten sie Informationen, die sie als Grundlage für ihre politische Entscheidungen verwenden können. Besonders wenn es sich um langfristige Programme und Entwicklungen handelt, können Politiker von der personellen Kontinuität und dem daraus folgendem Langfristwissen der Verwaltung profitieren.

Ob es sich bei diesem Informationsaustausch aber tatsächlich um ein „*pulsierendes Verhältnis*“ handelt, wie es ein Interviewpartner aus der Verwaltung bezeichnete, ist von Situation zu Situation verschieden. Denn die Annahme, dass Politiker zwingend von der Verwaltungsinformation abhängig sind, erwies sich in den Interviews als falsch. So brachte ein interviewter Politiker zum Ausdruck, dass er sich über sein politisches Team durch inten-

sives Networking mit anderen Institutionen vom Wissen der Verwaltung emanzipieren konnte. Ein anderer Politiker bestätigte implizit, dass Auskünfte aus der Verwaltung generell überbewertet werden. Denn auch die Opposition habe „keinen Informationsnotstand“, nur weil sie keinen engen Kontakt mit der Verwaltung pflegen könne. Wissen könne eben über viele Quellen generiert werden. Die Verwaltung sei nur eine davon.

Personen aus der Verwaltung sind also nicht die einzigen Akteure, die die Politiker informieren. Auf Vorschläge der Administration muss daher nicht unbedingt eingegangen werden. Dadurch ergibt sich für Mitarbeiter der Verwaltung, die sich mit Nachhaltigkeit beschäftigen, eine ganz spezielle Rolle. Häufig ist es nicht ihr expliziter Auftrag, ihre Arbeit auf Zukunftsfähigkeit auszurichten. Sie beschäftigen sich in erster Linie aus Engagement und Überzeugung mit diesem Thema. Um ihre Arbeitsfelder nun aber auch wirklich nachhaltig gestalten zu können, finden sich diese engagierten Mitarbeiter häufig als Bittsteller vor den zuständigen Politikern. Nur wenige Interviewpartnern meinten, dass sie sich über ihre eigene politische Beratungstätigkeit die nötigen Freiräume relativ unkompliziert schaffen konnten.⁸¹ Viele beklagten, dass sie ständig damit zu kämpfen hätten, die Politiker von der Sinnhaftigkeit nachhaltiger Maßnahmen zu überzeugen und es schwer sei, notwendige Mittel zu lukrieren. In Verwaltungsbereichen, die nicht explizit Nachhaltigkeit zur Aufgabe haben, hängen nachhaltige Initiativen also häufig vom Überzeugungsgeschick der Verwaltungsangestellten und der „Gönnerhaftigkeit“ der (ständig wechselnden) Politiker ab. Engagierte Vertreter der Verwaltung beklagten daher häufig den Umstand, dass Nachhaltigkeit bei ihnen noch nicht „Chefsache“ sei. Anstatt selbst ständig mühsam die Erlaubnis einholen zu müssen, hätten sie gerne den umgekehrten Weg: den offiziellen Auftrag zur Nachhaltigkeitsarbeit.

Zusammengefasst ergab sich aus Sicht von VertreterInnen der Verwaltung, die sich für Nachhaltige Entwicklung engagieren, folgendes Bild: Der/die PolitikerIn ist ein umbuhltes Wesen, dem man überzeugende Informationen geben möchte, um für Nachhaltigkeit tätig werden zu können. Dabei tritt man aber in Konkurrenz mit anderen „Nebenbuhlern“ und viel zu oft entzieht sich der politische Entscheidungsträger dem eigenen Einfluss.

Zwischeninstitutionen

Ein Ergebnis der Interviews ist auf, dass der Einfluss von *Zwischeninstitutionen* nicht zu unterschätzen ist. Diese Institutionen entstehen dann, wenn wahrgenommen wird, dass wichtige Aufgaben anstehen, die von bereits vorhandenen Institutionen nicht geleistet werden können. Im Laufe der jüngeren Geschichte sind eine Vielzahl solcher Zwischeninstitutionen entstanden. Politische Aufgaben sind nämlich häufig alleine mit Hilfe der Verwaltung nicht zu lösen. Daher bleibt oft nichts weiter übrig, als in eigens neu geschaffene, in-

⁸¹ Als Beispiele für gelungene Politikberatung von Seiten der Verwaltung wurden auf Bundesebene die Einflussnahme über Räte genannt. Auf regionaler Ebene gibt es in einem Bezirk auch einen informellen Austausch zwischen Politikern und Verwaltungsvertretern über sogenannte „Politikerstammtische“.

termediäre Organisationen zu flüchten. Diese „Fluchtinstitutionen“ haben im Vergleich zur Verwaltung einige Vorteile: Sie haben eine klare Mission, sind kleiner und flexibler und verfügen über weniger Hierarchie und Bürokratie. Vor allem aber bieten sie die Möglichkeit, verschiedenste Akteure auf unkomplizierte Art und Weise einzubinden. So entsteht ein „intermediäres Feld“⁸², in dem unterschiedliche Institutionen für neuartige Problemlösungen zusammenarbeiten können.

Ein paar Beispiele werden zeigen, dass intermediäre Institutionen sehr geläufig und weit verbreitet sind. So wurde in den Zeiten der Erdölkrise etwa die E.V.A. (Energieverwertungsagentur) gegründet. Ihre Mission ist die politische Beratung zu Energiefragen durch Wissenschaftler – eine Aufgabe, die offensichtlich außerhalb der traditionellen Verwaltung einfacher zu erledigen war. Somit wurde ein „intermediäres Feld“ errichtet, in dem der Kommunikationsfluss zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung auf Bundes- und Landesebene intensiviert werden konnte.

Ein weiteres Beispiel ist die TMG (Technologie Marketing Ges.m.b.H.) in Oberösterreich. Ihre Aufgabe ist es, technologische Wirtschaftsförderung zu betreiben. Diese Vermittlerorganisation verstärkt den Austausch zwischen Politik, Interessensvertretungen, Wissenschaft und Unternehmen.

Durch diese Vermittlerorganisationen entstand ein weiter Graubereich zwischen Verwaltung, Politik, Wissenschaft, Interessensvertretungen, Unternehmen und anderen Institutionen. Damit wurde es im Laufe der Zeit unmöglich, eine scharfe Grenze zwischen diesen Institutionen zu ziehen. Der Übergang des politisch-administrativen Systems in andere gesellschaftliche Bereiche wurde damit ein fließender.

Ein wichtiges Kennzeichen dieser Zwischeninstitutionen ist, dass sie PolitikerInnen (sowie die hohe Administration) personell miteinbeziehen. So obliegt etwa die Führung der TMG dem jeweiligen Wirtschaftslandesrat; der Präsident der E.V.A. war früher der Bundeskanzler, seit geraumer Zeit ist es der Umweltminister.

Da nun diese Zwischeninstitutionen eine praktische Einrichtung sind, werden immer wieder neue gegründet – und selten wieder aufgelöst. Daher ist anzunehmen, dass die Politiker in Regierungsfunktion in eine beträchtliche Anzahl „semi-formeller“ Ämter (Vorstände, Präsidenschaften, Mitgliedschaften, Ratsvorsitzendentätigkeiten...) eingebunden sind. Diese Tätigkeiten geben wiederum Gelegenheit für informellen Austausch mit den Vertretern und Vertreterinnen der Partnerinstitutionen. Alleine durch die Zeit, die für die unterschiedlichen intermediäre Institutionen insgesamt aufgewendet wird, muss daher ein nicht zu unterschätzender Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger gegeben sein. Das Ausmaß ist durch die Interviews aber schwer einzuschätzen und bedürfte weiterer Untersuchungen.

Internationaler Einfluss

⁸² vgl. von der Heydt, Andreas (1997): Verhandeln für eine bessere Zukunft... S.42ff. Sowie: Selle, Klaus: Planung im Wandel... S.34-45.

Da unsere Untersuchung einen starken Fokus auf österreichische Institutionen hat, gab es nur wenig detaillierte Auskünfte zu den internationalen Verflechtungen. Es wurde aber häufig angedeutet, dass internationale Gegebenheiten einen großen Einfluss auf die Themen und Entscheidungen haben, die von Politikern wahrgenommen werden.

Um ein paar Beispiele zu nennen: Ein Interviewpartner aus der Politik meinte, dass das Umweltthema v.a. aufgrund internationaler Entwicklungen Anfang der 90er fast komplett aus der politischen Landschaft verschwand. Globale wirtschaftliche Probleme, EU-Beitritt und die darauf folgenden Bemühungen, die Konvergenzkriterien einzuhalten, brachten Sparziele auf die politische Agenda. Randthemen (Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit...) fielen dieser Schwerpunktsetzung häufig zum Opfer.

Auch Interviewpartner außerhalb der Politik meinten, dass neben der EU auch Institutionen wie OECD, GATT und WTO einen erheblichen Einfluss haben. Ein Interviewpartner aus der Wissenschaft vertrat die Auffassung, dass die österreichische Politik überhaupt stark top-down von der internationalen Ebene bestimmt ist. Die internationale Absprache lasse nur mehr wenig nationalen Spielraum. In einem anderen Interview bestätigte eine Kollegin diesen Eindruck: PolitikerInnen seien nur zum Handeln bereit, wenn es Vorgaben von internationalen Institutionen gäbe.

Es wurden aber auch für die Nachhaltigkeit positive Einflüsse von der internationalen Ebene erwähnt. Mehrere InterviewpartnerInnen lobten die Impulse zur Nachhaltigkeit von der Europäischen Union, wenn auch zum 6. Rahmenprogramm der EU geteilte Meinungen vorhanden waren. Uneingeschränkt begrüßt wurde jedoch, dass Kriterien der Nachhaltigkeit bei den EU-Regionalförderungen zumindest theoretisch eine Rolle spielen.

Sozialpartner

Die Interviews ergaben, dass zwischen den Spitzen der Interessensvertretungen und den Politikern ein wichtiger Austausch stattfindet. Dieser findet einerseits immer noch über die offiziell institutionalisierte Sozialpartnerschaft statt. Andererseits ergibt sich auch Kontakt über den schwer zu definierenden Graubereich, der sich durch Zusammenarbeit über die Zwischeninstitutionen, die informellen Treffen bei Veranstaltungen usw. bildet.

Freilich entscheidet hier auch die Parteipolitik, mit welcher Interessensvertretung der Informationsaustausch am besten funktioniert.

Unternehmen

Unternehmen versuchen ausgewählten PolitikerInnen ihre eigene Sicht der Dinge näher zu bringen, damit diese in den politischen Entscheidungen berücksichtigt wird. So können schon im Vorhinein eventuelle Schwierigkeiten ausgeräumt werden. Vorrangiges Bestreben ist es, den Verwaltungsaufwand für die Betriebe so gering wie möglich zu halten (z.B. AWG – Abfallwirtschaftsgesetz). Manchmal ist den Politikern die volle Tragweite ihrer

Vorhaben nicht klar. Manche geplanten Maßnahmen hätten zur Konsequenz, dass einige Unternehmen untergehen würden, weil sie die Auflagen nicht erfüllen könnten (z.B. erste Entwürfe zum Lösemittellemissionsgesetz). Durch gezielte Information der politischen Entscheidungsträger von Seiten der Unternehmen erspart sich der politisch-administrative Apparat bei der Implementierung „*viel Sand im Getriebe*“, weil einige Schwierigkeiten im Vorfeld bereinigt werden können.

Unternehmen versuchen entweder indirekt über die Interessensvertretungen auf Politiker Einfluss zu nehmen oder sie versuchen direkt auf Veranstaltungen, Events und dergleichen Kontakt aufzunehmen.

Ein Interviewpartner aus der Wirtschaft versicherte aber, dass Lobbying ein „*hartes Geschäft*“ sei. „*Den Politikern hinterher zu rennen*“ sei zeit- und ressourcenintensiv. Es kann daher nur von größeren Unternehmen gezielt vorgenommen werden.

Nicht-Regierungsorganisationen

Mit Nicht-Regierungsorganisationen sind alle Arten von privaten Organisationen abseits von Sozialpartnerschaft, Unternehmen und Zwischeninstitutionen gemeint. Somit umfasst die Menge der Nicht-Regierungsorganisationen weit mehr als Umwelt- und Sozial-NGOs. Bedeutung und Einfluss auf politische Entscheidungsträger nimmt mit ihrer Größe zu. Je mehr Ressourcen und je größer Mitgliederzahl und Medienpräsenz sind, desto stärker werden sie ins politische Kalkül miteinbezogen.

Als Beispiel nannte ein Interviewpartner die beiden Autoklubs ÖAMTC und ARBÖ. Sie gehören zu den mitgliederstärksten Organisationen in Österreich und würden in ihrer Größe nur noch von der Katholischen Kirche überboten werden. Dadurch sei es nicht so, dass die Parteien, denen sie nahe sind, großen Einfluss auf sie ausüben. Vielmehr sei es umgekehrt: Er vertrat die Meinung, dass sich „*die Autoklubs ihre politischen Parteien halten*“.

Kontakt zu Bürgern und Bürgerinnen

Die Meinung der Bürgerinnen und Bürger wirkt sehr stark auf die Problemwahrnehmung und Lösungsfindung der Politiker ein – denn schließlich handelt es sich um ihre Wählerschaft. Der „Wille der Bevölkerung“ wird in erster Linie aus den Medien und Umfragen ermittelt. Dabei wird interpretiert, wie konkrete Probleme in der Gesellschaft wahrgenommen werden und wie weit eventuelle Lösungen akzeptiert werden.

Besonders von wirtschaftlicher Seite kam daher der Vorwurf, dass PolitikerInnen „*zu populistisch*“ agieren. So wurde gemutmaßt, dass Politiker die Pläne für einen Biotech-Cluster in Oberösterreich deshalb ad acta legten, weil sie die Kampagnen auflagenstarker Zeitungen fürchteten. Ein anderer Interviewpartner meinte, dass man bei der Haltung von Hühnern in Legebatterien deshalb von politischer Seite aus mit Schwierigkeiten zu rechnen

hat, weil sich die Wähler von derartigen politischen Einzelmaßnahmen beeindrucken lassen.

Dass sich Politiker in all diesen Detailfragen vom Wählerwillen lenken lassen, sei deshalb problematisch, weil die Bevölkerung dabei über zu wenig Fachwissen verfügt.

Diese Interpretationen des Wählerwillens – ob über die Medien oder über Umfragen – bedeutet aber nicht, dass die Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern sehr intensiv ist. Ein Interviewpartner meinte auch, dass die Politiker und Politikerinnen die Bürger überhaupt unterschätzen würden, denn diese seien weit kritischer, als sie annehmen würden. Aber in der Politik agiert man zu vorsichtig und hat Angst vor jeder radikalen Änderung, die die Wähler verschrecken könnte. Deshalb kommen Politiker zum Schluss, dass Nachhaltigkeit „noch nicht so weit sei“ oder „nicht an die Bevölkerung vermittelbar wäre, weil es zu kompliziert sei“. In Wahrheit jedoch, meinten andere Interviewpartner, läge es an der Art und Weise, wie Kommunikation zwischen Bürger und Politiker stattfindet. Sie sei nicht dialogisch, partnerschaftlich, sondern in erster Linie „top-down“ gerichtet. Einer meinte, dass Partizipation politisch schlicht unerwünscht sei. Nach der Interpretation des Wählerwillens geht es in erster Linie darum, die Bürger von der Richtigkeit der eigenen politischen Pläne zu überzeugen. Die Option, dass völlig neue Maßnahmen in einem partnerschaftlichen Dialog gemeinsam mit der Bevölkerung entstehen könnten, wird nicht wahrgenommen.

Natürlich kamen wir in den Interviews auch auf eine Reihe von Gegenbeispielen. So konnte ein ehemaliger Landeshauptmann von Oberösterreich erfolgreich partizipativ ausgearbeiteten Vorschläge aus dem Bezirk Kirchdorf bei einer Wahl einsetzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich PolitikerInnen in einem Geflecht mit folgenden Akteuren und Institutionen befinden: Verwaltung, intermediäre Organisationen, Interessensvertretungen, Unternehmen, internationalen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und indirekt mit den Bürgern.

Bei der Auswertung der Interviews ergab sich dabei folgendes Bild: Politiker werden von allen anderen Akteuren als Schlüsselpersonen in der Gesellschaft wahrgenommen. Aus diesem Grund versuchen alle Akteure – angefangen von Mitarbeitern in der Verwaltung bis zu Unternehmern – auf die Politiker Einfluss zu nehmen.

Problem ist dabei, dass die Zeitressourcen eines politischen Akteurs begrenzt sind. In den Interviews gab es daher eine einhellige Zustimmung darüber, wie Botschaften an Politiker beschaffen sein müssen. Damit sie gehört werden, müssen sie folgende Bedingungen erfüllen:

- **Botschaften müssen kurz und verständlich sein.** Lange Abhandlungen sind für Politiker denkbar ungeeignet. Oder wie es ein Interviewpartner ausdrückte: „*Sie müssen Null Zeit benötigen und es sofort kapieren.*“
- **Botschaften sollten konkrete Maßnahmen beinhalten** und sehr pragmatisch sein.

- **Der Nutzen muss für den Politiker / die Politikerin klar sein.** Daher sollte dargestellt werden, wie sich die propagierten Maßnahmen am Wählermarkt positiv ummünzen lassen. „Dann ist kein ideologischer Gegenwind zu erwarten.“

Trotz aller Kürze und Prägnanz der Botschaften bleibt die Zeit für Politiker sehr knapp. Bildet sich ein Politiker seine Realität, können daher nicht alle Sichtweisen miteinbezogen werden. Einige Stränge im Netzwerk werden folglich prominenter in den Vordergrund treten. Besondere Vorteile ergeben sich dabei, wenn die Kontakte formell oder informell institutionalisiert sind (z.B. Verwaltung, Zwischeninstitutionen, Sozialpartner) oder wenn die Institutionen über ausreichende Größe und Mittel verfügen (z.B. Großunternehmen, einflussreiche Nicht-Regierungsorganisationen). Das Netzwerk eines Politikers tendiert daher automatisch dazu, gewisse Institutionen stärker in die Sichtweise mit einzubeziehen. Andere bleiben wegen mangelnden Ressourcen auf der Strecke. So meinte etwa ein Interviewpartner, dass „Politiker weder die Zeit noch das Geld hätten, zu einem Thema zehn Experten zu befragen“. Ein oder zwei müssen reichen und diese werden aller Wahrscheinlichkeit nach von den im Netzwerk nächstgelegenen Institutionen gestellt werden.

Wie ein anderer Interviewpartner bemerkte, ist dabei das Problem, dass sich „keine dieser einflussreichen Institutionen für Nachhaltigkeit einsetzt“. Vom Netzwerk her ist es deshalb gar nicht wahrscheinlich, dass ein politischer Handlungsträger mit nachhaltigen Denkweisen in Berührung kommt. In den Interviews kam aber zum Ausdruck, dass es dafür zwei große Ausnahmesituationen gibt:

- a) **Dem Politiker / der Politikerin wurden Umweltaufgaben übertragen.** In diesem Fall ist es sehr wahrscheinlich, dass sich im politischen Netzwerk viele Akteure für Nachhaltigkeit aussprechen. In den Interviews zeigte sich, dass es erheblich schwieriger ist, Unterstützung von Politikern aus anderen Politikbereichen zu erhalten.
- b) **Der Politiker / die Politikerin interessiert sich aktiv für Nachhaltigkeit** und bezieht das Interesse in die Gestaltung des Netzwerkes mit ein. Viele Interviewpartner stimmen aber überein, dass dieser Umstand selten eintritt, obwohl es wichtig wäre, dass sich auch andere Bereiche dieser Materie annehmen. Wenngleich es nur vereinzelt vorzukommen scheint, dass Politiker offensiv gegen Nachhaltigkeit vorgehen⁸³, wird vielen „offensichtliches Ignorieren“ und „Desinteresse“ bezüglich dieses Themas vorgeworfen. Nachhaltigkeit bleibt somit auch politisch „im Umwelteck“ verhaftet.

Es war interessant zu beobachten, dass – wenn sich ein Netzwerk eines Themas verschließt – sich auch das Thema diesem Netzwerk verschließt. Anders ausgedrückt: Wenn sich ein Politiker nicht für Nachhaltigkeit interessiert, dann wenden sich auch jene Akteure, denen dieses Thema ein Anliegen ist, vom Politiker ab.

⁸³ Eine Interviewpartnerin erwähnte etwa, dass ein Politiker veranlasste, das Wort „Nachhaltigkeit“ gänzlich aus einem Strategiepapier herauszustreichen.

Netzwerke haben daher eine Tendenz zur Selbstverschließung. Im Extremfall kann es sogar soweit kommen, dass im Netzwerk immer nur dieselben Themen transportiert werden, während andere gar nicht wahrgenommen werden.

4.2.4 Konkurrenzpolitik

Konkurrenzpolitik bedeutet im positiven Sinne, sich im Wettkampf am Gegner *„mit guten, sachlichen Argumenten zu schärfen“*. Dabei ist es wichtig, *„sich nicht in Kleinigkeiten zu verlieren, sondern die Gesamtpolitik im Auge zu behalten.“*

Übernehmen zwei politische Parteien aber gemeinsame Regierungsverantwortung, ist es gerade für Nachhaltige Entscheidungen wichtig, dass es zu einer Politikabstimmung kommt, in der wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte ganzheitlich berücksichtigt werden.

Ein Interviewpartner beschrieb die übliche Vorgehensweise bei der Abstimmung folgendermaßen: Zuerst einigt man sich in der Partei für eine Linie, dann geht man auf die anderen Parteien zu – egal ob es sich dabei um den Ministerrat, Regierungsprogrammverhandlungen oder das Parlament handelt. In der Praxis kommt es bei der Abstimmung der Politikbereiche aber zu einer Reihe von Problemen. Die Zersplitterung der unterschiedlichen Bereiche und der daraus bedingte gegenseitige Informationsmangel wurden als wesentliches Hemmnis angesprochen. Von mehreren Seiten kam auch zum Ausdruck, dass persönliche Probleme und Antipathien zwischen Politikern diese Schwierigkeiten noch potenzieren können.

Als größtes Hemmnis für eine Integration unterschiedlicher Politikfelder trat in den Interviews jedoch zutage, dass die Regierungstätigkeiten immer noch stark von parteipolitischer Konkurrenz geprägt sind – oder wie in einem Interview gesagt wurde: *„Der Neid zwischen den Ressorts ist groß. Kein Politiker lässt sich gerne etwas wegnehmen.“* Dies hemmt mögliche Kooperationen. Der gleiche Interviewpartner meinte: *„Eine Kultur der Zusammenarbeit ist sogar dann schwierig, wenn zwei Abteilungen zu verschiedenen Ressorts gehören und ihre Chefs [= Landesräte] von der gleichen Partei sind. Noch schwieriger ist es, wenn die Chefs verschiedene Farben haben.“* Ein anderer Interviewpartner bestätigte, dass der Informationsfluss freier ist, wenn alle Beteiligten der ~~Die gleiche Partei angehören~~⁸⁴ Ressorts sind also in der Regel ganz besonders darauf bedacht, „ihren Claim abzustecken“. Besonders bei Geld- und Personenfragen achtet jeder peinlich darauf, nicht übervorteilt zu werden. Eine Einmischung anderer Verwaltungsbereiche ist meist nicht erwünscht. Nachhaltigkeit als Querschnittsmaterie hat es dabei natürlich besonders schwierig, denn die ökologische Dimension lässt sich thematisch nicht von Landwirtschaft, Gesundheit, Wirtschaft oder Verkehr trennen. Ein Interviewpartner meinte aber,

⁸⁴ Aus einem Interview ging hervor, dass parteipolitische Konkurrenz zunimmt, je weiter man in der Hierarchie nach oben steigt.

dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass alle diese Schlüsselbereiche in der Hand einer politischen Partei liegen.

Ein Interviewpartner schilderte folgendes Beispiel, in der die Autonomie eines Ressorts erfolgreich verteidigt wurde. Es betraf die geplante Verleihung eines Landespreises für innovative, umweltschonende Tätigkeiten im Holzbau. Anfängliche Bemühungen, diese Auszeichnung „Holzbaupreis“ zu nennen, scheiterten am starken politischen Widerstand des Wirtschaftsressorts, das für den Baubereich zuständig ist. Erst unter dem Namen „ökologischer Sonderpreis“ konnte der Wettbewerb vonstatten gehen. Die Wirtschaftsabteilung wollte keine Vermischung der Themen.

Umgekehrt kam aber auch zum Ausdruck, dass es stille Kämpfe um die Verteilung der Gelder gibt, die explizit für Tätigkeiten im Nachhaltigkeitsbereich vorhanden sind. Anstatt selbst in Richtung Nachhaltigkeit tätig zu werden, schielen Nachbarressorts auf die Mittel, die ein anderer Bereich für Nachhaltigkeit lukriert hat. Andererseits besteht in den Ressorts, die bereits Erfahrung mit nachhaltigen Programmen haben, keine Lust, ihre Ressourcen mit anderen zu teilen. Sie argumentieren, dass sie Nachhaltigkeit viel besser betreiben können als andere Ressorts. Dazu meinte eine außenstehende Interviewpartnerin: *„Es sollte niemals um die Frage gehen: Wer ist besser nachhaltig? Denn dann hat man die Nachhaltigkeit schon verfehlt.“*

Abschließend soll noch angemerkt werden, dass wir beim Auswerten der Interviews den Eindruck bekamen, dass parteipolitische Aspekte in der Verwaltung ein striktes Tabu sind. Die Interviewpartner gingen oft nur zögerlich auf dieses Thema ein.

4.2.5 Fehlende Evaluation und mangelhafte laufende Verbesserung

In den Interviews kam von zwei Seiten der Vorwurf, dass politische Programme oft nur mangelhaft evaluiert und weiterbearbeitet werden.

Ein Vorwurf bezog sich konkret auf den Nationalen Umweltplan (NUP), der 1996 vom Nationalrat verabschiedet wurde. Beim NUP, der an und für sich für ein gutes Instrument gehalten wurde, hat niemals eine Adaption der Ziele stattgefunden. Mit dem NUP wurde also *„ein Riesenwerk in die Welt gesetzt, mit allen Details“*, aber ohne laufende Weiterarbeit geriet er langsam in Vergessenheit. Das Wissen des NUPs wurde nicht genutzt. Als Gegenbeispiel wurden die Niederlande erwähnt, in denen es viele Generationen Nationaler Umweltpläne gibt.

Ein weiteres Beispiel in einem Interview betraf die Landwirtschaftspolitik, im Konkreten das ÖPUL-Programm. Kritisiert wurde, dass es ein unflexibles, „top-down“ gerichtetes Instrument mit einem starren Budget sei, dass für Verbesserungsvorschläge kaum zugänglich sei. Als Ursache wurde angegeben, dass die ersten Aushandlungsprozesse soviel Zeit in Anspruch genommen hatten, dass nun großer Wert darauf gelegt wird, *„nicht einen Bei-*

strich zu ändern“. Anderenfalls wäre man gezwungen, wieder in langwierige Verhandlungen zu gehen.

Schwierig gestalten diese Aushandlungsprozesse die Vielzahl versteckter Annahmen, die die einflussreichen Institutionen geltend machen wollen. Einige wollen große, konkurrenzfähige Betriebe, andere lehnen die GAP (Gemeinsame Agrarpolitik der EU) ab, wieder andere wollen biologischen Landbau, andere wollen eine soziale Umverteilung zu den kleineren Betrieben hin. Somit stehen hinter jedem Punkt eine Vielzahl von Zielen. Initiativen zum Naturschutz dienen gleichzeitig auch manchmal der Förderung kleiner Betriebe. Einzelne Bereiche in einem derartigen Programm verändern zu wollen, könnte also leicht zu abermaligen zähen Verhandlungen führen.⁸⁵

Dieser Sichtweise widersprach allerdings ein Vertreter des BMLFUW, der versicherte, dass das gesamte „Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums“, von dem ÖPUL ein Teil ist, ex-ante-evaluiert und mid-term-evaluiert worden ist, und später auch noch ex-post-evaluiert werden wird. Das Programm wird aber als so gut angesehen, dass es in keinem Bereich Verbesserungsbedarf aufweist. Man wird es in der nächsten Programmperiode ab 2007 höchstens in dem einen oder anderen Bereich „etwas nachjustieren“.

4.2.6 Themen und Instrumente der Politik

In Bezug auf Nachhaltigkeit brachten die PolitikerInnen viele **Themen** vor, die sie in ihrer Politik verwirklichten. Auffallend ist dabei, dass die Politiker eine sehr weite Definition davon haben, was alles zur „Nachhaltigkeit“ gehört. Oft genügt es, etwas als „nachhaltig“ zu bezeichnen, wenn sie das Thema allgemein als „gut“ empfinden und es einen Umweltbezug hat (wobei letzteres nicht zwingend notwendig zu sein scheint). So umfassen die ins Treffen geführten Beispiele Themen, deren Nachhaltigkeitswert zumindest umstritten ist: z.B. Anti-AKW-Initiativen gegen Temelin, die Erreichung des Null-Defizits im Bundesbudget oder Aktionen zur Neuanschaffung von PKWs, die weniger Schadstoffe emittieren. Erwähnt wurden auch Beispiele klassischer sektoraler Umweltpolitik wie etwa Müllvermeidung oder Gewässerschutz. Zu finden waren aber auch Themen, die häufig in der Nachhaltigkeitsdebatte angeführt werden: Nachwachsende Rohstoffe, Nahversorgung, Lokale Agenda 21, Energieeffizienz usw.

Kritisiert wurde von einem Interviewpartner, dass Themen sehr willkürlich auf die politische Agenda kommen. Politik und Verwaltung gäbe irgendwelche Themen vor, wobei nicht transparent sei, woher sie kommen und warum sie jetzt wichtig sind. Als Gegenbeispiel erwähnte er Deutschland, wo es offizielle Kriterien gäbe, ob etwas Priorität habe oder nicht.

Der Mix an **Instrumenten**, der angewendet wird, korreliert mit den Annahmen im Theorieteil (Kap. 4.1.): In den Interviews wurden v.a. folgende Maßnahmen propagiert:

⁸⁵ Die Komplexität dieses Ausverhandelns ist anhand der komplexen politischen Netzwerke (Kapitel 4.2.3.) und der parteipolitischen Konkurrenz (Kapitel 4.2.4.) durchaus nachvollziehbar.

- **Gesetze** wurden als ein wesentliches Instrument zur Förderung nachhaltiger Entwicklung hervorgehoben. Grundlage dafür sei das Sachwissen auf dem letzten Stand der Technik und die Umsetzung mittels Bescheide. So könne z.B. mit Hilfe von Verordnungen die Energieeffizienz eines Hauses festgeschrieben oder der höchstzulässige Anteil an gentechnisch veränderten Saatgut bestimmt werden. Eine Interviewpartnerin aus der Verwaltung unterstrich den zentralen Stellenwert dieses strengen Instrumentes. Sie meinte, dass sich Politiker wesentlich über die Anzahl der von ihnen generierten Gesetze definieren.
- **Förderungen** wurden von einigen Politikern ins Treffen gebracht. Ein Vertreter der Wirtschaft meinte zu diesem Thema, dass sie gut für Wählerstimmen wären.
- **Freiwillige Vereinbarungen** wurden auch erwähnt, aber eher kritisch betrachtet, weil damit keine wesentlichen Veränderungen erzielt werden können.
- **Symbolpolitik** wie den NUP oder die nationale Nachhaltigkeitsstrategie: Die Auswirkungen dieser Instrumente wurden von wirtschaftlicher Seite als eher gering eingeschätzt. Ein Interviewpartner aus der Interessensvertretung meinte dazu, dass „*nichts so heiß gegessen, wie gekocht werde*“. In einem anderen Interview wurde die Reaktion der Wirtschaft auf derartige Initiativen als „*abwartend*“ beschrieben, bis diese politischen Absichtserklärungen in Vergessenheit geraten würden.

Kaum erwähnt wurden Instrumente der Grobsteuerung zur Schaffung von Kostenwahrheit oder zur Verteuerung von Energie und Transport. Diese Maßnahmen zur Gestaltung von Rahmenbedingungen wurden nur von zwei Interviewpartnern aus der Politik erwähnt, scheiterten aber bisher stets an der Umsetzung.

Aus diesem Kapitel lässt sich eine gewisse Tendenz zu Einzelmaßnahmen ableiten. Die in den Interviews vorgestellten Themen und Instrumente sind eher inselhaft und häufig anlassorientiert. Strategisches, flächendeckendes, strukturveränderndes Vorgehen für mehr Nachhaltigkeit konnte nicht beobachtet werden.

4.3 Zusammenfassung

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in der Politik

- Ö **Ungleichgewicht im Netzwerk der PolitikerInnen:** Das Netzwerk, durch das Politiker beeinflusst werden, besteht aus Verbindungen zu unterschiedlichen Institutionen: internationale Institutionen, Verwaltung, Sozialpartner, Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen sowie Zwischeninstitutionen im Graubereich zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen. In diesem Netzwerk nehmen sich jene Verbindungen wichtiger aus, die über (formell oder informell) institutionalisierte Kontakte verfügen, oder bei denen ressourcenintensive Organisationen dahinterstehen, die in der Verhandlungsdemokratie wichtige Gesprächspartner sind. Die Realitätskonstruktion der Politiker berücksichtigt daher einige Sichtweisen stärker als

andere. Durch die Selbstverschließungstendenzen des Netzwerkes besteht die Gefahr, dass die Vielfalt der Sichtweisen beschränkt wird. Die Schwierigkeit für Nachhaltigkeit ist dabei konkret jene, dass keine der mächtigen Institutionen großes Interesse für Nachhaltige Entwicklung bekundet. Die Diskussion über Ziele und Grundsätze, die in diesem Netzwerk stattfindet, ist nach außen hin nicht transparent.

- Ö **Nachhaltigkeit ist Umweltpolitik:** Nur Politiker aus dem Umweltbereich kommen nicht umhin, sich mit Nachhaltigkeit zu beschäftigen. Da Nachhaltige Entwicklung allerdings eine Querschnittsmaterie ist, hindert die einseitige Gewichtung die Implementierung. Politiker, die andere Bereiche über haben und sich dennoch für Nachhaltigkeit einsetzen, bilden die Ausnahme.
- Ö **Konkrete Erfolge und Vorhaben; Fristigkeit der Politik:** PolitikerInnen stehen ständig unter Druck, Erfolge und konkrete Maßnahmen vorweisen zu müssen. Ursache und Wirkung müssen augenscheinlich sein. Weiters muss die Wirkung unmittelbar spürbar sein, damit nicht erst die nächste Politikergeneration profitiert. Deshalb sind nachhaltige Initiativen mit ihren langfristigen, systemischen Wirkungen politisch nicht gefragt. Gleichzeitig gefährden die kurzen Amtsperioden auch die Kontinuität bereits getroffener Maßnahmen. Jede Generation von Politiker muss aufs Neue gewonnen werden. Tiefgreifende Strukturveränderungen bedürfen aber einer langen Zeit. Diese Kontinuität kann nicht gewährleistet werden.
- Ö **Schönfärberei; Fehlen einer kohärenten Strategie:** Dieses Hemmnis hängt mit dem vorigen Punkt eng zusammen. Denn um Erfolge nachweisen zu können, wird in der Politik alles als „nachhaltig“ verkauft. Egal ob es sich dabei um reine Wirtschaftsmaßnahmen, traditionellen sektoralen Umweltschutz oder Einzelmaßnahmen handelt. Eine kohärente Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung gibt es für die einzelnen Politiker nicht.
- Ö **Einseitigkeit der Instrumente für Nachhaltige Entwicklung:** Nur folgende Instrumente für Nachhaltige Entwicklung passieren den Filter des „Können, Wollen und Dürfens“: Gesetze, Subventionen (für Win-Win-Lösungen von Wirtschaft und Umwelt) und Symbolpolitik. Besonderer Schwerpunkt scheint auf den Gesetzen zu liegen. Mit ihnen kann der Politiker in einzelnen Fällen Rückgrat zeigen. Strukturveränderungen können damit allerdings kaum eingeleitet werden.
- Ö **Konkurrenz in der politischen Zusammenarbeit:** V.a. aus der Angst, übervorteilt zu werden und aus dem Bestreben, Erfolge als eigene Leistungen verkaufen zu können, passieren folgende Dinge: Der Informationsfluss wird beschränkt, Kooperationen werden schwierig und es kommt zu einer Verteidigung der eigenen Kompetenzbereiche. Politikfeldintegration kann somit nur schwer stattfinden. Die Abstimmung droht nur über negative Koordinierung zu erfolgen.

5 Verwaltung

5.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen in der Verwaltung

5.1.1 Struktur und Organisationskultur

Die Verwaltung ist in vielen Bereichen nach dem klassischen Bürokratiemodell organisiert.⁸⁶ Dieses ist charakterisiert durch eine strenge Aufgabenverteilung, einen geregelten Aufgabenvollzug und eine sachbezogene, präzise vorgeschriebene Aufgabenerfüllung, wobei eine strenge Hierarchie vorgegeben ist. Die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen sind auf diese Weise sehr eingeschränkt, es bleibt kaum Freiraum für kreatives, alternatives Agieren. *Halblützel* formuliert diesen Sachverhalt etwas überspitzt „Was nicht vorgeschrieben ist, ist verboten.“⁸⁷ Das klassische Bürokratiemodell ist daher grundsätzlich eher als innovationsfeindlich denn als innovationsfreundlich einzustufen.⁸⁸

Allerdings ist in manchen Bereichen der Verwaltung, etwa in der Dienstleistungsverwaltung, mehr Handlungsspielraum gegeben als in anderen. So kann z.B. im Schulbereich das Verhalten der Lehrer nicht durch Vorschriften allein bestimmt werden. Der zugestandene Handlungsfreiraum kann innovativ genutzt werden.⁸⁹ Das heißt, wenn der handlungsrechtliche Rahmen (das „Dürfen“) gegeben ist, ist in der Regel auch eine große Zahl erlaubter Verhaltensoptionen gegeben. Ob dieser Freiraum innovativ genutzt wird, hängt neben möglichen Umwelteinflüssen hauptsächlich von den persönlichen Fähigkeiten des Individuums, seiner Innovationskompetenz, ab (siehe Kap. 3.2.1 das „Können“ und das „Wollen“).⁹⁰ Im allgemeinen können die strukturellen Hemmnisse für innovatives Verhalten so zusammengefasst werden, dass „mit zunehmendem Grad der formalen Strukturiertheit die Innovationsfähigkeit abnimmt“⁹¹. *Leder* konstatiert weiter, dass umweltoffene, auf Konsens und funktionaler Autorität beruhende Organisationen für innovative Tätigkeiten besonders geeignet zu sein scheinen.⁹²

Ist in einer Institution bzw. Organisation grundsätzlich ausreichend Freiraum für innovatives Handeln gegeben, so bleibt noch immer die Kosten/Nutzen-Abwägung des Einzelnen:

⁸⁶ Ellwein, T. und Hesse, J.J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland... S. 351.

⁸⁷ Halblützel, P.: New Public Management... S.143.

⁸⁸ Röpke, J.: Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung wirtschaftlicher Entwicklung in komplexen Systemen... S. 243.

⁸⁹ Ellwein, T. und Hesse, J.J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland... S. 348.

⁹⁰ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes... S. 31.

⁹¹ Leder, M.: Innovationsmanagement. Ein Überblick... S. 21.

⁹² Siehe ebenda, S. 24.

Was kostet es und was bringt es, wenn ich unbequem bin? Die Motivation zu innovativem Handeln hängt stark davon ab, inwieweit die Erträge davon selbst geerntet werden können, d.h. ob der eintretende Erfolg dem Innovator selbst zugerechnet wird. Erhält das Individuum hingegen die Erträge seiner Innovation nicht (etwa aufgrund enger Grenzen des Dienstrechtes), hat es aber die Kosten dafür zu tragen, so wird in der Regel kaum innovatives Handeln praktiziert.⁹³ Gerade im öffentlichen Sektor kommt überdies noch hinzu, dass ein letztendlicher Erfolg nicht nur von der Idee selbst, sondern insbesondere auch von günstigen Konstellationen, die von einer Vielzahl an Faktoren abhängen, wie z.B. besondere Lebensumstände, Zufälle, Emotionen, gute Laune usw. und daher die Umsetzung der Idee immer nur zum Teil dem Einzelnen zugeschrieben werden kann. Dieser Umstand dürfte die Motivation kaum positiv beeinflussen.⁹⁴

Ein weiteres strukturbezogenes Hemmnis für innovatives Handeln besteht darin, dass in manchen Teilen der Verwaltung Fehler oft sehr streng geahndet werden. Hat jemand bei der Artikulation seiner Ideen häufig ein negatives Feedback erhalten, so wird er in Zukunft diese Ideen von vornherein ausklammern und seinem Arbeitsumfeld erst gar nicht mehr präsentieren. Das aus der geringen Fehlertoleranz der Verwaltung resultierende Verhaltensmuster formt das Individuum zum Typ eines „Mißerfolgsverhinderers“ im Gegensatz zum „Erfolgssuchenden“. Der Mißerfolgsverhinderer zeigt vorwiegend ein risikoaverses Verhalten. Da Innovationen aber inhärent mit Unsicherheit behaftet sind, werden sie bei einem solchen Verhaltensmuster kaum anzutreffen sein.⁹⁵

In Zusammenhang mit der Leistungsmotivierung muss das Menschenbild des Verwaltungsbeamten näher beleuchtet werden. *Naschold* zeichnet als Leitfigur den pflichterfüllenden, rationalen und loyalen „Staatsdiener“, dessen Verhalten man durch „detaillierte Rechtsnormen zu regeln versucht und dessen Motivation man durch Gewährung sicherer Arbeitsplätze, dienstaltersabhängiges Entgelt, gute Sozialleistungen sowie begrenzten Arbeitsdruck zu sichern glaubt“⁹⁶. Die Defizite des Personalmanagements, die mit diesem Leitbild verbunden sind, können wie folgt überblickshaft dargestellt werden:⁹⁷

- Isolierung und Abschottung des öffentlichen Dienstes vom restlichen Beschäftigungssystem, kaum Personalaustausch zwischen dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen Sektor;

⁹³ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes.... S. 60.

⁹⁴ Siehe ebenda, S. 68.

⁹⁵ Siehe ebenda, S. 61. Anders verhält es sich im privatwirtschaftlichen Bereich: Die Selektion von Neuerungen erfolgt vorwiegend durch entsprechende Konsumentenpräferenzen. Hier entscheiden die Marktteilnehmer selbst durch Nicht-(Adaption) einer Innovation über deren Ausbreitung. Wiederum unterschiedlich verläuft dieser Selektionsvorgang auf politischer Ebene: Wenn es Politikern gelingt, mit bestimmten Themen die breite Öffentlichkeit anzusprechen und für die eigene Person zu gewinnen, dann können sie daraus u.U. Wahlerfolge erzielen. Der Erfolg wirkt wiederum motivierend.

⁹⁶ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 39.

⁹⁷ Siehe ebenda, S. 40.

- bürokratische, regelorientierte Verwaltungskultur, die durch Ausbildung und Sozialisation stets neu geprägt wird;
- demotivierende Praktizierung von Ämterpatronage und Klientelismus;
- für „High Potentials“ in den meisten Laufbahnen kaum attraktive Arbeitsplätze, Bezahlung und Entwicklungsperspektiven;
- unzureichende Leistungsanreizstrukturen in den meisten Arbeitsbereichen (Arbeitsinhalte, Handlungsspielräume, Laufbahnperspektiven usw.);
- größtenteils unbefriedigende Führungsverhaltensweisen bei Vorgesetzten;
- mangelhafte Nutzung personalwirtschaftlicher Instrumente wie Personalbedarfsplanung, Stellenbewertung, Auswahl, Beurteilung, Entwicklung.

Um diesen Defiziten zu begegnen, fordert *Naschold* zum einen ein neues Leitbild, in dem anstelle des Staatsdieners der „Bürgerdiener“ im Mittelpunkt steht und zum anderen ein modernes „human resource development“. Letztlich sollte eine nachhaltigkeitsbezogene Personalpolitik im öffentlichen Sektor dahingehend wirken, dass Persönlichkeitsmerkmale eines idealtypischen Innovators gefördert werden. Diese sind z.B.:⁹⁸

- Kompetenz zur Kreativität, Intuition und Initiative
- Kompetenz zum „Andersdenken“ bekannter Konfigurationen
- Sensibilität gegenüber Verschlechterungen, was gleichbedeutend ist mit einem nach unten relativ unelastischen Anspruchsniveau
- Kompetenz zur Bewertung und Durchsetzung neuer Ideen
- Beharrlichkeit, hohe Frustrationstoleranz
- Risikobereitschaft und
- Leistungsmotivation.

Im allgemeinen besteht die Herausforderung der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst darin, mehr Raum für die Selbstentfaltung der Mitarbeiter zu fördern. Der Vollzug von Gesetzen, Verwaltungsakten etc. ist eine positive, kreative Tätigkeit, die Verständnis, Willen und Befähigung voraussetzt. Diesen beruflichen Herausforderungen entsprechend ist das Personal zu entwickeln, u.a. durch Schulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Mitarbeiter.⁹⁹

5.1.2 Steuerung, Informationsflüsse und Management

Im klassischen bürokratischen Modell nimmt der Staat die Rolle einer zentralen Steuerungsinstanz ein, d.h. er bestimmt formelle Regeln, Hierarchisierung, Schriftlichkeit, Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung usw. Mit der zentralen Führung sind aber mehrere Problembereiche verbunden. Sie schränkt nicht nur die Flexibilität der hierarchisch nachgeordneten Organisationseinheiten ein, sondern – so zeigt die Erfahrung – ist auch mit erheblichen vertikal-interorganisatorischen Koordinationsproblemen verknüpft.

⁹⁸ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes... S. 36.

⁹⁹ Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung: Zukunftsfähiges Regieren. Institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte der Nachhaltigkeit... S. 11.

Die vertikale Koordination führt zu einer weitreichenden Entkoppelung zwischen der Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung der verschiedenen Hierarchieebenen. Aus der Entkoppelung resultiert eine hochfragmentierte Prozessstruktur und Prozessverantwortung in der Leistungserstellungskette.¹⁰⁰ Dies bringt vor allem eine „Entleerung der demokratischen Substanz auf den unteren Politikebenen“¹⁰¹ mit sich, wo immer mehr Zuständigkeiten entzogen und Gestaltungsspielräume durch die Abhängigkeit von Finanzen, Gesetzen und Entscheidungsvorgaben von höheren Ebenen eingeengt werden. Das Dilemma besteht aber darin, dass sich gerade auf der lokalen Ebene die Dringlichkeit der sozialen und ökologischen Probleme am deutlichsten zeigt.¹⁰² Als eine der wichtigsten dezentralen Handlungsebenen haben sich die Regionen – vor allem in Ballungsgebieten – herausgestellt. Sie haben einerseits keine institutionelle Legitimation für Entscheidungen, da sich ihr Gebiet nicht mit den Grenzen von Kommunen und Ländern deckt, sind aber andererseits sehr nahe am Ort der Problementstehung. So bleiben mögliche spezifische Kreativitätspotentiale von dezentralen Akteuren ungenutzt, „lebensnähere“ Entscheidungen werden nicht gefördert.¹⁰³

Aber nicht nur auf vertikaler, auch auf horizontaler Ebene besteht vermehrter Koordinierungsbedarf. Die sektorale Aufsplitterung der Verwaltungsabteilungen nach fachlichen Gesichtspunkten wirkt einer integrativen Problemlösung entgegen, da eine Einheit oft nur einzelne Symptome des Problems, d.h. einen Systemausschnitt, bearbeiten kann, aber nicht die Querverbindungen zum Systemganzen kennt.¹⁰⁴ Die Überdifferenzierung begünstigt eine fragmentierte Sicht bei der Lösung von Problemen. Je detaillierter die Probleme sind, desto leichter können sie behandelt werden. Stehen aber umfassende, ressortübergreifende Probleme (also Probleme mit einem hohen Aggregationsgrad, so wie es auch die meisten nachhaltigkeitsrelevanten Probleme sind) an, so werden diese kaum bearbeitet bzw. es müssen die dafür notwendigen koordinierenden Beziehungen zwischen den einzelnen Abteilungen erst mühsam aufgebaut werden. Oft kommt es vor, dass dann nur solche Maßnahmen verwirklicht werden, die von keiner Seite mehr auf Widerstand stoßen. *Glasl* spricht in diesem Fall von „negativer Koordination“¹⁰⁵.

Wie könnte nun die traditionelle Steuerung der Verwaltung erneuert werden? *Naschold* empfiehlt anstelle der bisherigen Inputsteuerung über Regeln und Ressourcen eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Outputsteuerung), die den einzelnen Organisationseinheiten mehr Eigenverantwortung über den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen

¹⁰⁰ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 65.

¹⁰¹ Roth, R.: Demokratie von unten. Perspektiven dezentraler Politikgestaltung... S. 42.

¹⁰² Siehe ebenda.

¹⁰³ Busch-Lüty, C.: Zukunftsoffen, lebensnah und kooperativ – Welche politische Kultur braucht nachhaltiges Wirtschaften? ... S. 47f.

¹⁰⁴ Carley, M. and Christie, I.: Governance for a Sustainable Future. The World's Commons: The Challenge of Governance... S.21.

¹⁰⁵ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung... S. 74f.

(Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) überträgt. So erfolgt eine Verlagerung der Ergebnisverantwortung möglichst weit nach unten, d.h. die einzelnen Verwaltungseinheiten werden zu Leistungseinheiten. Ein solches Verständnis verlangt eine bürokratische Steuerung, die ihre Hauptaufgabe vorwiegend in der Koordination der Ressourcen und Aktivitäten durch kontinuierliche Dialoge über Ziele, Mittel und Resultate sieht.¹⁰⁶ Evaluiert wird daher nicht mehr allein der Output (z.B. bearbeitete Aufträge, Dauer der Bearbeitung, betreute Klienten etc.), sondern auch und vor allem der Outcome (z.B. Verringerung der Kriminalität, Verbesserung der Luftqualität, Senkung der Unfallrate, etc.).¹⁰⁷

Gegenwärtig erfolgt die Bestimmung des Verwaltungshandelns aber über sogenannte „Konditionalprogramme“ auf kausale Art und Weise: Wenn Tatbestand A gegeben ist, dann muss die Handlung B erfolgen. Die Tätigkeit des Beamten ist daher logische Subsumtion: Wenn A – dann B. Dabei wird großer Wert auf die Pflichterfüllung und Regelbefolgung des Beamten gelegt. Demgegenüber sind die sogenannten „Zweckprogramme“ nicht kausal, sondern final bestimmt, weil sie beschreiben, welche Wirkung bzw. welcher Zustand im Endergebnis angestrebt wird. Sie geben dem Beamten lediglich die Randbedingungen (Finanzmittel, Personal, Zeit, etc.) vor, im übrigen muss er dann selbst problem-lösend vorgehen.¹⁰⁸ Ein solches Verhalten orientiert sich weniger an der Aktivität an sich als vielmehr an den gewünschten Zielen.

Die Neuorientierung des Verwaltungshandelns erfordert auch neue Instrumente, die eine höhere Transparenz der aufgebrachten Kosten und erzielten Leistungen schaffen. Als ein mögliches Instrument kann die periodische Veröffentlichung von Berichten genannt werden. Diese Berichte sollen – ähnlich wie „enterprise accounts“ im privaten Sektor – detaillierte Informationen für die externen „Stakeholder“ öffentlicher Einrichtungen (z.B. Parlament, Ministerien, Rechnungshöfen, Bürger und Öffentlichkeit) bereitstellen. Wesentliche Inhalte eines Jahresberichtes können z.B. sein: Bericht über die Aktivitäten des vergangenen Jahres, Finanzbericht, Ergebnisanalyse, Bericht über Personal und Organisation, Übersicht über relevante rechtliche Änderungen etc.¹⁰⁹ Ein derart alljährlich gestalteter Bericht als Bewertungsinstrument von Verwaltungseinrichtungen verändert aber auch die Verwaltungsbewertung (Verwaltungskontrolle i.w.S.) an sich. Denn er beurteilt in erster Linie den Arbeits- und Leistungsprozess einer Verwaltungseinheit im Zeitverlauf und weniger die Erfüllung von (vielleicht isolierten) Einzelzielen.¹¹⁰

¹⁰⁶ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 18ff.

¹⁰⁷ Siehe ebenda, S. 25f.

¹⁰⁸ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung... S. 76.

¹⁰⁹ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 28.

¹¹⁰ Meppem, T.: The discursive community: evolving institutional structures for planning sustainability... S. 57.

5.1.3 Personal und Ressourcen

Das öffentliche Personalsystem vieler Staaten befindet sich gegenwärtig in einem tiefgreifenden Wandel. Strikter Personalabbau, Einführung von Leistungsbewertungsverfahren und leistungsorientierter Bezahlung sowie die Entwicklung neuer Personalauswahlverfahren sind nur einige Beispiele der zentralen Reformthemen. All diese Reformen sind Antworten auf bestimmte Probleme des Personalsystems und des Ressourcenhaushaltes, die nachfolgend überblickshaft dargestellt werden.

Aufgrund der ökonomisch-technologischen Entwicklung der letzten 30 Jahre wurde die Verwaltung laufend mit quantitativ und qualitativ neuen Aufgabenstellungen konfrontiert. In Folge dieser Umweltveränderungen kam es zu einer Vermehrung von Gesetzen, einer Aufstockung des Personals und einer Erhöhung des Budgets. Die einzelnen Organisationseinheiten werden immer größer und unüberschaubarer mit der Folge, dass bürokratische Erscheinungsformen immer mehr zunehmen, z.B. die Regelung der Arbeitsteilung oder der innerbehördlichen Kommunikationswege. Stellt man sich eine lineare Trendverlängerung des Personalzuwachses im Zeitraum von 1965 bis 1975 vor, so wären im Jahre 2040 alle berufstätigen Staatsbürger Österreichs innerhalb der öffentlichen Verwaltung oder verwaltungsähnlicher Dienstleistungen tätig.¹¹¹ Die hohen Beschäftigtenzahlen in der öffentlichen Verwaltung führen zu zahlreichen Problemen. Abgesehen von den hohen Personalkosten, erschweren sie die innerbehördliche Kommunikation und die Flexibilität des Verwaltungshandelns. Ein strikter Personalabbau („Downsizing“) ist daher in vielen Ländern eines der wichtigsten Reformthemen in der Verwaltung.¹¹²

Das Personalsystem weist eine Überstabilisierung auf, die aus langen und laufend wiederholten Sozialisierungsprozessen (Personalauswahl, Aufstiegsweg in der Beamtenlaufbahn, Beurteilungswesen, Gehaltssystem, Disziplinarwesen) resultiert. Die Grundsätze der starren Verwaltungsstrukturen wurden und werden vom Personal internalisiert und gelebt. Auch weiterhin wird für viele Stellenbewerber die mit einer Verwaltungslaufbahn verbundene Sicherheit die primäre Eintrittsmotivation sein. Aber gerade dieser Hang zur Sicherheit kann bei risikoreicheren Projektarbeiten, die Innovationen hervorbringen sollen, hinderlich sein.¹¹³

Eine Aufweichung der starren Verwaltungsstrukturen muss vor allem durch personalpolitische Maßnahmen erfolgen. Überdurchschnittlich kompetente und leistungswillige Mitarbeiter, sogenannte „High Potentials“, haben aufgrund der beschränkten Aufstiegsmöglichkeiten in der Verwaltung kaum attraktive Laufbahn- und Entwicklungsperspektiven. Ob und wie weit ein Verwaltungsbeamter die Karriereleiter erklimmt, ist allein mit seiner absolvierten Ausbildung fixiert, denn sie ist das einzige Kriterium für die Einteilung in Verwendungsgruppen und damit für die Zuteilung des Arbeitsplatzes mit einer bestimmten

¹¹¹ Kraus, H. et al.: Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung... S. 155.

¹¹² Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 37.

¹¹³ Kraus, H. et al.: Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung... S. 166.

Aufgabe, einem Titel und einer bestimmte Gehaltshöhe. Die individuelle Leistungsentwicklung im Zeitverlauf sowie besonders hervorragende Leistungen gehen in dieses Besoldungsschema nicht ein.¹¹⁴

Ein besonderes Problem stellt die Isolierung und Abschottung des öffentlichen Dienstes vom restlichen Beschäftigungssystem dar. Es gibt kaum eine Durchmischung mit Beschäftigten aus dem Privatsektor. Führungskräfte für den öffentlichen Dienst werden vorwiegend verwaltungsintern rekrutiert. Oft handelt es sich dabei um Juristen. In anderen Ländern, wie z.B. Großbritannien, versucht man eine verstärkte „Managerialisierung“ der oberen Leitungsebene. Man wollte nicht unbedingt politische Posten schaffen, sondern Entwicklungsmöglichkeiten für Spitzenmanager bieten, auch für extern rekrutierte Manager, mit dem Ziel, die Behörden „businesslike“ führen zu lassen. Ihre Ausbildungen sind breit gestreut, vom Verwaltungswissenschaftler bis zum Betriebswirt. Bisherigen Beobachtungen zufolge ist damit ein wichtiger Schritt für einen Kulturwandel gesetzt worden.¹¹⁵

Aber nicht nur in personeller Hinsicht ist eine Überstabilisierung der Verwaltung zu beobachten. Diese wird unterstützt durch die zentrale Ressourcenverantwortung von Geld, Stellen, Personal und Sachmittel. Zentrale Stellenpläne und eine zentrale Steuerung und Überwachung von Stellenzahlen und –strukturen erschweren es den kleinen Organisationseinheiten, auf lokale Besonderheiten rasch zu reagieren. Sie lassen kaum einen Austausch zwischen Personal- und Sachmitteln in einem Bereich zu und unterstützen eher eine regelorientierte denn eine ergebnisorientierte Steuerung.¹¹⁶ Aber auch die Verwaltungsführung hat einen geringen Gestaltungsspielraum in der ökonomischen Disposition. Nach dem Haushaltsgesetz muss die Verwaltung kurzfristig – für den Zeitraum von nur einem Jahr – und verbindlich disponieren. So sind Langfristplanungen, Substitutionsmöglichkeiten zwischen Personal und Sachaufwand und personelle Kapazitätsanpassungen an den aktuellen Bedarf des Bürgers nicht möglich.¹¹⁷

5.1.4 Verselbständigung der Verwaltung

Mit der Verselbständigung der Verwaltung wird ein Phänomen angesprochen, das eine der prekärsten Dysfunktionalitäten der Verwaltung anzeigt.

Minsch et al. beschreiben die Interaktion zwischen Politik und Verwaltung so: Die politischen Instanzen, insbesondere die Regierung, bestimmen die Vorgaben, die von der Verwaltung in die Politik umgesetzt werden. Dabei erhält die Bürokratie nicht nur Weisungen von der Politik, sondern nimmt selbst aktiv an der Politikgestaltung teil. So beraten Ministerien und Bundesbehörden die Regierung, bereiten Gesetzestexte vor und beantworten

¹¹⁴ Kraus, H. et al.: Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung... S. 167f.

¹¹⁵ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 44ff.

¹¹⁶ Siehe ebenda, S. 42ff.

¹¹⁷ Kraus, H. et al.: Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung... S. 168.

Anfragen der Opposition oder von Bürgern an die Regierung.¹¹⁸ Die Verwaltung besitzt also eine gewisse Selbständigkeit. Dass diese Selbständigkeit auch problematisch sein kann, wird nachfolgend dargestellt.

Ein Problemfeld ist die sogenannte Zielinversion. Darunter versteht man die Verlagerung von Verwaltungszielen auf die Binnenzwecke der Organisation. Es kommt zur Abkehr von den eigentlichen Außenzwecken der Verwaltung, den objektiven Staatsaufgaben, weil sämtliche Energie für die eigene Instandhaltung beansprucht wird. Prozesse werden nicht mehr als Mittel zum Zweck, sondern als Ziel in sich selbst erlebt (Ressortegoismen).¹¹⁹ So sind nach *Glasl* und *von Sassen* in der Vergangenheit manche Programme und Pläne der Regierung von der Verwaltung nicht realisiert worden, weil diese im Dickicht des Amtsdschungels, in Kompetenzstreitigkeiten und behördeninternen Machtkämpfen wirkungslos versandet sind.¹²⁰

Ein anderes Problemfeld steht in Zusammenhang mit der Gesetzesflut, in der wir uns heute befinden. Durch das Anwachsen der Staatsaufgaben hat die Anzahl der Gesetze erheblich zugenommen. Die gewählten politischen Mandatäre in den gesetzgebenden Organen sind weitgehend überlastet. So kann ein einzelner Parlamentarier heute nur noch einen geringen Prozentsatz der Gesetzesentwürfe kennen und durchschauen, für deren Zustandekommen er mitverantwortlich ist.¹²¹ Die Initiativen zu Gesetzesentwürfen liegen daher heute weniger bei den Parlamentariern als bei den Verwaltungsbeamten. Mit dieser Verlagerung der Gesetzesinitiativen kann aber, laut *Glasl*, eigentlich nicht mehr von einer Bindung der Verwaltung an die gesetzgebende Macht gesprochen werden, sondern von einer „Selbstbindung der Verwaltung“.¹²² Die unüberschaubare Anzahl und Detailliertheit der Gesetze bietet dem Bürger als juristischen Laien keinen wirklich brauchbaren Schutz mehr. Vielmehr schützt sich damit die Verwaltung bei fehlenden politischen Direktiven selbst. So wird sie zu einem Machtapparat, der auf die eigene Absicherung gerichtet ist.¹²³

Ein drittes Problemfeld in Verbindung mit der Verselbständigung der Verwaltung liegt in der bürokratischen Regelsteuerung. Die Verwaltung wird vorwiegend über Standardregeln, Prozeduren und Normen gesteuert. Diese hatten ursprünglich den Zweck, für die politische Führung die Berechenbarkeit, Voraussagbarkeit und rationale Steuerung der Verwaltung zu ermöglichen. Die formal-logische Überprüfbarkeit des Verwaltungshandelns schien so am besten gewährleistet zu sein. Allerdings hat eine übermäßige Anwendung dieser Steuerungsmechanismen zu einer Überregulierung und –normierung geführt, zu einem sogenannten „bürokratischen Regelritualismus“.¹²⁴ Dieser lässt die Verwaltung schwerfällig

¹¹⁸ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit... S. 66.

¹¹⁹ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung... S. 75.

¹²⁰ Glasl, F. und von Sassen, H.: Reformstrategien und Organisationsentwicklung... S. 17.

¹²¹ Glasl, F.: Reformansätze in Politik und Verwaltung... S. 71.

¹²² Siehe ebenda, S. 71.

¹²³ Siehe ebenda, S. 76.

¹²⁴ Siehe ebenda, S. 75.

werden und behindert eher innovative Verhaltensweisen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die formale Richtigkeit oft der Zweckmäßigkeit des Handelns im Wege steht.

Vor dem Hintergrund all dieser Probleme, die eine Eigendynamik der Verwaltungsorganisation verursachen, stellt sich die Frage, warum hier die politische Führung und Kontrolle über die Verwaltung versagt. Naschold konstatiert, dass die politische Kontrolle durch die zunehmende Spezialisierung, Professionalisierung und Fragmentierung der Verwaltung weitgehend verloren gegangen ist, ein Argument, das mit der Größe der Verwaltung in Zusammenhang steht.¹²⁵ Ein anderer Grund könnte darin liegen, dass die Politik nicht wirklich eine neutrale Kontrollfunktion ausüben kann, wenn sie eigene Interessen (z.B. Wählerstimmenmaximierung) verfolgt.¹²⁶

5.1.5 Hemmnisse bei der Diffusion und Adaption von Innovationen

In den vorigen Kapiteln wurden Hemmnisse der *Entstehung* von Innovationen beleuchtet. Aber nach der Entstehung gibt es noch zwei weitere ausschlaggebende Phasen von Innovationen, nämlich die *Diffusion* und *Adaption* von Innovationen. Diese sind besonders wichtig, weil Innovationen nur dann wirksam werden, wenn sie neben der erstmaligen Durchsetzung auch verbreitet, angenommen und angewendet werden. Mit „Diffusion“ ist der Vorgang der Ausbreitung einer Innovation unter ihren potentiellen Anwendern gemeint. Es kann beispielsweise vorkommen, dass eine technologisch revolutionäre Innovation bei geringer Verbreitung ökonomisch bedeutungslos bleibt, während eine technisch eher schlichte Innovation bei großer Verbreitung eine hohe ökonomische Relevanz erhält. „Adaption“ bezeichnet aus Sicht des Innovators die Akzeptanz und Annahme einer Innovation durch den Nutzer.¹²⁷

Diffusion und Adaption werden grundsätzlich von folgenden Merkmalen der Innovation beeinflusst:¹²⁸

- Relative Überlegenheit der Innovation gegenüber herkömmlichen Lösungen
- Kompatibilität der Innovation mit bestehenden soziokulturellen Normen und Bedürfnissen
- Komplexität der Innovation, bezogen auf die Anforderung an den potentiellen Anwender, die Innovation in ihren Eigenschaften, Funktionsweise und in ihrer Anwendung gedanklich und praktisch zu durchdringen
- experimentelle Anwendbarkeit und Teilbarkeit der Innovation
- Überschaubarkeit der Konsequenzen der Innovation für die potentiellen Anwender.

Je nachdem, wie günstig diese Merkmale einer Neuerung dem Nutzer erscheinen, diffundieren Neuerungen unterschiedlich breit und schnell. Im Verlauf der Diffusion unterliegen

¹²⁵ Naschold, F. et al.: Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit... S. 22.

¹²⁶ Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation... S. 236.

¹²⁷ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes... S. 21.

¹²⁸ Rogers, E.M.: Diffusion of Innovation... S. 213ff.

sie dann einer Selektion, die über die relative Vorteilhaftigkeit der Innovation gegenüber den bekannten Problemlösungen entscheidet.

Diese Selektion wird bei marktbezogenen Innovationen vom Markt bestimmt. Über die Werbung oder persönliche Beratungen werden Informationen verbreitet, Preise signalisieren die Wertschätzung der Innovation durch die Produzenten und Adaptoren. Die Diffusion einer marktbezogenen Innovation ist schließlich erfolgreich, wenn mehrere Unternehmen aufgrund des wettbewerblichen Anpassungsdrucks die erfolgreichen neuen Problemlösungen imitieren.¹²⁹ Doch wie läuft im nicht-marktlichen Bereich die Selektion ab? Ein dem marktlichen Wettbewerb vergleichbarer Selektionsprozess existiert für den öffentlichen Sektor nicht. *Zimmermann et al.* weisen auf zwei wesentliche Faktoren hin, die die Verbreitung von innovativen Vorschlägen und Konzepten im öffentlichen Sektor determinieren, die nachfolgend beschrieben werden.

Der eine Selektionsfaktor im öffentlichen Bereich sind *Verhandlungstests*, die anstelle des Markttests von Neuerungen im Marktbereich treten. Die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Maßnahme – sei es die Einführung eines Gesetzes oder das Angebot eines Gutes oder einer Dienstleistung – wird in den verantwortlichen Gremien, wie z.B. Parlament, Ausschüssen etc. ausverhandelt. In diesen Verhandlungsprozessen müssen sich innovative Ideen und Konzepte gegen tradierte Lösungen und u.U. alternative innovative Lösungen behaupten. Interessant ist, dass dieser Selektionsmechanismus drei große Unterschiede zur Selektion am Markt aufweist: Er ist erstens der Durchführung der Maßnahme zeitlich vorgelagert, d.h. er findet statt, bevor die Maßnahme realisiert wird. Zweitens, Verhandlungsprozesse, beginnend von der Diskussion eines innovativen Vorschlages bis zum Beschluss seiner Umsetzung, nehmen eine eher längere Zeitdauer ein als die Selektion von marktlichen Innovationen. Und drittens können die einzelnen Bürger diesen Selektionsprozess nicht mitbestimmen. Seine Unzufriedenheit mit einer Maßnahmenentscheidung seiner Repräsentanten kann er lediglich bei der nächsten stattfindenden Wahl oder durch einen Wohnortwechsel ausdrücken.¹³⁰

Ein weiterer wesentlicher Unterschied des Selektionsprozesses zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor liegt in der unterschiedlichen Bedeutung des „Vorsprungwissens“. Während für Unternehmen die *Sicherung eines Wissensvorsprungs* zentrale Bedeutung hat, um temporäre Monopolgewinne zu realisieren, ist sie für öffentliche Körperschaften nicht relevant. Aktionen der öffentlichen Hand laufen in der Regel nicht im Verborgenen ab, sondern sind aufgrund öffentlicher Diskussionen und politischer Auseinandersetzungen relativ offen einsehbar. Innovationen im öffentlichen Bereich sind daher allen Interessierten frei zugänglich. Der Erwerb von Lizenzen zur Nutzung des neuen Wissens ist im Gegensatz zum privaten Bereich nicht nötig. Öffentliche Körperschaften haben also prinzipiell kein Interesse an einer Geheimhaltung ihrer Innovationen, im Gegenteil, die freizügige Weitergabe des neuen Wissens verschafft den Erstanwendern sogar die Möglichkeit,

¹²⁹ Zimmermann, H. et al.: Innovationen jenseits des Marktes... S. 23.

¹³⁰ Siehe ebenda, S. 73.

neues anwendungsspezifisches Wissens zu erlangen. Dieser Vorteil wird aber zum Teil aufgrund hoher Transaktionskosten und ev. spezifischen Interessenslagen der beteiligten Akteure nicht wahrgenommen.¹³¹

5.2 Befragungsergebnisse zu Hemmnissen in der Verwaltung

5.2.1 Über die Bedeutung von Nachhaltigkeit in der Verwaltung

Die Interviews haben gezeigt, dass Nachhaltige Entwicklung von den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes zum Teil sehr unterschiedlich interpretiert wird. Zum einen wird nachhaltige Entwicklung noch immer als „moderne Fortführung der herkömmlichen Umweltpolitik und –arbeit“ verstanden und bleibt so „im Umwelteck“ verhaftet. Diese einseitige Nachhaltigkeitsverständnis schadet der Glaubwürdigkeit des Konzeptes. So wurde etwa die Ansicht vertreten, nachhaltige Entwicklung sei das „*troyanische Pferd der Umweltbewegung*“ (Zitat eines Interviewpartners), womit gemeint ist, dass Umweltschützer jetzt im neuen Gewand auftreten und versuchen, all ihre bislang nicht realisierten Konzepte und Ideen unter neuem Namen voranzutreiben. Auf der anderen Seite sehen sich Repräsentanten der Wirtschaft gleichrangig im Drei-Säulen-Konzept der Nachhaltigkeit neben Umwelt und Gesellschaft verankert. Den von Umweltvertretern als nachhaltig bezeichneten Umweltstandards und -gesetzen kann nun das Argument entgegengehalten werden, dass diese die Säule der Wirtschaft vernachlässigen und aus diesem Blickwinkel nicht nachhaltig seien.

In den Verwaltungseinheiten auf Bundesebene (Bundesministerien) ist Nachhaltige Entwicklung bis dato mehr ein Schlagwort denn ein leitendes Prinzip. Ein ressortinterner Diskurs zum Thema Nachhaltigkeit, der auf allen Ebenen innerhalb des Ministeriums mitgetragen wird, wird vermisst, wäre aber allein schon deshalb notwendig und von Mitarbeitern gewünscht, um mehr Klarheit über Nachhaltigkeit in der Organisation zu schaffen. Sinn und Bedeutung des Nachhaltigkeitskonzeptes sind aber auf den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb des Ministeriums unterschiedlich tief: Auf der obersten Ebene, der Ministerebene, ist nachhaltige Entwicklung ein wichtiges politisches Schlagwort. Es ist positiv besetzt und hat meinungsbildendes Potential. In den unteren Ebenen stellt Nachhaltige Entwicklung kein starkes Kriterium dar, wird aber von etlichen Abteilungen mehr oder weniger stark aufgegriffen. Einige wenige Abteilungsleiter, sehr engagierte Persönlichkeiten, richten ihre gesamte Abteilung mit all ihren Aktivitäten danach aus (Beispiele dazu sind aus dem Zukunfts- und Lebensministerium bekannt). Aber nicht zuletzt kommt das Nachhaltigkeitsprinzip in vielen konkreten Aktivitäten und Initiativen der Ministerien zum Ausdruck, ohne den Begriff selbst explizit im Titel zu führen.

¹³¹ Nelson, R.R. und Winter, S.G.: An Evolutionary Theory of Economic Change... S. 270.

Nachhaltigkeit ist in der Verwaltung kaum institutionalisiert, die Personal- und Geldressourcen für dieses Thema sind sehr bescheiden. Mitarbeiter, denen das Thema ein persönliches Anliegen ist, beschäftigen sich oft freiwillig und aus Idealismus damit und füllen ihren Handlungsfreiraum innerhalb des Tagesgeschäftes mit nachhaltigkeitsbezogenen Aktivitäten aus. Diese Personen erklären, dass ihnen dabei zwar kein starker Gegenwind entgegenbläst, aber ihre Arbeit auf diese Weise auch wenig zufriedenstellend ist. Als ein möglicher Lösungsansatz wird die Schaffung einer eigenen Abteilung innerhalb der Ämter der Landesregierungen vorgeschlagen. Diese sollte jedoch nicht parallel zu den anderen Abteilungen geführt werden, sondern in übergeordneter Position neben inhaltlicher Arbeit auch eine starke Koordinierungsfunktion ausüben. Voraussetzung für die Schaffung von Nachhaltigkeits-Institutionen ist aber – und dies wurde von mehreren Interview-Partnern gefordert – dass nachhaltige Entwicklung zur Chef-Sache, d.h. Thema der gesamten Bundesregierung, wird. So wurde z.B. bedauert, dass die „Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ unter der Federführung und Koordination des Lebensministeriums anstelle des Bundeskanzleramtes erarbeitet wurde.

Um Nachhaltigkeit in der Verwaltung stärker zu verankern und zu integrieren, müssen eine neue Kultur der Kooperation und Vernetzung geschaffen und Ressort-Egoismen abgebaut werden. *„Nachhaltigkeit heißt, das Miteinander neu zu ordnen“*, wie es ein Interviewpartner ausdrückte. So wird von Politikern auf Landesebene die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts als sehr wichtig eingestuft. Die bundesländerübergreifenden Ressortkonferenzen dienen dem wichtigen Informationsaustausch, auch wenn dann das politische Handeln der einzelnen Landesräte verschieden ist, weil eben die Probleme in jedem Bundesland andere sind. Auch innerhalb des eigenen Bundeslandes wird die Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit zur Entwicklung integrativer Lösungsansätze erkannt: *„Wie soll ich eine vernünftige Agrarpolitik machen, wenn ich nicht mit dem Tourismus kooperiere?“* (Zitat). Und schließlich muss sich die Qualität der Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Ressorts fortsetzen.

Trotz der momentanen Randbedeutung von Nachhaltiger Entwicklung in der Verwaltung wird dem Thema eine optimistische Prognose ausgestellt: Es werde in Zukunft mehr an Bedeutung gewinnen, weil es seitens des Bundes – aber noch viel stärker seitens der Europäischen Union – immer mehr eingefordert und so Druck auf die hierarchisch untergeordneten Verwaltungsebenen ausgeübt wird.

5.2.2 Struktur und Organisationskultur

Ein wesentliches Struktur- und Organisationsproblem für Nachhaltige Entwicklung ist die unterschiedliche Kompetenzaufteilung auf den verschiedenen räumlichen Verwaltungseinheiten. Flächenwidmung fällt in die Gemeinde-, Wasserangelegenheiten in die Bundes- und Raumplanung in die Länderkompetenz. Aber nicht diese Kompetenzaufspaltung an sich, sondern die mangelnde Vernetzung und Abstimmung zwischen diesen Bereichen

betrachten die Befragten als Problem. Der Kontakt sei zu träge, zu bürokratisch, meinen sie, und die Gebietskörperschaften diskutierten zu wenig miteinander. In nicht seltenen Fällen führt die Kompetenzaufsplittung dazu, dass die gleiche Aufgabe mehrfach ausgeführt wird, z.B. vom Bund und von den Ländern. Dabei wird z.T. noch um diese Kompetenzen konkurriert. Dies ist aber ineffizient und teuer. Der Grundsatz „jede Aufgabe wird nur ein Mal erledigt“ sollte von der Europäischen Union bis in die Gemeinden, also auf allen hierarchischen Verwaltungsebenen gelebt werden.

Als klassisches Beispiel für dieses Problem wurde der dreifache Wetterdienst in Österreich genannt, nämlich den der Bundesanstalt für Meteorologie und Geodynamik, des Bundesheeres und des Flugdienstes. In manchen Fällen werden die Nachteile der Kompetenzaufsplittung erst im Nachhinein sichtbar, wie das Beispiel Schule zeigt: Planung, Bau und Betrieb einer Schule werden nicht als Gesamtpaket beauftragt, sondern als isolierte Einzelaufträge behandelt. Der Schulbetreiber (Direktor) als Letzter der Kette hat daher keinen Einfluss mehr auf die Bauplanung. Im Idealfall sollte die Verknüpfung aber soweit reichen, dass jenes Geld, das der Direktor durch Energieeinsparungen in der Schule (z.B. durch eine Aktion über richtiges Lüften der Klassenzimmer) erzielt, ihm und der Schule zunutze kommen, indem er dieses ersparte Geld z.B. für den Ankauf von Lehrmitteln verwenden darf. Würde man eine derartige Kompetenzbündelung in allen 1.200 Bundesgebäuden in Österreich praktizieren, könnte man relativ einfach zahlreiche ökonomische und ökologische Vorteile erzielen.

Im allgemeinen lässt diese Kompetenzaufteilung Parallelen zwischen der Verwaltung und der Wissenschaft ziehen. Die Verwaltung ist so sektoral strukturiert wie die Wissenschaft in Einzeldisziplinen zergliedert ist. Da wie dort fällt somit integratives Arbeiten – so wie es nachhaltige Entwicklung fordert – schwer. Kompetenzgrenzen müssen überschritten, Zusammenarbeit muss gesucht werden. Weitere Gemeinsamkeiten zwischen Verwaltung und Wissenschaft betreffend ihrer Umsetzungsdefizite von Nachhaltigkeit werden in der geringen Flexibilität, im zu geringen internationalen Austausch und in unzureichend praktizierten Gender-Mainstreaming gesehen.

Ein wichtiges strukturelles Problem der Verwaltung ist die ständige Aufblähung des Apparates. Eine Ursache dafür wird in den mangelnden Belohnungsformen im öffentlichen Dienst gesehen: Einzige Belohnungsform und einziges Zeichen des Aufstiegs ist es, eine Führungsposition zu bekommen. Dieses Ziel ist in der Regel mit Prestige und einer Steigerung des Selbstwertgefühls verbunden. Es kommt vor, dass ein engagierter Mitarbeiter eine Führungsrolle erhält und für ihn eine eigene Abteilung mit mehreren Mitarbeitern eingerichtet wird, ohne aber eine eigene Aufgabe vergeben zu können. So entsteht der Umstand, dass mehrere Abteilungen in der Verwaltung dieselbe Aufgabe erfüllen, Kompetenzstreitigkeiten sind vorprogrammiert. Dieser Aufblähungsmechanismus ist auch bei intermediären Institutionen (siehe Seite 28f und 74f) zu beobachten. Zu einem späteren Zeitpunkt ist es dann kaum mehr möglich, diese Abteilung abzuschaffen, bzw. man traut sich nicht, weil mit großem Widerstand zu rechnen ist. Es fehlt der Mut, historisch gewachsene Abteilungen wieder abzuschaffen. Die Tendenz zum Bewahren sprechen mehrere Interviewpartner

der Verwaltung zu. Sie sei träge und für die Systemerhaltung statt –veränderung zuständig. So meinte ein Politiker, dass die Verwaltung eigentlich der allerstärkste Machtfaktor in Österreich sei, weil sie – im Gegensatz zur Politik – unabsetzbar ist: „*Politik machen heißt, trotz Verwaltung etwas bewirken*“ (Zitat).

Besonders hervorgehoben werden müssen die lokalen und regionalen Verwaltungsstrukturen, die für die meisten Befragten als Hoffnungsträger für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gelten. Die Bezirke und Gemeinden seien jene Verwaltungseinheiten, die den Bürgern und Wirtschaftsbetrieben am nächsten sind, wo die Kommunikationswege noch relativ kurz sind. Im Gegensatz zum Bezirk ist die Gemeinde Gebietskörperschaft mit eigenem Budget und Gestaltungsfreiraum. In vielen Fällen sind Bemühungen um eine nachhaltige Gemeindeentwicklung (Lokale Agenda 21) dann erfolgreich, wenn die Gemeinde in größerer Entfernung eines Ballungsraumes liegt und von diesem nicht „abgesaugt“ wird (vor allem in Bezug auf junge, begabte Arbeitskräfte, Wissen und Fertigkeiten). Die Befragten schätzen die Beziehung zwischen den Gemeinden manchmal schwierig ein, nämlich insofern, als Gemeinden, die eine Lokale Agenda 21 durchführen, von ihrer Nachbargemeinde belächelt werden. Es herrscht die gegenseitige Angst vor, dass der andere mehr profitiert (z.B. von LEADER+). Demgegenüber werden aber auch Positivbeispiele genannt. So konnte in einem Fall die Beziehung zur Nachbargemeinde dadurch verbessert werden, indem die Parteipolitik hintangestellt und bewusst die Zusammenarbeit von einem Bürgermeister gesucht wurde.

Die Rolle des Bezirkes als Träger einer nachhaltigen Regionalentwicklung wird von den Befragten unterschiedlich gesehen. Die einen sehen den Bezirk prädestiniert für diese Rolle, zumal die Gemeinden für diese Aufgabe zu schwach wären. Die Bezirksebene sei eine „plakative Stelle“, nicht sehr abstrakt, die von diversen Behördengängen (Führerschein abholen, Pass ausstellen, Bewilligungen einholen etc.) vertraut ist. Der Bürger, das Unternehmen, die Gemeinde kennen also die Bezirkshauptmannschaft. Obwohl der Bezirk keine Rechtspersönlichkeit und keine Gebietskörperschaft ist, so besteht in dieser Verwaltungseinheit doch ein gewisser Handlungsspielraum, um Aktivitäten für eine nachhaltige Regionalentwicklung (Regionale Agenda 21) zu setzen und zu koordinieren; vorausgesetzt, diese Aktivitäten benötigen keine Zustimmung und keine Geldmittel. Ob dies geschieht, hängt daher zur Gänze von der Initiative und vom Engagement des Bezirkshauptmannes ab. Jene Interviewpartner, die eine stärkere Bedeutung des Bezirkes für die Regionalentwicklung befürworten, knüpfen dies jedoch an die Bedingung, dass top down planerische Vorgaben (z.B. Nachhaltigkeit als Planungsziel) sowie mentale und finanzielle Unterstützung erfolgen. Außerdem müsste mit der Übernahme der Aufgabe Nachhaltige Regionalentwicklung eine Strukturreform der Bezirkshauptmannschaft einhergehen, die dieser mehr Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenzen zuspricht. Die dem Bezirk übergeordneten Ebenen der Landes- und Bundesregierung sollten als Förderer der Regionalentwicklung (und der Bezirke, die diese Aufgabe ausfüllen) auftreten. Diese Rolle füllen sie aber gegenwärtig nicht aus, alleinig die Europäische Union bietet Unterstützung durch Regionalförderungsprogramme. Im Gegenteil, die Idee einer Stärkung der Regionen würde unter

Umständen eine Abspeckung der Verwaltung auf Landes- und Bundesebene erfordern und lässt daher Widerstand von Politikern auf diesen höheren Verwaltungsebenen erwarten.

Andere Interviewpartner hingegen erachten die Bezirkshauptmannschaften als reine gesetzvollziehende Verwaltungs- und Kontrollorgane nicht geeignet, die Aufgabe Nachhaltige Regionalentwicklung zufriedenstellend erfüllen zu können. Nach derzeitigem Trend werden die Bezirke immer mehr aus der Politik ausgeklammert, dies zeigt z.B. die auf 5 Jahre befristete Bestellung von Bezirkshauptmännern anstatt unbefristet, wie es die frühere Regelung vorsah. So besteht die Befürchtung, dass Gestaltungsmöglichkeiten in Zukunft eher eingeschränkt als ausgeweitet werden. Ein anderer Aspekt ist, dass die Bezirkshauptmannschaften heute mit einer enormen Kontroll- und Sanktionsfunktion betraut sind, deren Ausmaß ihnen zum Teil gar nicht bewusst ist und die sie in manchen Fällen aus Kapazitätsgründen streng genommen gar nicht wahrnehmen können. Bsp. Förderbedingungen in der Landwirtschaft: Zur Erleichterung der Kontrolle, ob diese von den Landwirten eingehalten werden, hat man konkrete, leicht überprüfbare Parameter festgelegt. Diese Parameter müssen jedes Jahr bei 5% der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe getestet werden. Bei Verdacht auf Fehlern wird die Bezirkshauptmannschaft verständigt, die diesen Verdacht evaluieren und gegebenenfalls eine Strafe verhängen muss. Nun ist aber allein schon in diesem erwähnten Beispiel der Arbeitsaufwand sehr hoch, denn 5% der insgesamt rund 200.000 Kontrollklienten macht österreichweit immerhin 10.000 Betriebe aus, die kontrolliert werden müssen. Angesichts dieser Arbeitsfülle verwundert es nicht, wenn den Bezirkshauptmannschaften über diese Tätigkeit hinaus kein Handlungsspielraum für nachhaltigkeitsrelevante Aktivitäten zugesprochen wird.

5.2.3 Steuerung, Informationsflüsse und Management

Das oben erwähnte strukturelle Problem, nach dem eine Aufgabe in mehreren Abteilungen und/oder Ressorts wiederzufinden ist, betrifft auch die Informationsflüsse innerhalb und zwischen diesen Einheiten. Mehrere Interviewpartner nennen innerministerielle Abstimmungsprobleme, Eifersüchteleien und Kompetenzstreitigkeiten, die einer effektiven Arbeit zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung entgegenstehen. Allerdings können genau diese Faktoren auch in der Konkurrenz um die „Vorherrschaft in Sachen Nachhaltigkeit“ zum Einsatz kommen und in diesem Sinne sogar eine stimulierende Rolle spielen. So ortet etwa ein Politiker auf Landesebene einen *stillen Wettbewerb* um das Nachhaltigkeitsthema zwischen den einzelnen Ressorts der Landesregierung.

Die Interviewpartner nennen aber auch immer wieder sehr gut funktionierende inter- und innerministerielle Allianzen, die durch regelmäßige und unkomplizierte Kooperation aufrechterhalten werden. Manche Kontakte basieren auf rein persönlichen Beziehungen auf informeller Ebene. (In diesem Zusammenhang wird das Akteursnetzwerk „Nachhaltige Entwicklung“ erwähnt, das genau diese informelle Austauschachse unterstützt.) Die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung funktioniert dann besonders gut, wenn es um kon-

krete plakative Nachhaltigkeitsaktivitäten geht, die anschaulich transportierbar sind oder bei gemeinsamen Finanzierungen von Programmen u.ä. Im generellen ist die Kommunikation innerhalb der Verwaltung umso einfacher und rascher, auf je kleineren Einheiten sie passiert. So wird auf der kleinsten Verwaltungseinheit, der Gemeinde, ein wesentlicher Vorteil darin gesehen, dass sich hier der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition aufgrund der Nähe und Konzentration der Akteure auflöst. Die These eines Interviewpartners lautet: Je kleiner die Verwaltungseinheit ist, desto mehr kommunizieren die Menschen.

Interessant sind die Beziehungen zwischen Verwaltung und den anderen Akteuren der Institutionenlandschaft. So sehen Befragte aus der Verwaltung ihre Funktion u.a. auch darin, das Nachhaltigkeitsthema für Politiker herunterzubrechen, seine Attraktivität an leicht verständlichen Beispielen (z.B. Lebensqualität) dem Politiker zu erklären.¹³² Die Verwaltung „verkauft“ die Nachhaltigkeitsidee an die Politik, die wiederum erkennen muss, dass es sich dabei um ein politisch gewinnbringendes Thema handelt, mit dem man sich als Politiker profilieren kann. Hier wird die Einflusskraft der Verwaltung auf die Politik deutlich, die auf ihrer Beständigkeit und Langfristigkeit (weil nicht an Legislaturperioden gebunden) beruht. Im umgekehrten Fall, wenn Nachhaltigkeitsinitiativen vom Politiker ausgehen, so können diese nur fruchten, wenn seine Zusammenarbeit mit der Verwaltung eine gute ist. So meint ein Interviewpartner: *„Ein noch so revolutionärer Politiker kann nichts bewirken, wenn die ihm untergeordnete Verwaltung nicht mitmacht ... besonders dann, wenn es um langfristige Themen geht.“* Auf die Beziehung Verwaltung-Politiker wird im nächsten Kapitel noch näher eingegangen.

In der Beziehung Verwaltung-Wirtschaft wurde mehrfach die Bedeutung der informellen Kontakte hingewiesen. Abstimmungsprobleme ergeben sich daraus, dass beide Akteure ihr Augenmerk auf verschiedene Schwerpunkte setzen: So sind in der Verwaltung Giftstoffe, Verpackung, etc. die Hauptthemen, während bei einem Unternehmen das größte Umweltproblem z.B. beim Energieverbrauch ihrer Produkte liegt. Für den Gesetzgeber hat der Energieverbrauch beim Konsumenten noch keine Priorität, vielleicht deshalb, weil die Stromkosten eines Elektrogerätes der Konsument bezahlt und sich ein Mehr an Kosten nicht sehr stark auf seine Rechnung niederschlägt. Diesem Beispiel analog gibt es eine Reihe von Konsumprodukten, deren tatsächliche Umweltrelevanz in der Verwaltung falsch geortet wird. So sprechen Unternehmen der Verwaltung ein Informationsdefizit betreffend praktische Produktion, Logistik, usw. zu. Auf der anderen Seite orten sie aber wieder ein hohes meinungsbildendes Potential der Verwaltung gegenüber dem Bürger und Konsumenten: Das Umweltministerium sei glaubwürdiger als so manche Werbung, mit seiner Öffentlichkeitsarbeit könne es den Konsumenten wesentlich mehr beeinflussen.¹³³

¹³² Man kann hier eine Parallele zwischen Medien und Politik konstatieren: Beiden muss das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung rasch, kurz und bündig, pointiert und nutzenbringend nähergebracht werden, ansonsten würden sie es wahrscheinlich nicht aufgreifen.

¹³³ Beispiel: Die Sparlampen-Werbeaktion einer Umwelt-Stadträtin zeigt große Wirkung.

Vertreter der Landwirtschaft konstatieren ein Zuviel an Bürokratie und ein Zuwenig an Eigenverantwortung und Flexibilität in der Verwaltung. Nachhaltigkeit könne nicht in ein starres Regelwerk (gemeint sind Förderkriterien) gepresst werden, meint ein befragter Landwirt und nennt die Düngerverordnung als Beispiel. Diese unterstützt nur in Regionen mit abwärtsgerichteten Bodenwasserströmen eine nachhaltige Bodennutzung, nicht aber in Regionen, wo diese aufwärtsgerichtet sind. Hier wird sogar eine nicht-nachhaltige Bodennutzung gefördert. Ein anderes Beispiel: Die hohe Dotation der Begrünungsinitiative ist ein starker Anreiz für die Landwirte. Die Begrünung ist aber nur in jenen Regionen Österreichs sinnvoll, die eine ausgeglichene Wasserbilanz haben, sie ist ungeeignet im Pannonikum und im Waldviertel. Förderprogramme sollten also evaluiert und einer genaueren Feinabstimmung unterzogen werden, indem sie mit dem vorhandenen Grundwissen der Landwirte besser verknüpft und fachliche Argumente einbezogen werden. Die Kontrolle müsste also auch hier um mehr Details (Jahreszeiten, Regionen) aufgeweitet werden. Gleichzeitig ist jedoch die Hoffnung, dass diese Forderung umgesetzt wird, äußerst gering. Die Agrarpolitik sei zu starr, zu wenig dynamisch und lernfähig, Neuverhandlungen seien parteipolitisch nicht vorstellbar.

Schließlich soll auch noch auf die Beziehung zwischen Verwaltung und Wissenschaft eingegangen werden. Befragte aus dem wissenschaftlichen Bereich beklagen, dass Themenvorgaben seitens der Verwaltung (z.B. des Ministeriums) z.T. stark von der momentanen öffentlichen Meinung geprägt sind und nicht in ihrer ganzen Breite und Tiefe behandelt werden. So wurden z.B. die Themen „Tunnelsicherheit“ und „Stau“ aufgegriffen, weil zahlreiche Tunnelunfälle und die immer häufigeren Verkehrsstaus die Öffentlichkeit bewegten. Gerade beim Thema Stau handelt es sich aber um ein Auswirkungsphänomen, das nicht mittels Einzelmaßnahmen bekämpft werden kann, sondern dessen Ursachen viel tiefliegender zu suchen sind. Als zweiter Kritikpunkt wird eine oft willkürliche Zusammensetzung von Expertengruppen genannt. Die Besetzung von Beratungsgremien und Kommissionen erfolge häufig nach persönlichen oder strategischen, nicht immer nach fachlichen Gesichtspunkten, meinen Interviewpartner, und, es würden Experten nach bestimmten Partikularinteressen eingeladen, die für sich aber in Anspruch nehmen, allgemeingültige Aussagen zu treffen.

Was nachhaltigkeitsrelevante Themen betrifft, so übt die Wissenschaft eine Zulieferfunktion für die Verwaltung und Politik aus. Wie in der Vergangenheit geschehen, werden auch heute immer wieder Kommissionen zur Politikberatung eingesetzt. Diese neugeschaffenen Institutionen werden in der Regel aber nur dann wirksam, wenn sie auch mit den nötigen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden; geschieht dies nicht, so bleiben sie machtlos, ihre Arbeit kann nichts verändern. Spätestens dieses Stadium ruft bei den Wissenschaftlern allmählich Frustration und Verschleißerscheinungen hervor. Schließlich werden die Kommissionen wieder aufgelöst. Den Grund dafür sieht ein Interviewpartner im Thema Nachhaltigkeit per se begründet: Die Wissenschaft kann die Probleme, die sie lösen soll, nicht lösen. Sie konnte vor wenigen Jahrzehnten schon die Umweltproblematik nicht lösen und Nachhaltige Entwicklung kann in diesem Sinne als Fortsetzung der Umweltthematik betrachtet werden.

5.2.4 Personal und Ressourcen

Mit der Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Verwaltungsarbeit werden neue Anforderungen an das Personal gestellt. Es herrscht Einvernehmen darüber, dass Nachhaltige Entwicklung eine anspruchsvolle Aufgabe ist, die spezielle Qualifikationen wie Moderation, Prozessbegleitung, etc. und ein breites Allgemeinwissen erfordert. Diese Fähigkeiten können aber kaum im gegenwärtigen Ausbildungssystem erworben werden. In der derzeitigen Einsparungsphase ist eine Aufstockung des Personals für nachhaltigkeitsorientierte Aufgaben geradezu illusorisch, noch dazu, wo die Überzeugung, dass Nachhaltigkeit ein wichtiges Thema ist, noch weitgehend fehlt.

Der derzeitige Einsparungskurs in der Verwaltung wird aus zweierlei Gründen heftig kritisiert. Zum einen erfolge die „*Einsparung nach der Rasenmähermethode ohne jegliche Bedarfsanalyse*“, d.h. es werden personelle Überkapazitäten und Engpässe nicht ausreichend differenziert berücksichtigt. Zum anderen passiert sie ohne langfristige personelle Nachwuchsplanung. Die Bundesverwaltung kämpft zum Teil schon jetzt mit dem Problem der Überalterung. In einer Abteilung eines Ministeriums gibt es bereits heute keine unter 30-jährigen Mitarbeiter mehr. Diesem Mangel an jungem Personal steht eine Pensionierungswelle gegenüber. In den nächsten drei bis vier Jahren wird ein Drittel der Führungskräfte der Bundesverwaltung in Pension gehen. Wenn sich dieser Entwicklungstrend so fortsetzt und trotz laufender Pensionierungen aus Sparmaßnahmen keinen jungen Mitarbeiter eingestellt werden, dann prognostiziert eine Interviewpartnerin in 10 bis 15 Jahren Probleme bei der Nachbesetzung von Führungspositionen mit erfahrenem Personal.

Der Dienstpostenplan ist historisch gewachsen und stimmt heute in manchen Bereichen mit den modernen, tatsächlich anfallenden Aufgaben der Verwaltung nicht mehr überein. Es besteht also zum Teil eine Diskrepanz zwischen den vorhandenen Aufgaben einerseits und den verfügbaren Stellen laut Dienstpostenplan andererseits. Dieses Defizit wurzelt darin, dass es sowohl an einer gesamthaften klaren und detaillierten Skizzierung der Aufgabenbereiche sowie an einer Übersicht über Verantwortungen und Kompetenzen fehlt. Politische Interventionen kommen bei Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst immer noch vor, auch Postenschacher zwischen verschiedenen politischen Parteien gehören noch immer nicht der Vergangenheit an. Dennoch ist der öffentliche Dienst noch attraktiv. So betont eine Interviewpartnerin, dass ausschlaggebendes Motiv der Bewerber ihr Interesse am Aufgabenbereich ist, erst nachgeordnet rangieren Sicherheitsaspekte.

Ein großes Problem ist das schlechte Image des Beamten-Berufsbildes in der Öffentlichkeit. Ein Mitarbeiter ist dann motiviert, wenn seine Arbeit in der Öffentlichkeit Anerkennung findet, kontaktiert und namentlich genannt wird und/oder zu Vorträgen eingeladen wird. Diese Erfahrung machen aber nur wenige. Der öffentliche Dienst ist in der Öffentlichkeit eher negativ besetzt. Das Vorurteil lautet, die Beamten seien faul, zu viele an der Zahl, überflüssig; unter dieser Geringschätzung und Beamtenhatz leidet die Berufsgruppe: „*Wenn bei uns jemand am Freitag Nachmittag anruft, ist derjenige oft erstaunt, überhaupt*

noch jemanden anzutreffen. Die Öffentlichkeit hat ein pauschaliertes Bild vom Beamten, der am Freitag zu Mittag ins Wochenende heimgeht.“

Die Beziehung zwischen dem Politiker und seinen Mitarbeitern der Verwaltung wurde im vorigen Kapitel bereits unter dem Aspekt Informationsflüsse angeschnitten und soll hier noch einmal aus personalpolitischer Sicht beleuchtet werden.

Tritt nach einer Wahl ein neuer Minister sein Amt an, so besetzt er in der Regel das Ministerbüro mit seinen Vertrauenspersonen. Oft kommt es aber nicht nur in der obersten Mitarbeiterriege des Ministeriums zu Personalumwälzungen, auch die Ebene der Sektionschefs ist vielfach von einem Ministerwechsel betroffen. Für die abgelösten, sehr erfahrenen und hochrangigen Mitarbeiter werden in einem zweiten Schritt hochstehende Führungspositionen geschaffen, sie werden also innerhalb der Verwaltung versorgt.¹³⁴ Interviewpartner werten es als normal, dass ein Politiker seine engsten Mitarbeiter selbst bestimmt. Die Frage ist nur, auf wie vielen Ebenen darunter das Personal noch ausgetauscht wird, sprich, wie weit man den Kreis zieht, und auf welcher Hierarchieebene die Personalbesetzung belassen wird. Beim Austausch der Sektionschefebeine wird häufig übersehen, dass es sich hier um Mitarbeiter mit jahrelanger, wertvoller Erfahrung und hohem Sachverstand handelt. Werden sie ersetzt, verzichtet der Minister auf dieses fachliche Know-How.

Ein übermäßiger Mitarbeiteraustausch nach einem Regierungswechsel ist auch aus einem anderen Blickwinkel kritisch zu betrachten. Die Beamten bzw. Mitarbeiter der Verwaltung sind im allgemeinen ihrem Vorgesetzten gegenüber sehr loyal, wenn dieser entsprechende Führungsqualitäten besitzt und die geleistete Arbeit wertschätzt. Sie sind es im Laufe ihrer Berufslaufbahn einfach gewöhnt, dass nach einer Wahl ein Ministerwechsel eintritt. In der Regel arbeiten sie dem neuen Minister zu, unabhängig davon, welche politische Partei er repräsentiert. Oft überbewertet der Politiker parteipolitische Aspekte bei der Personalauswahl.

Die Vertrauensfrage zwischen Politiker und Beamten haben Interviewpartner von beiden Seiten angesprochen. Es herrsche eine Misstrauenskultur der Politiker gegenüber ihren Beamten vor, wird behauptet, die Politiker trauen den Mitarbeitern in der Verwaltung zu wenig zu, eigenständig und selbstverantwortlich die richtigen Entscheidungen treffen zu können, jede noch so kleine Tätigkeiten wird Kontrollmechanismen unterzogen. Dieses Misstrauen zieht sich oft auch auf hierarchisch untergeordnete Verwaltungsebenen durch. Eine Führungskraft sollte, so eine Mitarbeiterin, Ziele und Qualitätsstandards anstatt Details vorgeben. Für den einzelnen Mitarbeiter („Indianer“) im öffentlichen Dienst sind die übergelagerten Ziele und die Ablaufprozesse, in die seine Arbeit eingebettet ist, oft nicht klar erkennbar oder nur diffus verständlich. Richtig wäre es, den Mitarbeiter als Teil des Ganzen die entsprechende Anerkennung zuteil werden zu lassen. Eine gute Führungskraft sollte außerdem jene Rahmenbedingungen schaffen und erhalten, die ein gutes und effizientes Arbeiten seiner Mitarbeiter ermöglicht. Wichtig ist eine regelmäßige Kommunikation mit dem Mitarbeiter, ihn nach seinen Arbeitsinteressen zu fragen, um sicherzustellen,

¹³⁴ Auch dies ist ein Mechanismus der bereits erwähnten „Aufblähung“ der Verwaltung.

dass er bestmöglich eingesetzt wird. In Übereinstimmung mit diesem Führungsverständnis sagt eine Interviewpartnerin, die selbst eine Führungsposition in der Verwaltung innehat, „führen heißt in erster Linie reden und kommunizieren. Man fragt sich am Abend, was man eigentlich außer Reden den ganzen Tag gemacht hat.“¹³⁵

Doch wie ist die Sicht der Politiker? Die befragten Politiker stimmen überein, dass die Zusammenarbeit mit den Beamten enorm wichtig ist. Wenn es mit einem Politikerwechsel auch zum Auswechseln der parteifreundlich gesinnten Beamten kommt, ist oft das Vertrauen der Beamtenschaft beeinträchtigt. Die klügste Taktik in diesem Fall ist, das Vertrauen der Mitarbeiter zu gewinnen, denn Vertrauen ist die entscheidende Basis für ihre Motivation. Gelingt es nicht, ein gutes Klima der Zusammenarbeit aufzubauen, so kann es passieren, dass sich die Beamten in einen passiven Widerstand zurückziehen und Arbeitsabläufe gekonnt blockieren (z.B. Akten immer wieder zurückschicken, weil eine Kleinigkeit nicht stimmt). „Die Verwaltung kann, wenn sie will, den Politiker an der Spitze dumm sterben lassen, es ist nicht selbstverständlich, dass sie ihm zuarbeiten.“

Aber nicht nur bei den Personal-, auch bei den Geldressourcen bestehen institutionelle Hemmnisse für eine nachhaltige Entwicklung. Haupthindernis ist die Prioritätenreihung in der Geldmittelvergabe, bei der Nachhaltigkeit weit hinten liegt. Besonders deutlich kann dies am Beispiel der Forschungsförderung gezeigt werden: Aufgrund des Sparkurses der Regierung gibt derzeit generell zu wenig Forschungsgelder, aber es ist auch entscheidend, wie diese relativ geringe Summe eingesetzt wird. So haben z.B. Energieforschungen zu den nicht-nachhaltigen Energieformen (fossile Energie und Kernenergie) unverhältnismäßig mehr Geldmittel erhalten als Energieforschungen zu alternativer Energiegewinnung. Erstere haben aufgrund dessen enorme Entwicklungsvorteile erworben, die vom Alternativenenergiesektor kaum aufzuholen sind. Ebenso ist es im Biolandbau, die geringen Geldmittel, die für diesen Wissenszweig ausgegeben werden, können nicht zu einem signifikanten Entwicklungsschub des Biolandbaus führen. Das heißt, mit dem Einsatz öffentlicher Forschungsgelder wird die Entwicklung bestimmter Wissenschaftsdisziplinen gezielt gesteuert. Sind die Fördersummen hoch, so wird sie ‚gepushed‘, sind die Fördergelder gering, so wird sie gehemmt. Ein Interviewpartner meint: „Mit der Wissensgenerierung durch Forschungsgeldmittel ist es wie mit dem Minimumgesetz nach Justus von Liebig: Wissen ist jener Minimumfaktor, der die Richtung und die Geschwindigkeit einer Entwicklung vorgibt.“

¹³⁵ Ein Beispiele über die Bedeutung der Kommunikation zwischen Chef und Mitarbeiter: Ein Bezirksgericht musste aufgelassen werden. Die Richterin hat rechtzeitig mit allen ihren Mitarbeitern Gespräche geführt, wie sie sich ihre berufliche Zukunft vorstellen und wo sie gerne arbeiten würden. Es ist ihr auf diese Weise gelungen, 80% der Mitarbeiter auf deren Wunschposten unterzubringen. Dies war nur aufgrund der ausführlichen und vor allem rechtzeitigen Mitarbeitergespräche möglich.

5.2.5 Verselbständigung der Verwaltung

Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik erfolgt in beide Richtungen, womit folgender Ablauf gemeint ist. Zu Beginn hat die Verwaltung die Rolle der fachlichen Politikberaterin inne, sie gibt fachliche Impulse, bringt ihr Know-How ein und arbeitet Vorschläge für Programme, Konzepte und Gesetze aus. Dann ist es Sache der Politik zu entscheiden, welche Vorschläge weiterverfolgt und realisiert werden. Wenn der Politiker von einem bestimmten Vorschlag überzeugt ist, ergeht der Auftrag an die Verwaltung zurück, diesen auszuarbeiten. Die Zusammenarbeit ist also pulsierend, weil einerseits die Initiative von der Verwaltung an die Politik kommt (Politikberatung) und andererseits klare Aufträge der Politik, bestimmte Themengebiete fachlich zu bearbeiten und beschlussfähige Ergebnisse vorzulegen, an die Verwaltung zurückgehen. Ob sie tatsächlich funktioniert, hängt stark von der Gesprächs- und Arbeitskulturs (z.B. Dienstbesprechungen) ab. Der Abteilungsleiter muss selbst aktiv werden und Ideen vorlegen, die Politiker muss sich mit diesen auseinandersetzen. In der Ausführungsphase schließlich braucht die Verwaltung Rückhalt von dem Politiker, der den Auftrag gegeben hat. Er muss auch in dieser Phase zu seiner Entscheidung stehen, und darf seine Mitarbeiter im Falle von Interventionen durch außenstehende Akteure nicht im Stich lassen.

Ein Politiker sollte also mit dem Verwaltungsapparat zusammenarbeiten und ihn als seinen ansehen. Ist dies nicht der Fall, so besteht Gefahr einer Verselbständigung der Verwaltung, die in den Interviews zum Teil bestätigt wurde. Es kommt auch vor, dass Politiker nicht mit, sondern parallel zur Verwaltung arbeiten. Dazu hält er sich in seinem politischen Büro einen eigenen Stab von Mitarbeitern, die für ihn eigenständige fachliche Arbeit leisten (innerster Bereich des Netzwerkes¹³⁶). Dass es unbedingt notwendig ist, als Politiker selber Experte in seinem Aufgabenbereich zu sein und sich selber fachliche Kompetenz zu erwerben, bestätigt ein Politiker auf Landesebene: *„Wenn man sich als Politiker mit der eigenen Materie nicht gut auskennt, fährt die Verwaltung mit einem Schlitten.“*

Verselbständigungstendenzen der Verwaltung sind aber nicht nur durch mangelnde Zusammenarbeit zwischen Politiker und Beamten vorprogrammiert, sie sind auch ein Resultat der Größe, zu der der österreichische Verwaltungsapparat in den letzten Jahren herangewachsen ist. Ein Politiker meint im Interview: *„Der Verwaltungsapparat in Österreich ist so durchgeplant und so detailliert mit Gesetzen bestückt, dass ein Mangel an politischer Entscheidung gar nicht auffallen würde. Umgekehrt ist es für Politiker schwer, in einen so schwerfälligen Apparat einzugreifen.“*

5.3 Zusammenfassung

¹³⁶ vgl. Kapitel 4.2.3

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in der Verwaltung

Ö Inputsteuerung statt Outputsteuerung

Die traditionelle Steuerung des Verwaltungssystems erfolgt inputorientiert, d.h. über die Vorgabe von Regeln und Ressourcen. Unter Nutzung der zur Verfügung stehenden Geld- und Personalressourcen und unter Einhaltung bürokratischer Ablaufregeln werden bestimmte Aufgaben erfüllt. Diese inputorientierte Steuerung lässt dem einzelnen aber kaum einen Handlungsspielraum offen, eigenständige und kreative Lösungen für die ihm gestellten Aufgaben zu entwickeln. Eine alternative Form der Steuerung, die dem einzelnen mehr Eigenverantwortung überträgt, wäre eine ergebnisorientierte Outputsteuerung. Sie erfolgt vorwiegend über die Koordination der Ressourcen und Aktivitäten durch kontinuierliche Dialoge über Ziele, Mittel und Resultate.

Ö Überstabilisierung des Personalwesens

Das Personalsystem der Verwaltung weist eine Überstabilisierung auf. Die Grundsätze der starren Verwaltungsstrukturen werden vom Personal internalisiert, gelebt und in laufend wiederholten Sozialisierungsprozessen von einer Mitarbeitergeneration auf die nächste übertragen. So sind etwa die Personalauswahl, der Aufstiegsweg in der Beamtenlaufbahn, das Gehaltssystem, das Disziplinarwesen usw. starr geregelt, lassen keine leistungsabhängige flexible Handhabung zu. Überdurchschnittlich kompetente und engagierte Mitarbeiter, sogenannte „High Potentials“, werden in diesem Schema nicht speziell gefördert, ebenso wird die individuelle Leistungsentwicklung nicht berücksichtigt. Nachhaltige Entwicklung ist aber ein Thema, das hohe Kreativität und persönliche Überzeugung erfordert. Voraussetzung ist auch die Bereitschaft, sich neue Qualifikationen anzueignen, wie z.B. Prozessbegleitung und Moderation, die im herkömmlichen Bildungssystem nicht erworben werden können.

Ö Image in der Öffentlichkeit

Diese Überstabilisierung mag vielleicht dazu beitragen, dass das Beamten-Berufsbild in der Öffentlichkeit ein so schlechtes Image hat. Dieses schlechte Image wirkt sich negativ auf die Motivation aus. Motivation wird in der Regel durch Anerkennung von außen genährt, durch Kontaktierung, namentliche Erwähnung etc. Derartige Bestätigungen erfahren jedoch Mitarbeiter in der Verwaltung selten. Diese Geringschätzung ist ungerechtfertigt gegenüber den oben erwähnten hohen Anforderungen, die das Arbeiten für eine nachhaltige Entwicklung stellt.

Ö Erst Aufblähung, dann Einsparung

Mit „Aufblähung“ ist die ständige Vergrößerung des Verwaltungsapparates gemeint, dessen Ursachen z.B. sind:

- Der Dienstpostenplan der Verwaltung ist historisch gewachsen und stimmt heute mit den tatsächlich vorhandenen Aufgaben nicht mehr überein.

- Einmal geschaffene Abteilungen können ohne Widerstand kaum mehr abgeschafft werden.
- Bei einem Politikerwechsel kommt es oft zu einem Personalwechsel in den obersten Hierarchieebenen. Die ausgewechselten Mitarbeiter werden mit neuen Führungspositionen innerhalb der Verwaltung versorgt.

Diese permanente Aufblähungstendenz wird mit Einsparungsmaßnahmen bekämpft, die aus zwei Gründen kritisiert werden:

- Sie erfolgen ohne gründlicher Bedarfsanalyse nach der Rasenmähermethode. Eine detaillierte Erfassung der Arbeitsprozesse, der vorhandenen Aufgaben und der benötigten Stellen wäre Voraussetzung für eine gezielte Einsparung.
- Sie erfolgen zu rasch. Verwaltungsreformen sollten über längere Zeiträume geplant sein und eine Nachwuchsplanung beinhalten.

Ö **Misstrauenskultur**

Eine Misstrauenskultur zwischen Beamten und Politikern kann die Zusammenarbeit qualitativ beeinträchtigen oder im Extremfall bis zu einer Verselbständigung der Verwaltung führen. Es kommt vor, dass Politiker aus ideologischen Gründen Mitarbeiter auswechseln (z.B. nach einem Ministerwechsel), oder dass sie sich einen eigenen Stab von Experten halten, um sich selbst mehr Unabhängigkeit von der Verwaltung zu verschaffen. Für die Vorantreibung einer nachhaltigen Entwicklung sind diese Separierungstendenzen jedoch sehr nachteilig, weil wertvolles Know-How der Verwaltung, das sie üblicherweise in ihrer Beratungsfunktion in die Politik einbringt, ungenützt bleibt.

6 Wirtschaft

6.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen in der Wirtschaft

Ein weiterer wichtiger Akteur in der Institutionslandschaft ist neben Verwaltung und Politik die Wirtschaft. Es wurde bereits einige Male auf sie Bezug genommen, nun soll aber auf ihre Rolle speziell eingegangen werden.

Unter dem vielleicht sehr abstrakt anmutenden ‚Akteur Wirtschaft‘ ist grob gesprochen die Gesamtheit der Unternehmen zu verstehen. Ganz besonders wird in der Folge aber auf jene Unternehmen eingegangen werden, die nicht nur Objekte einer staatlichen Steuerung sind. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen daher v.a. jene Betriebe, die entweder indirekt über wirtschaftliche Interessensvertretungen (Industriellenvereinigung, Wirtschaftskammer etc.) oder aufgrund ihrer Bedeutung direkt ihre Interessen in politischen und verwaltungsbezogenen Entscheidungsprozessen geltend machen können. Durch diese aktive Einflussnahme werden die ursprünglichen Steuerungsobjekte auch zu Steuerungssubjekten.

Um nun einerseits ihre Rolle als Steuerungsobjekte abzuklären, ist ihr Dürfen von staatlicher Seite aus genau zu erfassen (Kapitel 6.1). Um andererseits ihren Einfluss als Subjekte der Steuerung zu untersuchen, ist ihr Wollen ausschlaggebend, das schließlich unter bestimmten Umständen wiederum zum Dürfen für staatliche Akteure (Politik, Verwaltung) wird (Kapitel 6.2).

Auf das Können der Wirtschaft wird hier nicht näher eingegangen. Grund dafür ist, dass diese Studie die staatlichen Akteure (v.a. die Verwaltung) in das Zentrum des Interesses stellt. Es wird aber angenommen, dass in der Wirtschaft enorme Innovationspotentiale liegen. Die marktliche Struktur fördert Flexibilität, Kreativität, Effektivität und zielorientiertes Handeln, die den staatlichen Akteuren häufig fehlen.¹³⁷ Die vorliegende Studie geht daher davon aus, dass das Können der Wirtschaft einen geringeren Filter für nachhaltiges Handeln darstellt als Dürfen/Sollen und Wollen.

¹³⁷ Natürlich muss trotz alledem im Hinterkopf behalten werden, dass auch im wirtschaftlichen Bereich mangelnde Kompetenz in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung auftritt. Die Schwachpunkte liegen im Speziellen in Unternehmenskultur, Unternehmensstruktur, strategischer Planung sowie in Außenkommunikation und Außenkooperation (vgl. Resel, K.: Nachhaltige Unternehmensentwicklung durch organisationales Lernen).

6.1.1 Die Wirtschaft unter staatlicher Lenkung (das Dürfen und Sollen)

Hat der Staat Interesse, Nachhaltige Entwicklung voranzutreiben und die innovativen Potentiale der Unternehmen zu nutzen, so wird er versuchen, lenkend einzugreifen. Es gibt nun verschiedene Strategien, mit der er das System beeinflussen kann. Diese sind in folgender Übersicht zusammengefasst:

Tabelle 2: Staatliche Strategien zur Lenkung der Wirtschaft

Härtegrad der Instrumente				
	harte Instrumente	mittelharte Instrumente	weiche Instrumente	Null-Instrument
	Der Staat gibt strikte Regeln vor, denen sich die Betroffenen nicht entziehen können. <i>Beispiele:</i>	Der Staat gibt Anreize, die ein Ausweichen zulassen. Ausweichende Unternehmen sind aber indirekt betroffen, weil sie von den Anreizen nicht profitieren. <i>Beispiele:</i>	Es gibt für die Unternehmen einen großen Spielraum bis zur völligen Nicht-Beachtung der Instrumente. <i>Beispiele:</i>	Der Staat greift gar nicht ein und überlässt die Lenkung nachhaltiger Entwicklung gänzlich der Selbststeuerung der Wirtschaft. <i>Beispiele:</i>
Grobsteuerung	ökonomische Ansätze wie ökologische Steuerreform oder Zertifikatshandel	Subventionen für nachhaltige Initiativen	Staat als Moderator für Interessenausgleich auf nationaler Ebene, breit angelegte Bildungsarbeit	interne Branchenabsprachen für nachhaltige Entwicklung (zentrale Steuerung durch einen nicht-staatlichen Akteur)
Feinsteuerung	<i>ordnungsrechtliche Bestimmungen wie Emissionsbeschränkungen, Umweltauflagen etc.</i>	<i>unterstütze Pilotprojekte für Detaillösungen in bestimmten Branchen</i>	<i>staatlich organisierte Mediationsverfahren für einzelne Anlässe</i>	<i>Finanzierung von Unternehmen über Nachhaltigkeits- oder Ethik-Fonds; Transparenz für Konsumenten durch Labelling (dezentrale Steuerung durch den Markt)</i>

Quelle: eigene Darstellung¹³⁸

Harte Instrumente weisen sehr unterschiedliche Steuerungseinflüsse auf die Wirtschaft auf. Das kommt daher, dass es einen wesentlichen Unterschied macht, ob über ökonomische Instrumente eine Grobsteuerung des Marktes stattfindet, oder ob der Staat versucht,

¹³⁸ vgl. dazu auch Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.235ff. Sowie: Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.16.

das Handeln der Unternehmen anhand von Auflagen und Bestimmungen zu lenken (Feinsteuerung).

Die Feinsteuerung über ordnungsrechtliche Maßnahmen führt i.a. dazu, dass bestehende Strukturen beibehalten werden. Die Unternehmen versuchen in diesem Fall meist lediglich, ihr Routineverhalten anzupassen (z.B. mit Hilfe von *End-of-pipe*-Technologie) – und zwar nur soweit, dass die Grenzwerte gerade erfüllt werden. Zu kreativen Lösungen werden die Unternehmen damit selten motiviert. Nur „eine starke Verschärfung eines Grenzwertes [...], die auch zu hohen Kosten im Rahmen eines Routineverhaltens führen würde, lässt die Opportunitätskosten kreativen Handelns sinken.“¹³⁹

Harte Instrumente, welche dem Markt grobe nachhaltige Leitplanken auferlegen, sind i.d.R. besser dafür geeignet, Innovationen zu fördern und bestehende Strukturen zu verändern. Im Gegensatz zu *Command-and-control*-Instrumenten, die v.a. additiven Umweltschutz fördern, wirken sie flexibler und nachhaltiger.¹⁴⁰

Mittelharter Instrumente sind v.a. Subventionen. Hier ist ebenfalls davon auszugehen, dass sie wenig innovativ und strukturverändernd wirken, je mehr sie in die Kategorie „Feinsteuerung“ fallen. Im Falle der Feinsteuerung stellt eine Subvention lediglich eine Verbilligung einer ökologisch oder sozial besser verträglichen Handlungsalternative dar. Damit kommt es auch automatisch zu einer relativen Verteuerung der anderen Optionen (z.B. Subvention von Heizanlagen, die erneuerbare Energieträger verwenden, können Ölkessel Marktanteile wegnehmen). Damit kommt es bei den Adressaten zu keinen kreativen Prozessen, es ändert sich nur die Gewichtung bei den Entscheidungen. Nachhaltig wirkende Entscheidungsoptionen müssten daher bereits immer schon vorhanden sein und schließlich müsste sie der Subventionsgeber auch immer als förderungswert erkennen. Beides ist nicht immer der Fall.

Subventionen können dieser Falle bestenfalls dann entgehen, wenn sie so angelegt sind, dass die Adressaten dafür Grundsätzliches in Frage stellen und in einen Lernprozess treten müssen.

Doch egal, ob die Steuerung auf marktlichen Instrumenten basiert, strenge Regelungen trifft oder Subventionen bereitstellt: Alle bisherigen Ansätze gehen davon aus, dass es eine zentrale Steuerungsgruppe (Staat) gibt, die für alle wirtschaftlichen Akteure kollektiv bindende Entscheidungen trifft.¹⁴¹ Dahinter steckt implizit die Annahme, dass diese zentrale Autorität die Ziele der Nachhaltigkeit im Detail erkennen und durch effiziente Steuerung die Akteure in diese Richtung lenken kann.

Diese Sichtweise entspricht einer Auffassung der Aufgabe des Staates, wie sie noch vor 30 Jahren als unbestritten galt. Doch schon in den siebziger Jahren wurde eine Form der politischen Steuerung beobachtet, die sich diesem Schema entzog. Neben der Kontrolle traten plötzlich „Elemente der Verhandlung zwischen staatlichen Akteuren und Normadressa-

¹³⁹ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes. S.81.

¹⁴⁰ Iten, R.: Energiesteuern und Innovation. S.7.

¹⁴¹ Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.236.

ten¹⁴² auf (**weiche Steuerung**). Gründe dafür waren, dass der Staat für eine optimale Festlegung der Instrumente und der darauffolgenden Überprüfung derselben zunehmend die Informationen fehlten. So war er immer mehr darauf angewiesen, die wirtschaftlichen Akteure zu eigenen Leistungen zu aktivieren.¹⁴³ Dies hing mit der zunehmenden Internationalisierung zusammen, die eine Kontrolle erschwerte. Gleichzeitig wurden auch die Produktionsvorgänge immer komplizierter, sodass der Staat ein beträchtliches Informationsdefizit hatte. Auch die Überlastung des Staatsapparates mit einer bereits gewaltigen Menge an Reglementierungen tat das seinige.¹⁴⁴ So erstarkte neben dem ‚Kontrollstaat‘ immer mehr der ‚Verhandlungsstaat‘. Der Staat handelt somit entweder als Partei, die eigene (Gemeinschafts-)Interessen vertritt, oder lediglich als Fazilitator für kollektive Entscheidungsprozesse. Somit werden durch Verhandlungen die geplanten Maßnahmen mit einigen Betroffenen abgestimmt. Diese neue Form des Lenkens durch Verhandeln wurde durch die Neokorporations-Theorie untersucht. Sie brachte zutage, dass auf diesem Weg nicht nur die Steuerung der Industrie vorgenommen wurde sondern dass diese Vorgehensweise „auf allen Ebenen von Branchen und Regionen vorzufinden“ ist.¹⁴⁵

Die Gesprächsbereitschaft des Staates gibt den wirtschaftlichen Akteuren ein großes Steuerungspotenzial. Theoretisch ermöglicht sie ihnen, nachhaltigkeitsrelevante Anliegen wie Ressourcen- und Energieeffizienz innovativ und selbstbestimmt behandeln zu können. Ob dies in Praxis auch automatisch der Fall sein muss, ist umstritten.¹⁴⁶

Ein gutes Beispiel für einen Staat, der die intermediäre Rolle in Bezug auf Umweltschutz wahrnimmt, sind die Niederlande. Sie motivierten den Energiesektor 1992 zu großangelegten freiwilligen Bekenntnissen zu Emissionsbeschränkungen und Energiesparaktionen.¹⁴⁷

Ein weiterer Schritt zu noch größerer Freiheit ist bereits das ‚**Null-Instrument**‘ des Staates. Dabei wird auf die Selbststeuerung des Marktes vertraut. Eine entscheidende Rolle kommt hier den Konsumenten zu. Ihre Sorge um Probleme der Nachhaltigkeit könnte wesentlich die Gestaltung der Angebotspalette am Markt beeinflussen. Der darauffolgende Wandel kann durch Wirtschaftsverbände erfolgen, die um den Ruf ihrer Branche besorgt sind. Damit würde eine andere zentrale Steuerungseinheit als der Staat Änderungen vorantreiben und die Grobsteuerung in die Hand nehmen. Der Wandel kann aber auch alleine durch den Markt geschehen.

Diese vier Typen (harte, mittelharte, weiche Instrumente; Nullinstrument) bilden mit ihrer Unterteilung in Grob- und Feinsteuerung das Spektrum an Maßnahmen, das dem Staat zur Verfügung steht. Sie sind offenkundig und institutionalisierbar. Nach dieser Abhandlung

¹⁴² Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.24.

¹⁴³ Siehe ebenda.

¹⁴⁴ Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.236.

¹⁴⁵ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.25.

¹⁴⁶ Zimmermann, H. et al.: Innovation jenseits des Marktes – Innovative Wirkung umweltpolitischer Instrumente. S.85.

¹⁴⁷ Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.242f.

mag es so erscheinen, dass der staatlichen Steuerung theoretisch genügend Instrumente für das Vorantreiben von Nachhaltigkeit im Bereich der Wirtschaft zur Verfügung steht. Doch dieses Set an Instrumenten weist derzeit einige Mängel auf.

Ein Grundproblem ist, dass die Inanspruchnahme der verschiedenen Maßnahmen unausgewogen ist: Es scheinen zu viele harte, ordnungsrechtliche Feinsteuern vorzuliegen. Gleichzeitig wird zu wenig auf marktliche Grobsteuerung und wirtschaftliche Selbststeuerung vertraut. Es fehlt also der richtige ‚Instrumenten-Mix‘. Durch diese Einseitigkeit in der Auswahl der Maßnahmen erfolgt ein politischer Inkrementalismus, der ineffizient ist und die notwendige kreative Freiheit für Lernprozesse raubt. So ortet *Schleicher* stellvertretend für viele Autoren in der Steuerung der österreichischen Wirtschaft einen gewaltigen institutionellen Reformbedarf. Daher verlangt er „auf der Ebene der individuellen Entscheidungen in Unternehmen [...] die Chance für mehr Selbstbestimmung“.¹⁴⁸

6.1.2 Der Einfluss der Wirtschaft auf staatliches Lenken (das Wollen der Wirtschaft)

Es wäre aber stark verkürzt, die Hemmnisse einer staatlichen Steuerung der Wirtschaft hin zur Nachhaltigkeit alleine auf die falsche Gewichtung der Instrumente zu schieben. Denn es zeigt sich in der Praxis, dass bei allen Maßnahmen erhebliche Schwierigkeiten in der Anwendung auftreten. Folglich können Lenkungsschwierigkeiten nicht ausschließlich auf den richtigen ‚Instrumentenmix‘ geschoben werden. Dies wird in den folgenden europäischen Fallbeispielen erläutert:

6.1.2.1 Beispiele für das Scheitern der unterschiedlichen Instrumente

Beispiel 1: Das Scheitern harter Feinsteuerung – Die europäischen Umweltstandards

Die Umweltregelungen der EU werden generell als ein erfolgreicher Teilbereich der europäischen Politik gesehen. In den fünf EAPs (Environmental Protection Programmes) wurden ungefähr 200 Direktiven und Regulationen beschlossen.¹⁴⁹ Das Spektrum umfasst dabei Maßnahmen wie den Schutz einzelner Vogelarten oder die Festlegung genereller Grenzwerte für Trinkwasser. Trotz dieser vermeintlichen Erfolgsgeschichte war der politische Weg dorthin nicht ohne Verzögerungen und Hindernisse. Viele Vorschläge passierten niemals den Ministerrat oder wurden erst nach jahrelanger Verhandlung angenommen, nachdem man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen konnte.¹⁵⁰

Beispiel 2: Das Scheitern harter Grobsteuerung – Ökologische Steuerreform in der EU

Die sektorale, inkrementalistische Vorgehensweise aus Beispiel 1 konnte zwar den Problemdruck in einigen Bereichen mildern, aber sie konnten nicht verhindern, dass sich ökologische Probleme

¹⁴⁸ Schleicher, S. (1999): Wirtschaftliche Innovation durch eine umweltorientierte Wirtschaftspolitik. S.5.

¹⁴⁹ Collier, U.: Sustainability, Subsidiarity and Deregulation. S.1.

¹⁵⁰ vgl. Hey, C.: Umweltpolitik in Europa.

insgesamt verschärften.¹⁵¹ Die Ursache liegt natürlich darin, dass mit Feinststeuerung keine grundsätzliche Lenkung erfolgen kann. Dieser Umstand wurde von der Kommission deutlich erkannt, als sich die EU-Staaten vor dem Umweltgipfel in Rio 1992 darauf einigten, die CO₂-Emissionen auf dem Stand von 1990 einzufrieren.

Um diesen Zielen gerecht zu werden, entwarf die EU-Verwaltung ein Programm zu einer umfassenden europaweiten Besteuerung von CO₂. Dies entsprach der Forderungen von vielen (teilweise auch von wirtschaftlichen) Seiten nach marktlichen Steuerungsinstrumenten. Die weitere Entwicklung dieses Entwurfes allerdings sollte sich als eine Geschichte von Abstrichen, Zugeständnissen und Aufweichungen entwickeln.

Das Programm stieß auf starken Widerstand v.a. von industrieller Seite.¹⁵² Es stand in Widerspruch zum allgemeinen Klima der Liberalisierung und Deregulierung, in dem jeglicher Eingriff staatlicherseits und dabei besonders jede Art von Umweltregulierung als wirtschaftsfeindlich gesehen wurden. Derartige Regulierungen würden nach diesem Denken eine Schlechterstellung der EU im internationalen Standortwettbewerb bedeuten. Besonders die energieintensiven Branchen versuchten über Lobbying ihre Einflüsse geltend zu machen. Ihre Bemühungen zeigten Früchte. Dies wurde durch den Umstand erleichtert, dass keine Lobby für die CO₂-Steuer auszumachen war.

Der Einfluss der Gegner hatte erheblichen Effekt sowohl auf nationaler und als auch auf EU-Ebene. Beispielsweise etablierte die Kommission eine hochrangige Gruppe ‚unabhängiger Experten‘ um die Auswirkungen diverser staatlicher Instrumentes auf Beschäftigung und internationale Konkurrenzfähigkeit zu untersuchen – darunter auch die Besteuerung von CO₂ und Energie. Ein Mitglied der Expertengruppe, Pierre Carniti, der mit dem Endergebnis nicht zufrieden war, kritisierte ihre enge Betrachtungsweise und dass die Verbindung zwischen Umwelt und Wirtschaft nicht erkannt wurde. Umweltinteressen seien grundsätzlich als den ökonomischen Interessen entgegengesetzt wahrgenommen worden, so Carniti.¹⁵³

Auf nationaler Ebene zeigte sich der Erfolg der Gegner bei den Treffen von ECOFIN (Economic and Finance Ministers). Mitgliedstaaten, die gerade erst einen wirtschaftlichen Aufschwung zu verzeichnen hatten (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland) verlangten im Gegenzug massive Strukturförderungen, Frankreich wollte unter allen Umständen die eigenen Atomkraftwerke schützen und Großbritannien berief sich auf das Subsidiaritätsprinzip lehnte überhaupt jede Einmischung in nationale Steuergesetzgebung ab.¹⁵⁴

So wurde aus der ursprünglichen reinen CO₂-Steuer eine Mischung aus Besteuerung von Energie und CO₂. Diese war aber in Vergleich zu dem ersten Modell in ihrem Umfang bereits stark begrenzt. Mit der Zeit wurden auch immer großzügigere Ausnahmeregelungen für energie-intensive Industrien ausgehandelt.

Trotz aller Zugeständnisse gab es keine Fortschritte bei der Implementierung. Schließlich wurde nach einer Diskussion von vier Jahren die Idee einer gemeinsamen CO₂/Energie-Steuer am Gipfel

¹⁵¹ European Environment Agency: Environment in the European Union. S.1

¹⁵² vgl. Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.240f. Sowie: Collier, U.: Sustainability, Subsidiarity and Deregulation. S.11ff.

¹⁵³ vgl. Europäische Kommission (Hrsg): Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification.

¹⁵⁴ vgl. Ikwue, A. und Skea, J.: Business and the genesis of the European Community carbon tax proposal.

in Essen 1994 zu Grabe getragen. Die Kommission wurde beauftragt, eine Richtlinie für jene Mitgliedstaaten zu erstellen, die freiwillig eine ökologische Steuerreform umsetzen wollen.

Das Scheitern mittelharter Steuerungen – Das europäische SAVE-Programm

Da in der ursprünglichen Gesamtheit aller Maßnahmen zur CO₂ und Energie-Reduktion die Umformung des Steuersystems den Hauptsteuerungseffekt haben sollte, waren für das SAVE-Programm relativ wenig Mittel reserviert. Es sollte Pilotprojekte zur Energieeinsparung unterstützen und gab eine Richtlinie für nationale Vorgehensweisen vor. Auch nach dem Wegfallen der europäischen CO₂ und Energie-Steuer wurde das Subventionsprogramm nicht aufgestockt. Die Größenordnung der Subvention erschien für die Aufgabe daher inadäquat.¹⁵⁵

Zusätzlich zeigt sich, dass die Subventionen zur Energieeffizienz nicht im Einklang mit anderen Politikbereichen stand. Unterschiedliche Politiken wie etwa die Liberalisierung des Energiemarktes führten zwar einerseits zu einer Erhöhung der Transparenz der Energiequellen, aber auch v.a. für Großabnehmer zu deutlichen Einsparungen. Damit sank der Anreiz, energieeffiziente Innovationen einzuführen. Darüber hinaus werden weitere Konzentrationsprozesse die Tendenz zu großen Strukturen in der Energieproduktion fortschreiben, womit sich die ökologische Krise noch mehr zuspitzen wird.¹⁵⁶

Das Scheitern der Niederländischen Emissionsvereinbarung

In letzten Kapitel wurde bereits das Beispiel der niederländischen Vereinbarungen zur Energieeffizienz und Emissionsreduktion angeführt. Die gemeinsamen Ziele dieser Abmachungen waren sehr ehrgeizig. Der Elektrizitätssektor versprach, die CO₂, SO₂ und NO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 stark zu reduzieren. Dies sollte v.a. durch Maßnahmen zur Nutzung von Wind- und Sonnenenergie sowie Biomasse und durch Nutzung der Abwärme geschehen. Auch mit den Stromabnehmern wurden Vereinbarungen getroffen. Es wurden 34 Verträge mit unterschiedlichsten Industrie- und Dienstleistungsbranchen abgeschlossen. Dabei wurden Energieeinsparungen von 20 bis 30% ausgehandelt.

Trotz alledem war die Effektivität der Abkommen gering. Es zeigte sich, dass die Unternehmen in der Realität den vereinbarten Zielen weit hinterherhinkten. Ziele und Implementierung klappten weit auseinander.¹⁵⁷

Das Scheitern des Null-Instrumentes: Labelling

Ebenso wie in allen anderen Bereichen gibt es große Widerstände im Bereich der transparenten Produktbeschreibung – einer Grundvoraussetzung dafür, dass die Konsumenten ihre Verantwortung für Nachhaltige Entwicklung wahrnehmen können. So konnten im Bereich der EU auch keine wesentlichen Fortschritte im Bereich der Produktkennzeichnung erreicht werden. Ausgearbeitet wurden nur Vorschläge. Die einzelnen Mitgliedstaaten nahmen ihre Freiheit insofern wahr, dass sie diese Vorschläge größtenteils nicht umsetzten.¹⁵⁸ Dies kann aber nicht generell behauptet werden. Im Zuge der Stromliberalisierung etwa (siehe oben: Beschreibung der SAVE-Subventionen) ist

¹⁵⁵ Collier, U.: Sustainability, Subsidiarity and Deregulation. S.16.

¹⁵⁶ Scheer, H. (2001): Der Umstieg ist möglich. S.21.

¹⁵⁷ vgl. Liefferink, D. und Mol, A.: Voluntary Agreements as a form of Deregulation?

¹⁵⁸ vgl. Collier, U.: Sustainability, Subsidiarity and Deregulation. S.14f.

es in Österreich sehr gut gelungen, das Angebot von Ökostrom zu definieren und zu kennzeichnen.¹⁵⁹

6.1.2.2 Die Willensbildung zwischen den wirtschaftlichen Akteuren

All dies sind Beispiele dafür, dass es nicht alleine der Instrumentenmix ist, der eine Steuerung der Wirtschaft in eine nachhaltige Richtung so schwierig macht. Diese Betrachtungsweise sucht die Ursachen nur in der Art der staatlichen Lenkung und klammert einen wichtigen Aspekt aus: Die Motivation der Unternehmen selbst und die ihrer Interessensvertretungen.

Im Detail betrachtet kann man natürlich nicht von einer homogenen Motivation aller Unternehmen sprechen. Der Akteur ‚Wirtschaft‘ umfasst Industriezweige, die unterschiedlich von Umweltschutz und sozialen Belangen betroffen sind. Auch innerhalb dieser Branchen finden sich Befürworter und Gegner nachhaltiger Maßnahmen. Um diese Vielfalt zumindest anzudeuten, wird in der Folge zwischen „von Umweltregelungen belastete Industrien“, „von Umweltregelungen profitierende Industrien“ sowie „wirtschaftliche Akteure, die von Umweltregelungen kaum betroffen sind“, unterschieden.¹⁶⁰

Zu ersterer Gruppe zählen v.a. energie- und emissionsintensive (Groß-)Unternehmen.

Die Gruppe der von Umweltregelungen profitierenden Industrie besteht aus zwei Typen von Betrieben: Jener der Umweltschutzindustrie im engeren Sinne (Herstellung von Isolierungen, Kläranlagen, Luftfilter, Lärmschutzwände, Experten für Messtechniken usw.) und jene der Substitutionsgüterindustrie, also jenen Betrieben, die für umweltschädliche Leistungen ökologisch besser verträgliche Produkte oder Dienstleistungen anbieten.

Die Gruppe derer, die Umweltregelungen relativ gleichgültig gegenübersteht, speist sich beispielsweise aus Dienstleistungsunternehmen wie etwa Banken. Ihr Material- und Energieumsatz würde wenig von staatlicher Umweltsteuerung betroffen werden.

Warum wird also trotz aller Unterschiede von einem einzigen Akteur ‚Wirtschaft‘ gesprochen? Die Ursache liegt nicht unbedingt in einer Vereinfachung der Institutionenlandschaft. Es ist vielmehr so, dass sich die Vielfalt der Positionen stark reduziert, wenn es darum geht, politischen Einfluss auf staatliche Akteure auszuüben.

Grundsätzlich ist es so, dass der politische Einfluss umso effektiver ist, je größer und homogener eine Gruppe ist. Wollen Interessensvertretungen wie die Wirtschaftskammer und die Industriellenvereinigung ein Maximum an Einfluss geltend machen, müssen sie beide Faktoren berücksichtigen. Um im Auftrag möglichst vieler Unternehmen – im Idealfall ‚im Namen der Industrie‘ schlechthin – sprechen zu können, muss die eingenommene Position von allen Mitgliedern unterstützt werden. Damit wird von vornherein ausgeschlossen, dass sich die Interessensvertretungen auf Positionen einigen können, bei denen ein beträchtlicher Teil ihrer Mitglieder als Verlierer dastehen. Tonangebend ist daher immer ‚das

¹⁵⁹ Lukschanderl, L.: Ist der Spagat gelungen? S.15.

¹⁶⁰ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.76ff.

schwächste Glied in der Kette', wenn man eine geschlossene Allianz bilden will¹⁶¹ Bei Nachhaltigkeit ist dies die am meisten belastete Branche. Für die wirtschaftlichen Interessensvertretungen bestehen somit ein starker Anreiz, die von Umweltregulierungen belastete Industrie ernst zu nehmen. Strukturverändernde proaktive Initiativen in Richtung Umwelt sind somit problematisch. Die Wahrscheinlichkeit, dass wirtschaftliche Interessensvertretungen Grobsteuerung in Richtung Nachhaltigkeit einfach gewähren lassen, ist gering.

Hinsichtlich der Art und Weise, wie Unternehmen vom Staat gesteuert werden wollen, ergeben sich interessante Präferenzen. Es wäre vielleicht naheliegend anzunehmen, dass grundsätzlich ein Instrument, das den Unternehmen mehr Selbstbestimmung einberaunt, von Seiten der Wirtschaft einem Instrument mit starrereren Vorgaben vorgezogen werden würde. Wäre diese Annahme korrekt, dann müssten marktliche Instrumente wie die ökologische Steuerreform immer noch mehr Fürsprache von wirtschaftlichen Interessensvertretungen bekommen als ‚command-and-control‘-Maßnahmen – deshalb weil eine steuerliche Regelung nur die ungefähre Richtung vorgibt und nicht explizit ausformuliert, wie diese Ziele zu erreichen sind. Diese Annahme schlägt aber fehl. So behaupten Minsch et al¹⁶², dass genaue Reglementierungen von der Wirtschaft präferiert würden. Gründe dafür sind etwa, dass bspw. bei einer CO₂-Steuer die Restemissionen im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Lösungen nicht kostenlos sind. Zudem ist der Spielraum zur Abschwächung der Instrumente zwar durchaus gegeben (vgl. Beispiel der ehemals geplanten EU-Ökosteuer), aber doch weitaus geringer als bei klaren Reglementierungen. Oder anders ausgedrückt: Das „Rent-seeking-Potential“¹⁶³ für Interessensgruppen ist bei harten Feinsteuerungen wesentlich größer.

Es ist also nicht primär die „Selbstbestimmung“ das oberste handlungsleitende Prinzip der Interessensvertretungen. An oberster Stelle steht die Maxime: „Möglichst wenig Aufwand für Umwelt und Soziales“ – selbst wenn der Preis dafür eine Einschränkung der Freiheit durch einige enge Richtlinien bedeutet.

6.1.2.3 Gründe für den starken Einfluss der Wirtschaft auf Politik und Verwaltung

Eine wichtige Frage wurde bisher allerdings noch nicht geklärt: Wieso haben wirtschaftliche Akteure die Macht, staatliche Akteuren nach ihrem Willen zu beeinflussen? Antworten darauf sind in der Vorgangsweise der staatlichen Akteure zu finden. Grob gesprochen muss das staatliche Steuerungssystem bei jeder Form harter Steuerung drei Schritte bis zur letztendlichen Implementierung durchlaufen:¹⁶⁴

- 1) Das Regulierungsproblem muss erfasst und genannt werden können.
- 2) Es müssen genügend Befürworter für die Initiative gefunden werden.

¹⁶¹ Siehe ebenda.

¹⁶² Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.76ff.

¹⁶³ Siehe ebenda.

¹⁶⁴ vgl. Midttun, A.: The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation. S.244.

3) Die Maßnahme wird vom Ministerium durchgeführt bzw. (im Falle eines Gesetzes) vom Parlament beschlossen.

ad 1) Die Komplexität vieler Fragestellungen bewirkt, dass sich staatliche Akteure nicht mehr selbst ein Bild über eine Problemsituation machen können. Politik und Verwaltung sind deshalb stark auf die Information externer Interessensgruppen angewiesen. Dies trifft natürlich v.a. auch auf wirtschaftliche Belange zu. Der Wissensvorsprung der Unternehmen vergrößerte sich in den letzten Jahrzehnten ständig. Zum einen wurden die Produktionsbedingungen immer komplizierter, zum anderen zog sich der Staat immer mehr aus verstaatlichten wirtschaftlichen Tätigkeiten zurück, wodurch der wirtschaftliche Einblick verwehrt und er noch mehr von den Informationen der Privatwirtschaft abhängig wurde.

Beispielsweise sind in der Wirtschaft in Bezug auf Umweltverschmutzung viele Kenntnisse über Vermeidungstechnologien vorhanden. Diese können am Lobbying-Markt „unter Berücksichtigung der eigenen Interessen gegen die Begrenzung [...] umweltpolitischer Maßnahmen ‚eingetauscht‘ werden“.¹⁶⁵ Es macht für den Staat also durchaus Sinn, auf wirtschaftliche Akteure zu hören, um nicht in Zukunft von Informationen abgeschnitten zu werden.

ad 2) Generell ist festzustellen, dass sich eine Politik nur dann durchsetzen kann, wenn von vielen Teilsystemen der Gesellschaft Zustimmung kommt.¹⁶⁶ Besonders die Zustimmung der wirtschaftlichen Seite scheint von großer Bedeutung zu sein. Gründe für das hohe politische Gewicht wirtschaftlicher Akteure sind:¹⁶⁷

- ⌘ Die Größe der Gruppe, die mit einheitlicher Stimme spricht.
- ⌘ Ihr Einfluss auf die Medien und die Bevölkerung, indem sie in der Lage ist, Interpretationen für aktuelle Ereignisse zu liefern.
- ⌘ Ihr Einfluss auf die Arbeitnehmer, die gleichzeitig auch die Wählerschaft für die Politiker bilden.
- ⌘ Eine lange Tradition von Zusammenarbeit zu unterschiedlichen Themen formt eine relativ stabile Interessensvertretung. Damit gehen auch lang etablierte, formelle und informelle Kontakte zu Politikern und Verwaltungsbeamten einher.
- ⌘ Die finanzielle Ausstattung ist groß und es gibt eine etablierte, leistungsfähige Organisationsstruktur.
- ⌘ Die Kontrolle etwaiger eingeführter Maßnahmen ist oft dann leichter zu bewerkstelligen, wenn der gute Wille der Wirtschaft vorhanden ist. Ansonsten sind alle Lenkungsmaßnahmen der kreativen Lernkapazität der Unternehmen ausgesetzt. Dadurch können Bestimmungen gebogen oder sogar unterwandert werden.

¹⁶⁵ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.77.

¹⁶⁶ Bals, C.: Die Systemlogik nutzen! S.59.

¹⁶⁷ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S.77.

Im Gegensatz steht eine eigenständige wirtschaftliche Lobby, die für nachhaltige staatliche Rahmenbedingungen eintritt, noch auf sehr wackeligen Beinen.¹⁶⁸ Sie besteht in erster Linie aus Klein- und Mittelbetrieben und hat sich bisher in Österreich kaum organisiert. Zudem werden sie auch von zwei Interessen gespalten. Während die klassische Umweltschutzindustrie in erster Linie *Command-and-control*-Instrumente für ihre additiven Technologien fordert, bräuchte die Substitutionsgüterindustrie in erster Linie marktliche Umweltschutzinstrumente. Es könnte zwar sein, dass sie demnächst Unterstützung von Banken und Versicherungen bekommen, da diese durch die Zunahme von Risiken immer mehr Geld verlieren. Aber zur Zeit sind die Interessen dieser Branchen keineswegs eindeutig – einerseits, weil Chefs großer Auto- und Energiekonzerne in den Aufsichtsräten mancher Banken sitzen, oder weil die Autoversicherungen nach den Lebensversicherungen für viele Versicherungsgesellschaften die größte Einnahmequelle sind.¹⁶⁹

ad 3) Sind die Voraussetzungen von Punkt 1) und 2) gegeben, macht sich dieser letzte Schritt der Implementierung relativ einfach aus.¹⁷⁰

Es spricht also viel dafür, Konflikte mit den starken wirtschaftlichen Akteuren tunlichst zu vermeiden. Dies erklärt den gewaltigen Einfluss auf Politik und Verwaltung.

6.2 Befragungsergebnisse zu Hemmnissen in der Wirtschaft

Wirtschaftliche Akteure (Interessensvertretungen und Unternehmen) nahmen in den Interviews eine zentrale Rolle ein. Auf sie bezogen sich eine Vielzahl von Stellungnahmen – positive, kritische, oftmals auch neutrale. In der Folge soll zuerst jener Bildausschnitt „Wirtschaft“ der Institutionenlandschaft einfach nur so skizziert werden, wie er sich im Laufe der Interviews darstellte. Einige Hemmnisse werden darin direkt ersichtlich sein. Andere jedoch werden sich erst am Ende bei der Betrachtung des Gesamtbildes herausstellen.

6.2.1 Die Nähe der wirtschaftlichen Interessensvertretungen zu Verwaltung und Politik

Wirtschaftliche Interessensvertretungen haben gute Chancen, auf Verwaltung und Politik Einfluss zu nehmen. Denn ein Ergebnis der Interviews war, dass die Interessensvertretungen

¹⁶⁸ Bals, C. (1996): Die Systemlogik nutzen! S.60.

¹⁶⁹ Siehe ebenda.

¹⁷⁰ Leicht, R.: Alles Verhandlungssache. S.5.

gen der Verwaltung und der Politik institutionell sehr nahe sind. Für dieses Näheverhältnis sind mehrere Sachverhalten ausschlaggebend:

Frühe Einbindung in Verwaltungsabläufe

Wird ein neues Gesetz entworfen, lernen die betroffenen Interessensvertretungen schon früh den Entwurf kennen. Fällt der Entwurf zur Missgunst eines Sozialpartners aus, kommt es in der Regel zu intensiven Verhandlungen. Oftmals – wie beispielsweise in den Diskussionen um das neue Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) – beauftragt eine Interessensvertretung eigene Experten, die ihre Stellungnahme abgeben, mitunter werden auch Gegenentwürfe erarbeiten.

Zusammenarbeit über Projekte, Kooperationen und Zwischeninstitutionen

Interessensvertretungen treten aber nicht erst dann in Kontakt zu Ministerien, Ländern oder regionalen Behörden, wenn es konkreten Anlass dazu gibt. Der gegenseitige Austausch setzt schon viel früher ein. Dadurch gelingt es Interessensvertretungen, auf die laufenden Aktivitäten der Verwaltung Einfluss zu nehmen. Sie können durch diese Kontakte aber auch initiativ tätig sein und Themen zur Sprache bringen. Dadurch beeinflussen sie wesentlich, was vom politisch-administrativen Apparat als Problem wahrgenommen wird.

Dieser laufende, unabhängig von Anlässen stattfindende Austausch kennt viele Formen. So sind die Sozialpartner fast immer in Räten, Beiräten oder Foren vertreten. Dort treffen sie auf Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung. Hier einige Beispiele aus den Interviews: Auf regionaler Ebene sind die Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer und Landwirtschaftskammer in die EU-Regionalforen eingebunden und stimmen mit, welche Projekte unternommen werden. Dies wird vielfach auch als gute Gelegenheit benutzt, um in den Regionen Interessenspolitik zu betreiben. Auch auf Landesebene sind sie in unterschiedlichen Beiräten vertreten, wie z.B. im Raumordnungsbeirat. Ein weiterer Interviewpartner hob die Landwirtschaftskammer hervor, die auf Bundesebene in verschiedenste Räte eingebunden ist. Oft finden sich in den Räten aber nicht nur Interessensvertretungen, sondern auch Vertreter und Vertreterinnen von Großunternehmen. Diese haben ausreichend Ressourcen und Kapazität, für derartige Aktivitäten Personal zu entsenden. Als Beispiel sei hier der Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung genannt, deren Mitglieder vielfach von Unternehmen gestellt werden.

Schnittpunkte zwischen Politik, Verwaltung und Sozialpartner entstehen auch bei Zwischeninstitutionen. So sind etwa die Wirtschaftskammer und einige Großunternehmen wie die ÖMV Mitglied bei der E.V.A. (Energieverwertungsagentur) – einer Organisation, die Politik und Verwaltung sehr nahe steht. Ähnlich ist es bei der TMG (Technologie und Marketing Gesellschaft) in Oberösterreich. Dort sind Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung Miteigentümer und treten so gemeinsam mit Verwaltung und Politik in intensiven Kontakt mit oberösterreichischen Unternehmen. Auch die Landwirtschaftskammer wird fallweise eingebunden, so etwa in Zusammenhang mit dem oberösterreichi-

schen Ökoenergie-Cluster. Als weiteres Beispiel sei die Christian-Doppler-Gesellschaft genannt, wo Wissenschaft, wirtschaftliche Akteure und Verwaltung eng kooperieren.

Kontakte entstehen auch dort, wo von Verwaltung und Sozialpartnern gemeinsame Projekte unternommen werden. Ziele und Ausrichtung der Projekte werden dann in der Regel abgestimmt. Oft findet eine gemeinsame Finanzierung statt. Auch hierfür fanden sich genügend Beispiele auf Bundes- wie auch auf Landesebene.

☞ Sonstige Verbindungen

Es gibt auch eine Reihe halb-formeller und informeller Kontakte zwischen dem politisch-administrativen System und der Sozialpartnerschaft. Einige Interviewpartner berichteten, dass diese Beziehungen durch persönliche Verbindungen gestärkt werden.

Die Bedeutung informeller Gespräche nach offiziellen Treffen wurde von wirtschaftlicher Seite aus mehrmals unterstrichen.

In einem Bundesministerium war die Rede von regelmäßigen Treffen und einem Jour fixe mit den relevanten Sozialpartnern. Andere meinten, dass man sich im Bedarfsfall an einander wendet und um Rat fragt. Ein Interviewpartner von der Landesebene meinte, dass man sich besonders, wenn man einander kennt, im Vorfeld abstimmt, und die Meinung des anderen einholt. Zwei Vertreter aus der Verwaltung gaben an, Verwandte bei den Sozialpartnern zu haben.

Zwischen Politik und Interessensvertretern findet beizeiten personeller Austausch statt. So wechselte ein Interviewpartner aus der Sozialpartnerschaft in die Politik, wodurch natürlich Kontakte erhalten blieben.

Von einem anderen Interviewpartner wurde hervorgehoben, dass die Meinung der Kammern bei den Abgeordneten des Nationalrates keinen unbedeutenden Stellenwert einnimmt. Dies wurde damit begründet, dass alle Parlamentarier einen beruflichen Hintergrund haben. Dementsprechend gewichtig ist die Meinung der Kammern bei den offiziellen Anhörungen, aber auch bei den inoffiziellen Verbindungen zwischen Parteien und Interessensvertretungen.

Wie stark diese informellen und tw. persönlichen Beziehungen Entscheidungen beeinflussen, kann aufgrund des Interviewmaterials nicht eingeschätzt werden.¹⁷¹

V.a. von Seiten der Interessensvertretungen, aber auch von einem Politiker, kam jedoch zum Ausdruck, dass das Näheverhältnis zu den Sozialpartnern seit dem letzten Regierungswechsel spürbar abgenommen hat.

☞ Kulturelle Verwandtschaft

Bisher war immer sehr allgemein die Rede von Kontakten der Interessensvertretungen zur Verwaltung. Dies mag irreführend sein, da nicht jede Interessensvertretung zu jeder Ver-

¹⁷¹ Besonders auf Mutmaßungen eines Interviewpartners über Bestechungsversuche bei Milliardenprojekten sollen hier nicht eingegangen werden.

waltungseinheit intensive Kommunikation hält. Vielmehr ist es so, dass sich die Sozialpartner jenen administrativen Einheiten annähern, die ähnliche Themen behandeln. Es wird beispielsweise wenig verwundern, dass Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung v.a. mit dem Wirtschaftsministerium laufend im Informationsaustausch sind. Dagegen nehmen sich die Kontakte der Landwirtschaftskammer zum Wirtschaftsministerium eher gering aus. Denn diese wendet sich in erster Linie an andere Verwaltungseinheiten, bzw. wird von diesen auch aktiver eingebunden.

Jene Verbindungen zwischen Interessensvertretungen und Verwaltungseinheiten, die gleiche Themen bearbeiten, gestalten sich relativ einfach. Die Interessen sind ähnlich gelagert und die verwendeten Denkschemen sind gleich oder zumindest kompatibel. Es gibt somit keine ‚sprachliche‘ Verwirrung. Beispielsweise stellte sich heraus, dass Interviewpartner aus der Wirtschaftskammer, aus den Unternehmen und aus dem Wirtschaftsministerium im Grunde dieselbe Definition von Nachhaltigkeit haben.¹⁷² Diese identischen Weltanschauungen über Institutionsgrenzen hinweg, wird in den späteren Ausführungen noch eine erhebliche Rolle spielen. Sie wird hier mit dem Ausdruck „kulturelle Verwandtschaft“ zusammengefasst.

Strukturelle Verwandtschaft

Nicht nur die kulturelle, auch die strukturelle Verwandtschaft fördert eine gute Zusammenarbeit und einen reichen Informationsaustausch v.a. zwischen den Kammern und der Verwaltung. Strukturelle Verwandtschaft – damit ist gemeint, dass sich Kammern und Verwaltung im Organisationsaufbau und in der Arbeitsweise oft ähneln. Ein Interviewpartner meinte, dass es dadurch leichter ist, aneinander „anzudocken“. Man versteht den anderen, begreift die Abläufe, kann die Hierarchien richtig interpretieren, weiß bald, an wen man sich wenden muss. So kann etwa die Umweltabteilung der Wirtschaftskammer sehr unkompliziert mit der Umweltabteilung des Wirtschaftsministeriums in Kontakt treten. Die strukturelle Verwandtschaft bereinigt schon im Vorfeld viele Schwierigkeiten, die andere Institutionen erst mühsam abbauen müssten.

Freilich bringt diese gute Basis für Zusammenarbeit auch Schwierigkeiten mit sich. Besonders außenstehende Interviewpartner machte dieser Strukturkonsens eher skeptisch. Einige kritisierten die Kammern als „verbeamtet“, „unflexibel“ und „starr“ wie die Verwaltung – und daher als ungeeignet, sich auf Nachhaltige Entwicklung einzulassen. Einer meinte deshalb, dass sie „als Organisation indiskutabel“ seien.

6.2.2 Kooperationen zwischen Politik, Verwaltung und Interessensvertretungen für Nachhaltige Entwicklung

Wie im letzten Kapitel gezeigt werden konnte, sind sich das politisch-administrative System und Interessensvertretungen institutionell sehr nahe. Aufgrund dieser Nähe – und na-

¹⁷² Auf die Besonderheiten der Definition von Nachhaltigkeit aus wirtschaftlicher Sicht wird im Kapitel 6.2.3. noch genauer eingegangen.

türlich auch weil es sich jeweils um sehr mächtige Institutionen handelt – kommt es häufig zu einer Zusammenarbeit. Diese findet auch in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung statt.

Die genaue Ausgestaltung der Kooperation kann sehr unterschiedliche Ausprägungen haben. Interessensvertretungen können eine Verwaltungsinitiative ideell mittragen und bei ihren Mitgliedern bewerben. Sie können auch ihr wirtschaftliches Know-How in den Prozess einbringen. In Zeiten knapper werdender öffentlicher Gelder ist selbstverständlich auch jene Option sehr beliebt, in der die Interessensvertretungen Nachhaltigkeitsprojekte als potente Partner mitfinanzieren.

Nachhaltigkeitsinitiativen, die gemeinsam getragen werden

In den Interviews wurden viele Projekte für eine nachhaltige Entwicklung von Unternehmen genannt, die von den Interessensvertretungen unterstützt werden. Die folgende Aufzählung soll einen Eindruck davon vermitteln. Freilich sollte man dabei bedenken, dass die Beteiligung der Interessensvertretungen bei den Projekten unterschiedliche intensiv war. Genannt wurden:

- Umweltaudits (EMAS, Responsible Care, ISO 14001, Betriebe im Klimabündnis),
- Programme, die unterschiedliche Initiativen vernetzen (Ökobusinessplan Wien),
- ökologische Betriebsberatungen,
- Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen (Vernetzungsarbeit, um Stoffströme zu optimieren; Zusammenarbeit von Gastronomie mit regionaler Landwirtschaft)
- Pilot- und Anschauungsprojekte, Initiativen zur Innovationsdiffusion,
- Veranstaltungen zur Motivation und Information (Veranstaltungen des ABCSD, Informationsabende der Landwirtschaftskammer über Biobetriebe)

Diesen Initiativen ist gemein, dass sie alle auf freiwilliger Teilnahme basieren. Auf Freiwilligkeit beruhende, positive Motivation sowie Bewusstseinsbildung sind Vorgehensweisen, die uneingeschränkt von allen Interviewpartner befürwortet und hoch eingeschätzt wurden. Politiker schmückten sich gerne mit diesen Initiativen, Akteure aus der Wirtschaft lobten sie, und die Verwaltung sah sie als Mittel, wie sie gestalterisch tätig werden konnte, ohne restriktiv handeln zu müssen.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass die konkrete Ausgestaltung der Initiativen Win-Win-Charakter haben muss. Das bedeutet, dass sowohl für die Umwelt als auch für die Unternehmen klar ersichtliche Vorteile verbunden sein müssen. Die Anreize, mit denen die Betriebe „angelockt“ werden, sind im Wesentlichen folgende:

- **finanzielle Förderungen:** Ein Interviewpartner meinte, dass in Österreich das Umweltförderwesen besonders stark ausgeprägt ist. Von vielen Befragten wurden Subventionen für umweltschonendes Verhalten als Grundbedingung für eine Teilnahme der Unternehmen angesehen.
- **klar kalkulierbare Einsparungen durch Effizienzerhöhung:** Sind die Förderungen zu gering, müssen sich die Vorteile der Umweltprogramme deutlich in Geldbeträge ausweisen lassen. Umweltschonung muss sich durch effizienteres Wirtschaften auszahlen.
- **sonstige Vorteile:** Betriebe, die Umweltprogramme durchlaufen, können oft mit schnelleren Behörden- und Bewilligungsverfahren rechnen, da sie das Vertrauen der öffentlichen Hand genießen. Auch für die Kunden des Unternehmens sind

Umweltaudits positive Signale. Sie gewährleisten sicherere Lieferbedingungen, da Umweltskandale oder Konflikte mit Behörden ausgeschlossen werden können.

Will ein Programm erfolgreich sein, ist es enorm wichtig, mindestens einen dieser drei Vorteile zu berücksichtigen. In den Interviews waren sich sowohl Politik, Verwaltung als auch Interessensvertretungen dessen bewusst. Diese für die Wirtschaft leicht einsehbaren Vorteile sind wichtig, weil das Prinzip Nachhaltigkeit in den Unternehmen nicht verstanden und auch nicht aktiv verfolgt wird. Häufig wird Nachhaltigkeit als reines Umweltthema aufgefasst. Ein Interviewpartner meinte daher, dass viele Unternehmen glauben, Nachhaltigkeit wäre etwas für traditionelle Umweltfirmen wie etwa Erzeuger von Windkraftwerken.

Daher ist das Thema „Nachhaltigkeit“, falls es in Unternehmen überhaupt schon bekannt ist, meist auch intern nur in den Umweltaustritten zu finden. Das Management selbst interessiert sich nur für Kosten. Der Druck, ständig Gewinne einzufahren, ist nach Meinung eines Interviewpartners in letzter Zeit gewachsen. Man denke in Monatsabständen, bestenfalls in Quartalen. Ein Zeitraum, in dem das Unternehmen nicht wächst, werde oft schon als Krise bezeichnet. Soll also ein Nachhaltigkeitsprogramm das Management eines Unternehmens überzeugen, muss der kurzfristige Nutzen transparent sein.

Beruhend die Programme auf Freiwilligkeit und auf „Win-Win“-Lösungen für ihre Mitglieder, ist die Wahrscheinlichkeit groß, wirtschaftliche Interessensvertretungen als Partner und Unternehmen als Kunden zu gewinnen. In derartigen Projekten können auch andere Partner mit an Bord genommen werden, etwa Umwelt-NGOs.

Dennoch zeichnete sich bei einigen Interviews ab, dass die Situation nicht so einfach ist. Welche Umstände dennoch dazu beitragen können, dass eine derartige Initiative scheitert, sollen weiter unten in Kapitel 6.2.4. dargestellt werden.

6.2.3 Konfliktfelder zwischen Verwaltung und Interessensvertretungen für Nachhaltige Entwicklung

Nach den Ausführungen über die institutionelle Nähe und die teilweise gemeinsam getragenen Initiativen für Nachhaltige Entwicklung entsteht der Eindruck, dass zwischen dem politisch-administrativen System und den Interessensvertretungen generell ein Klima wohlwollender, enger Kooperation bestehe. Dieses Bild ist aber unvollständig. Ein Interviewpartner aus der Verwaltung meinte ironisch, dass „*das Verhältnis nicht immer ganz herzlich*“ sei, obwohl man viel in Kontakt ist. Schwierigkeiten treten seiner Meinung nach v.a. dann auf, wenn es um Detailfragen gehe, wo man unterschiedlicher Meinung sei.

Solche „Detailfragen“ kommen insbesondere dann vor, wenn es um Verordnungen und gesetzliche Bestimmungen geht. Sie sind eine Hauptursache von Konflikten zwischen der öffentlichen Hand und der Wirtschaft.

Die Bemühungen der Wirtschaft gegen die Gesetzesflut

Trotz aller kultureller und struktureller Nähe und den Kooperationen klafft die Sichtweise wirtschaftlicher Interessensvertreter und staatlicher Akteure bei Gesetzen weit auseinander. Auf die verschiedenen Arten staatlicher Lenkung angesprochen, erwiderten Interviewpart-

ner aus Politik und Verwaltung, dass prinzipiell jedes Instrument seine Berechtigung habe. Es gäbe kein „richtiges“ und kein „falsches“ Instrument: Gesetze, freiwillige Vereinbarungen, Subventionen, Informationsaustausch... es käme auf den jeweiligen Umstand, den jeweiligen Problemfall an. Die Situation gibt vor, ob Feinsteuerung oder Grobsteuerung, „harte“ oder „weiche“ Maßnahmen vorgenommen werden müssen.

Dazu haben v.a. wirtschaftliche Akteure eine ganz andere Meinung. Denn große Übereinstimmung gab es bei der Aussage, dass es derzeit zu viele Gesetze gäbe. Die Dosis mache also das Gift. Ein zu großer Schwerpunkt liege immer noch auf „*Command and Control*“, wofür auch eine „*Subordinationsmentalität*“ verantwortlich sein: Akteure der Wirtschaft hätten sich den Gesetzen des politisch-administrativen Systems „*ohne Wenn und Aber*“ zu beugen. In Wirklichkeit aber, so die Meinung eines Interviewpartners aus der Verwaltung, haben Verwaltung und Politik schon längst die Kontrolle über die Gesetzesflut verloren. Neue Paragraphen kommen beständig hinzu, gleichzeitig aber gibt es kein Instrument, das alte Gesetze auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft und gegebenenfalls wieder auflösen kann. So nimmt die Gesetzesflut immer weiter zu und „schwappet über den Politikern, der Verwaltung und der Wirtschaft zusammen“. Es wurde aber auch angemerkt, dass sich in Bezug auf die Gesetzeslastigkeit ein Paradigmenwechsel abzeichnet. Langsam setze sich der Gedanke durch, dass nicht für alles eine genaue Reglementierung sinnvoll ist.

Bis der Wechsel aber vollzogen ist, müssen Unternehmen weiterhin versuchen, Überblick über die Vielzahl an Auflagen und Reglementierungen zu behalten. Denn Unwissenheit schützt nicht vor Strafe. Abhilfe verschaffen dabei engagierte Verwaltungseinheiten, die durch gutes Service den Unternehmen im gesetzlichen Spießrutenlauf helfen wollen. Als beispielhafte Initiativen wurden dabei Sprechstage an einer Bezirksbehörde genannt, die den Unternehmen Orientierung geben sollen. Auch die Idee eines zentralen Ansprechpartners, der die Unternehmen durch die Genehmigungsverfahren begleitet, wurde genannt. Doch trotzdem sind diese Bemühungen nur Symptombekämpfungen, weil sie nicht bei der Ursache – der Gesetzesflut – ansetzen.

Für die Interviewpartner aus der Wirtschaft, aber oft auch für jene aus der Verwaltung, galt die Gesetzesflut als ein wesentliches Hemmnis für Nachhaltigkeit. Dafür wurden von den Interviewpartnern und –partnerinnen verschiedene Gründe genannt.

Eine Ursache dafür ist, dass Gesetze strenge und detaillierte Vorgaben einer zentralen Stelle sind. So genau ausgearbeitet und gut gemeint sie auch sein mögen, können sie dennoch niemals der Vielfalt der Natur gerecht werden. Denn: „*Nachhaltigkeit lässt sich nicht in einem Regelwerk wiederfinden.*“ Unternehmen hingegen wären flexibel genug, um sich auf regionale und lokale Besonderheiten einzustellen, werden aber durch die top-down vorgegebenen Reglementierungen davon abgehalten. Folgendes Beispiel wurde genannt:

In der Landwirtschaft sind Förderungen für Begrünungsinitiativen fix vorgeschrieben und hoch dotiert. Diese Vorschrift gilt für ganz Österreich, wodurch das Waldviertel zur Zeit genauso begrünt wird wie das Pannonikum. Diese Begrünungsmaßnahmen mögen zwar im Waldviertel ökologisch richtig sein. Im trockenen pannonischen Klima können sie aber massiv dazu beitragen, die sensible Wasserbilanz des Bodens zu verschlechtern. Auf die Fördergelder angewiesen, unternehmen die dort ansässigen Bauern dennoch die Begrünungsinitiativen – und das, obwohl sie um die Probleme bescheid wissen. Es wäre also besser, den Betrieben mehr Eigenverantwortung zuzugestehen, wie sie Nachhaltigkeit im Detail verwirklichen können.

Ein anderer Interviewpartner erzählte ein weiteres Beispiel, mit dem er die Treffsicherheit gesetzlicher Maßnahmen in Frage stellte. Es kam darin zum Ausdruck, dass Gesetze in seinem Wirkungsbereich v.a. für sektoralen Umweltschutz geeignet sind (Wasser, Luft, Lärm, Müll etc.) aber andere Umweltauswirkungen nicht berücksichtigen.

Bei der Produktion von Elektrogeräten werden die größten Umweltauswirkungen durch den Energieverbrauch der Produkte bestimmt. Dieser wichtige Bereich wird aber von der Umweltgesetzgebung total ausgeklammert. Der Gesetzgeber kümmert sich lediglich um Themen wie Giftstoffe, Verpackung oder die Entsorgung der verbrauchten Produkte. Diese mögen in anderen Branchen vielleicht zentrale Probleme darstellen, in der des Interviewpartners sind dies aber nur Randerscheinungen.

Gesetze hindern auch den Aufbau kleiner, regionaler Strukturen. So meinte ein Interviewpartner, dass das österreichische Lebensmittelgesetz „national überzogen“ sei. Es stellt ein wesentliches Hemmnis für die Direktvermarktung kleiner Betriebe dar. So muss etwa ein Bauer in der Steiermark neben dem Raum, in der er das Fleisch aus seinem Betrieb aufarbeiten möchte, eine Dusche einrichten, die von der Familie nicht mitverwendet werden darf. Ein anderes Beispiel wäre, dass regionale Produkte laut EU-Verordnung nicht beworben werden dürfen. Die Fülle derartiger Auflagen verhindert häufig das Aufkommen neuer Strukturen. Der Interviewpartner meinte deshalb, dass in der Landwirtschaft in vielen Fällen Nachhaltige Entwicklung nur als „kleiner Pirat“ betrieben werden kann – also als „kleiner Schwindler“, der die Richtlinien zu Gunsten der Nachhaltigkeit auslegt.

Aufgrund dieser und anderer Beispiele vertreten viele Interviewpartner die Meinung, dass das derzeitige Übermaß an Gesetzen innovationsfeindlich ist. Da Nachhaltige Entwicklung ihrer Meinung nach auf Innovationen basiert, schadet der Wulst an starren Reglementierungen der Nachhaltigkeit.

Es gab aber auch andere Meinungen. So meinte ein Interviewpartner aus der Verwaltung, dass Verordnungen oder auch nur die Androhung einer Verordnung das Bewusstsein wecken können und damit auch die Bereitschaft, sich auf Neues einzulassen. Dazu fand sich ein Beispiel in einem anderen Interview.

In einem Unternehmen wurden FCKWs für die Reinigung eingesetzt. Als diese Chemikalien gesetzlich verboten wurden, wurden integrative Umweltschutzmaßnahmen eingeleitet. Manchmal kamen stattdessen Trockenreinigung oder wasserlösliche Flüssigkeiten zum Einsatz. Manchmal konnte auf Reinigung auch gänzlich verzichtet werden, indem man darauf achtete, dass es erst gar nicht zu einer Verschmutzung kam.

Trotz alledem wurde bekräftigt, dass Innovation selbst nicht verordnet werden kann. Ob es durch Gesetze also zu End-of-Pipe-Lösungen, zu integrativen Maßnahmen oder gar zu Innovationen kommt, ist schwer zu prognostizieren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass v.a. von Seiten der Wirtschaft Gesetze nicht als bestes Mittel für Nachhaltige Entwicklung gesehen werden und dass besonders ein Zuviel davon stark hemmend wirkt, da Effizienz und Innovation eingeschränkt werden. Diese Argumentation korrespondiert mit der von der Wirtschaft üblicherweise vertretenen Auffassung, dass ein Übermaß an Verordnungen auch v.a. wirtschaftsschädigend sei.

Hier ergibt sich eine interessante Diskrepanz zu den Befragungsergebnissen der PolitikeInnen, die ihre Gesetze als Erfolge für nachhaltiges Handeln präsentierten (vgl. S. 37).

Aufgrund dieser Diskrepanz wird eine der Rollen der wirtschaftlichen Interessensvertretungen ganz klar definiert: Sie sind einerseits dafür verantwortlich, die drohende Gesetzesflut einzudämmen, damit *„der Wirtschaftsstandort nicht geschädigt wird“*. Ein Interviewpartner aus der Wirtschaft drückte das so aus:

„Von staatlicher Seite werden für die Wirtschaft immer wieder Prügel vorbereitet. Aufgabe der Interessenvertretungen ist nun, diese Prügel soweit zurechtzuschneiden, dass im Endergebnis nur mehr Streichhölzer übrigbleiben.“

Andererseits ist man daran interessiert, die österreichischen Rahmenbedingungen und Gesetze in internationalen Gleichklang zu bringen und nur international abgestimmt zu verändern. Dadurch erleichtern sich Import und Export. Die Gefahr, dass Unternehmen wegen strengeren Gesetzgebungen ins Ausland abwandern, ist weniger gegeben. Dass ein Übermaß an Reglementierungen im Falle der Umweltgesetzgebung auch der Nachhaltigkeit wenig bringe, ist ein weiteres Argument.

Konfrontation oder Integration

Die Interviews ergaben also, dass es Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung als eine ihrer Hauptaufgaben sehen, für weniger Gesetzaufwand einzutreten. Um die bürokratischen Auflagen abzuwenden oder zumindest wirtschaftlich verträglicher zu gestalten, müssen die Interessensvertretungen viel Kommunikation mit dem politisch-administrativen System betreiben. Beispiele aus den Befragungen ergaben aber, dass *„das Zurechtschneiden der Prügel“* nicht unbedingt im Kampf geschehen muss. Es fanden sich auch Vorgänge, wo die Interessen der Wirtschaft schon sehr früh miteinbezogen wurden. Diese beiden Vorgehensweisen – a) Kampf [Konfrontation] oder b) frühe Einbeziehung [Integration] – sollen nun exemplarisch dargestellt werden.

a) Konfrontation

Wenn es um das Entschärfen von Gesetzen geht, ging aus den Interviews hervor, dass Konfrontation der üblichere Weg ist. Die Abfolge verläuft dabei in der Regel so: Zuerst wird in einem Ministerium ein Gesetzesentwurf erstellt. Im Anschluss kommt es zur Begutachtung des Entwurfes durch die Sozialpartner. Die Fachverbände überprüfen ihn im Anschluss, manchmal werden aber auch nur einige Unternehmen oder nur gewisse Importeure aktiv. Im Zuge des folgenden Interessensausgleiches können die Sozialpartner ihre Anliegen formulieren. Oft beauftragen die Sozialpartner dabei eigene Experten, um Gutachten zu erstellen, die ihre Position unterstreichen. Manchmal werden ganz neue Entwürfe erstellt, die den ursprünglichen Ministeriumsvorschlag ersetzen sollen. Je mehr Aufwand ein Sozialpartner dabei auf sich nimmt, desto größer ist auch das Risiko. Denn Gutachten und Gegenentwürfe sind kostspielig. Sollten sich die Vorschläge der Interessensvertretung nicht durchsetzen, würden sie damit eine teure Schlappe erleiden.

Während dieser Verhandlungen versuchen die Interessensvertreter üblicherweise auch Koalitionen zu schmieden. Damit wird versucht, Teile der Verwaltung und einzelne Politiker auf die Seite der Interessensvertretungen zu bringen. Folgende typische Konstellation wurde uns geschildert:

Die Wirtschaftskammer hat einen typischen Feind: Das Umweltministerium. Alles, was von da kommt, muss abgeblockt werden. Es mag zwar auch dort ein paar Ansprechpartner geben, doch reichen diese Kontakte selten aus. Droht eine neue, für die Wirtschaft teure Umweltregelung, wendet man sich in der Regel an das Wirtschaftsministerium. Es ist der Wirtschaftskammer am nächsten und man versucht es als Partner und Mitstreiter gegen das Umweltministerium zu gewinnen. Schützenhilfe erhält die Kammer manchmal auch von Seiten der Landesregierungen. Freilich gelingt diese Koalitionsbildung nicht immer.

Je stärker die Interessen divergieren, desto kämpferischer kann es in diesem Prozess zugehen. Nach Aussage eines Interviewpartners nehmen dabei offizielle Protestbriefe den Stellenwert einer „Kriegserklärung“ ein. Die Reibungsverluste zwischen Sozialpartner und Gesetzgeber sind in einem solchen Fall gewaltig.

Das Ende einer solchen Auseinandersetzung ist ungewiss. Manchmal stellt sich heraus, dass beim Entwerfen eines möglichen Gesetzes tatsächlich die Sichtweise der Wirtschaft zuwenig berücksichtigt wurde und die wirtschaftlichen Belastungen in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Dies war in folgendem Beispiel der Fall:

Der Gesetzgeber machte sich daran, ein Gesetz zu entwerfen, das die Recyclingrate heben sollte. Zu diesem Zweck wollte er die Unternehmen verpflichten, alle Pfand-Leuchtstofflampen mit einem `P` zu markieren. Die Wirtschaftskammer bekam den Vorschlag und es setzten Verhandlungen ein. Im Zuge der Verhandlungen kam zutage, dass der Gesetzgeber zuwenig auf folgenden Umstand geachtet hatte: Die überwiegende Mehrzahl der Leuchtstofflampen werden im Ausland produziert und dann nach Österreich importiert. Es ist daher bei der Massenproduktion im Ausland nur schwer möglich, nur jene herauszufiltern, die später einmal nach Österreich gehen sollten, um sie mit einem `P` zu beschriften. Das Gesetz konnte schließlich abgewendet werden.

Doch nicht immer sind die Interessensvertretungen erfolgreich. Ein aktuelles Beispiel für ein derartiges Vorgehen, sind die Verhandlungen rund um das Abfallwirtschaftsgesetz (AWG). Es wird von den Unternehmen und den Interessensvertretungen als zu große Belastung empfunden, vom Gesetzgeber aber verteidigt. Der Ausgang ist noch offen.

In den Interviews kam zutage, dass seit dem Regierungswechsel die Einflussnahme der Interessensvertretungen sowie die Transparenz und der Informationsfluss abnahmen. Dadurch würden die wirtschaftlichen Akteure frustriert.

b) Integration

Ein Interviewpartner erzählte aber von einem Begebenheit, wo der Verlauf ganz anders war:

Ziel der öffentlichen Hand war es, ein optimales Recyclingsystem für Elektrogeräte zu entwickeln. Dabei wurde eine Plattform gegründet, die Projekte mit weißer Ware (Kühlschränke, Gefrierschränke...), grauer Ware (Computer, Drucker...) und brauner Ware (Hi-Fi, Fernsehgeräte) durchführte. In die Plattform wurden viele wichtige Akteure und zukünftige Umsetzer eingebunden. Sie bestand aus: Vertretern und Vertreterinnen aus unter-

schiedlichen Ministerien, Fachverbänden, Entsorgungsindustrie, Kommunen, Arbeiterkammer, Handel etc. So konnte jeder sein spezifisches Wissen und sein Interesse in die Think Tanks einbringen. Die Rolle der Konsumenten wurde dabei durch einen Vertreter der Arbeiterkammer übernommen, bzw. konnte sich jeder der dort Anwesenden auch leicht in die Rolle hineinendenken. Um die Fairness zu gewährleisten wurde der Prozess durch eine externe Moderation begleitet. In der Folge wurde dann auf Basis der Erkenntnisse aus den Think Tanks eine Folgestudie unter wissenschaftlicher Begleitung in Auftrag gegeben. Zu den Ergebnissen gab es dann wieder Workshops. Das Ergebnis zeigte schließlich, dass das erste Bild vor der wissenschaftlichen Studie bereits sehr vollständig, objektiv und pragmatisch war.

Weiters zeigte der Prozess auch, dass ein derartiges Ergebnis nicht erreicht werden hätte können, wenn das Ministerium alleine einen Entwurf gemacht hätte. Der Interviewpartner meinte, dass den Vertreter aus der Verwaltung oft das wirtschaftliche Verständnis fehlte. So konnte nur durch die Beteiligung der Wirtschaft das Problem eingebracht werden, dass Altware wirtschaftlich gesehen einen „Negativwert“ hat, wodurch für aufwendigen Transport von Altgütern die Motivation in den Unternehmen fehlt.

Dieser offene Austausch aller Betroffener machte auch viele informelle Kontakte möglich, die über den offiziellen Interessensaustausch oft nicht möglich sind. Dabei konnten sich sehr unkompliziert viele Fragen klären lassen, man konnte aber auch manchen Interessen zusätzlich Nachdruck verleihen.

Nach Aussage des Interviewpartners war das Ergebnis sehr zufriedenstellend. Auch hielt sich der Zeitaufwand für die Unternehmen in Grenzen, da sie gezielt nur bei den Think Tanks und Workshops eingebunden wurden.¹⁷³

Die Unterschiede zu b) sind leicht ersichtlich.

- **Frühe Einbindung:** Während bei der Konfrontation externe Partner in der Phase des ersten Entwurfes ausgeschlossen sind, sind im zweiten Beispiel viele unterschiedliche Institutionen schon bei der ersten Konzeption beteiligt.
- **Vielfalt:** Die Vielfalt der Sichtweisen ist bei der integrativen Vorgehensweise größer als bei der üblichen Vorgehensweise.
- **Mehr Information:** Während bei Beispiel a) die Verwaltung das Umsetzungswissen der Zielgruppe lange Zeit außer Acht lässt, wird in Beispiel b) das Wissen aller Beteiligten zusammengetragen.
- **Moderation:** In a) gibt es niemanden, der explizit für Moderation zuständig ist.
- **Transparenz:** Die Transparenz für den Prozess ist im zweiten Beispiel zumindest für die Beteiligten größer.
- **Koalitionsbildung:** Während bei der Konfrontation „Waffenbrüder“ gesucht werden müssen, erfordert die Integration diese Taktik nicht.
- **Lösung:** Während bei der Integration kollektives Lernen stattfindet, das zu einer Lösung führt, die alle Beteiligten gut heißen, gibt es bei der üblichen Vorgehensweise häufig Gewinner und Verlierer. Im schlechtesten Fall fühlen sich alle Beteiligten als Verlierer.
- **Reibungsverluste:** Der Zeitaufwand ist in beiden Fällen groß. Die Reibungsverluste zwischen den Institutionen wurden im zweiten Fall allerdings geringer eingeschätzt.

¹⁷³ Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden in Österreich bisher nicht verwirklicht. Um ein harmonisiertes Vorgehen mit der EU zu ermöglichen wurden die Erkenntnisse in Brüssel eingebracht.

6.2.4 Interne Hemmnisse: Widerstände in Organisation und Mitgliedschaft

Nach den Ausführungen über die institutionelle Nähe der Sozialpartner zur öffentlichen Hand, ihren gemeinsamen Initiativen und dem Einfluss der Interessensvertretungen bei der Gesetzgebung, ist wenig verwunderlich, dass in den Interviews viele Außenstehende den Sozialpartnern ein großes Potenzial für Nachhaltige Entwicklung zutrauen. Auch ihre Kontakte zu den Unternehmen wurden als wichtiger Faktor gesehen. Einfluss und Macht dieser Institutionen wurden so groß eingeschätzt, dass sie zu den „Key-Playern“ gezählt wurden. Ein Interviewpartner aus der Politik meinte, dass man im Endeffekt nicht gegen die Sozialpartner arbeiten könne. Man könne sie zwar ein paar Mal vor den Kopf stoßen, aber auf lange Sicht komme man an einer Konsens- oder Kompromissuche nicht vorbei.

Dieser Einfluss und dieses Potenzial gilt aber nicht nur für Bundesebene. Auf regionaler Ebene wurde vor allem die Wirtschaftskammer als wichtiger „Beweger“ dargestellt. Einige beispielhafte Regionalprojekte wurden genannt, z.B. Vernetzungsarbeit zwischen Betrieben oder Starthilfen für Jungunternehmer und -unternehmerinnen.

Doch auch wenn prinzipiell alle Interviewpartner bei den Interessensvertretungen die Möglichkeit sahen, dass sie viel zur Nachhaltigen Entwicklung beitragen könnten, gab es große Enttäuschung darüber, welchen Beitrag sie derzeit tatsächlich leisten. Hemmnisse wurden dabei unter anderem bei den Sozialpartnern selbst vermutet. Diese sollen nun dargestellt werden.

Vielfalt in der Mitgliederlandschaft und die Doppelstrategie

Bei den wirtschaftlichen Interessensvertretungen und besonders bei der Wirtschaftskammer und bei der Landwirtschaftskammer gibt es eine große Vielfalt von Mitgliedern. In diesen Kammern finden sich große Betriebe wie auch Kleinstunternehmen, Zukunftsbranchen wie auch Wirtschaftszweige mit starken strukturellen Problemen. Sie alle wollen vertreten werden und melden ihre Interessen in den Kammern an. Die wirtschaftlichen Interessensvertretungen sind somit vor eine schwierige Aufgabe gestellt. In der Folge soll ein Überblick über die Vielfalt der Mitglieder der Wirtschaftskammer dargestellt werden:

Als ein sehr sensibler Bereich ergaben sich die Unternehmen jener Branchen, die strukturelle Schwierigkeiten aufweisen. Sie produzieren oft sehr ressourcenintensiv. Alleine deshalb haben sie oft schon Schwierigkeiten, da der Standort Österreich für diese Branchen nicht die besten Bedingungen aufweist. Rohstoffe müssen zum größten Teil importiert werden, Lohnkosten sind hoch und die gesetzlichen Auflagen sind streng. Diese Nachteile können oft nur bedingt durch eine höhere Qualität ausgeglichen werden, da die Abnehmer dieses Kriterium oft vernachlässigen. Der Konkurrenzdruck aus dem Ausland ist durch diese Umstände eine stete Bedrohung. Als Beispiele für diese Branchen wurden in den Interviews die Zementindustrie sowie die Stahl- und Eisenindustrie genannt. Auch die konjunkturell krisengeschüttelte Baubranche könnte noch zu dieser Kategorie gezählt werden. All diese Branchen versuchen, eine weitere Verschlechterung ihrer Position durch zusätzliche Umweltausgaben abzuwenden.

Natürlich gibt es auch Wirtschaftszweige, die genauso wenig Interesse an Umweltschutzmaßnahmen haben, sich aber nicht unbedingt in einer strukturellen Krise befinden. Genannt wurden dafür etwa die Erdölbranche oder Transportindustrie und Transportgewerbe. Dann existiert auch noch eine große Masse an anderen Wirtschaftszweigen mit großen Unternehmen, die im Vergleich zu den vorher genannten dem Umweltthema vielleicht

reserviert bzw. relativ teilnahmslos gegenübersteht. Folgende Beispiele fanden sich in den Interviews: Skilled Industry wie etwa Softwareunternehmen, Elektrogeräteindustrie aber auch Banken und Versicherungswesen. Sie umfassen die Zukunftsbranchen in Österreich. Außenstehende orten bei ihnen ein großes Potenzial, würden sie sich für Nachhaltige Entwicklung engagieren.

Weiters gibt es da noch jene Unternehmen, die von einem Strukturwandel in Richtung Nachhaltigkeit klar profitieren würden. Dies sind beispielsweise Branchen, die erst dann einen Markt finden würden, wenn die Energiekosten erhöht würden. Beispiele sind Betreiber intelligenter Energiemesssysteme, Anbieter von Energiecontractingpaketen oder Erzeuger von Windrädern. Es handelt sich dabei meist um junge, aufstrebende und dynamische Unternehmen. Seltener handelt es sich dabei um große Unternehmen.

Schließlich wurden in den Interviews auch noch häufig die große Masse kleiner Betriebe genannt. Sie sind stärker regional verhaftet als die großen Unternehmen. Einige Interviewpartner sprachen von Clustern, also von Initiativen, bei denen man in der Region versucht, kleinere Unternehmen zur Zusammenarbeit zu bringen.

Bei dieser hier angedeuteten Vielfalt stehen die Interessensvertreter vor der schwierigen Aufgabe, es allen Branchen recht zu machen. Dies gilt auch dann, wenn es um Nachhaltige Entwicklung geht. Ein Interviewpartner aus der Sozialpartnerschaft erklärt, wie man vorgeht, um möglichst wenig Mitglieder vor den Kopf zu stoßen:

„Manche Unternehmen sind Nachhaltigkeitsvorreiter. Die muss man fördern können. Gleichzeitig sind andere so richtige Bremsen. Die dürfen nicht geschädigt werden, ja sogar im Gegenteil, die muss man schützen“.

Aus dieser Sichtweise erklären sich die Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessensvertretungen, wie sie in den letzten Kapiteln beschrieben worden sind. Man verfolgt in Bezug auf Nachhaltigkeit eine Doppelstrategie: Einerseits werden die für die Umwelt aktiven Unternehmen über Pilotprojekte, Informationskampagnen und Subventionen gefördert, andererseits wird versucht, besonders die gefährdeten Branchen vor einer neuerlichen Belastung durch Umweltschutzgesetze zu bewahren.

Schwierigkeiten bei der Doppelstrategie: Nicht-nachhaltige Förderungen und Unmut bei Unterstützung nachhaltiger Aktivitäten

Diese Doppelstrategie wird jedoch nicht gleichgewichtig verfolgt. Es zeigte sich nämlich besonders bei einem Interviewpartner, dass selbst die Förderung ökologisch aktiver Unternehmen kammerintern umstritten sein können. Dazu folgende Begebenheit aus einem Interview:

Um Produktion und Vertrieb biologischer Produkte zu fördern, wurde eine Essensplattform für „grüne Produkte“ aus Tirol gegründet. Die Landwirtschaftskammer wollte dabei aber nicht mitmachen, weil sie meinten, damit ihr Klientel in „gut“ und „böse“ zu kategorisieren: Auf der einen Seite die „guten“ Biobauern, auf der anderen Seite die „böse“ industrielle Landwirtschaft. Aus Angst vor den Reaktionen derer, die nicht von dieser Aktion profitierten, beteiligte sich die Landwirtschaftskammer nicht an diesem Projekt.

Eine ähnliche Erfahrung wurde auf regionaler Ebene bei der Planung einer Veranstaltung für Ökobetriebe im Tourismus gemacht. Die Wirtschaftskammer beteiligte sich nicht, weil sie befürchtete, damit den Unmut der „normalen“ Betriebe auf sich ziehen.

Diesen Beispielen steht freilich die große Zahl an genannten Aktivitäten gegenüber, bei denen sich die Interessensvertretungen beteiligten. Es soll nur ausgedrückt werden, dass es mitunter selbst bei der Förderung für die Umwelt aktiver Unternehmen zu internen Schwierigkeiten kommen kann.

Weiters ist auch zu berücksichtigen, dass ja nur ein Teil der Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessensvertretungen Umweltschutz oder Nachhaltigkeit betreffen. Erstes Interesse ist immer noch die Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Österreichs. Viele Interviewpartner außerhalb der Wirtschaft meinten, dass es den wirtschaftlichen Sozialpartnern v.a. um Wirtschaftswachstum gehe. Nachhaltigkeit ist diesem Ziel eindeutig nachgereiht. Um dieses Hauptziel zu erreichen und die Mitglieder gefällig zu stimmen, passieren natürlich auch viele Aktivitäten, die der Nachhaltigkeit entgegenwirken. Wirtschaftliche Interessensvertretungen verteidigen viele für die Nachhaltigkeit problematische Förderungen bzw. unterstützen sie über Zwischeninstitutionen in Kooperation mit der öffentlichen Hand. Als Beispiele wurden genannt: Forschungsförderungen für Kernenergie und fossile Energieträger, LKW-Transporte usw. Ein Interviewpartner brachte ein sehr plakatives Beispiel:

Im Tourismusbereich sind oft die größten Unternehmen jene, die am meisten verschuldet sind. Diese sind jährlich unter großem Druck, ihre Anlagen auslasten zu können. Ansonsten droht der Untergang des Unternehmens. In dieser Situation denken die Unternehmer selten an Nachhaltigkeit. Aussagen wie die folgende seien typisch: „Ich kann nicht an Nachhaltigkeit denken, ich muss meine Betten nächstes Jahr füllen.“ Im Gegenteil, sie verlangen sogar Unterstützungen für unnachhaltige Projekte, um den drohenden Konkurs abwenden zu können. So wurde von der Wirtschaftskammer beispielsweise eine Unterstützung verlangt, um ein Haus in einen See zu verpflanzen, damit die Touristen eine weitere Attraktion hätten. Wenn die Wirtschaftskammer Bedenken anmeldet, kommt sie bald unter Druck. Denn dann – so der Interviewpartner – würde bald das Argument vorgebracht werden: „Hier geht es um Arbeitsplätze und die Wirtschaftskammer lässt uns im Stich.“

Es gab bei den Interviewpartnern ein sehr einhelliges Bild, dass die Förderungen und Initiativen für nicht-nachhaltige Aktivitäten viel größer ausfallen als die Unterstützungen für nachhaltiges Wirtschaften. Auch das relativiert die Doppelstrategie der wirtschaftlichen Interessensvertretungen.

Ungleiche Gewichtung der Mitgliederstimmen

Viele Interviewpartner und –partnerinnen, die keinen großen Einfluss in und auf das politisch-administrative System und die Interessensvertretungen nehmen konnten, waren der Meinung, dass eines der Grundprobleme folgender Umstand sei: Die große Masse kleiner Unternehmer und jene Betriebe, die von nachhaltigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitieren würden, würden in den Interessensvertretungen zu wenig gehört werden. Tonangebend seien immer noch Großunternehmen, traditionelle Branchen und die Schwerindustrie, die sich teilweise in strukturellen Schwierigkeiten befinden. Diese würden zum Teil zu den Verlierern von Reformen zählen und steuerten daher bewusst dage-

gen. Weil sie über die stärkere Lobby verfügen, setzen sie sich mit ihrer Meinung durch. Die folgende Beispiele wurden aus verschiedenen Interviews zusammengefügt:

Die Transportlobby wird gefördert bzw. darf viele Kosten an die Allgemeinheit externalisieren. Mehr Kostenwahrheit würde die Transportbranche eindeutig schädigen. Die potentiellen Gewinner eines solchen Strukturwandels – Akteure einer regionalen Wirtschaft – werden nicht gehört, bzw. haben sich auch gar nicht zu einer Lobby formiert.

Ähnliches gilt für die Erdöllobby. Ein Strukturwandel hat sich noch nicht durchgesetzt. Verwerter nachwachsender Rohstoffe können ihr Expansionspotential nicht ausschöpfen. Oder wie es der Interviewpartner ausdrückte: „Die Erdöllobby macht ein Wahnsinns-geschäft und wir lassen unser Holz verfaulen.“

In einem anderen Interview fiel die Aussage: „Es kann sein, dass 100 Kleinunternehmen in der Holzfenstererzeugung von einer Maßnahme profitieren würden, die PVC-Lobby bleibt trotzdem wichtiger und wird andere Maßnahmen durchsetzen.“

Ein Landwirt meinte: „In der Agrarpolitik der Landwirtschaftskammer hat der Biolandbau keine Lobby. Wenn ein Agrarpolitiker ‚bio‘ sagt, dann ist die Mehrheit beleidigt.“

Nachhaltigkeit aus Sicht wirtschaftlicher Interessensvertretungen

Die interne Interessensabwägung spiegelt sich auch darin nieder, wie Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung Nachhaltigkeit sehen. Nachhaltigkeit wird dabei v.a. mit folgenden Chancen verbunden:

(1) Vertreter und Vertreterinnen der Wirtschaft betonen insbesondere die Säule der Wirtschaft.¹⁷⁴ Jede Maßnahmen, welche „die Wirtschaft“ schädigt, kann daher per Definition nicht nachhaltig sein. Als „die Wirtschaft“ wird dabei verstanden: Die derzeit bestehenden Unternehmen aller Wirtschaftsbranchen. Als logische Konsequenz können aus dieser Sichtweise heraus nur Win-Win-Situationen (wenn Wirtschaft und Umwelt gleichzeitig profitieren) nachhaltig sein. Nachhaltigkeit wird daher als Möglichkeit gesehen, Produktionsprozesse zu optimieren, um Ressourcen einsparen zu können.¹⁷⁵

Die Wirtschaftssäule der Nachhaltigkeit wurde von einem Interviewpartner der Interessensvertretungen sogar so stark betont, dass es nachhaltiger sein kann, etwas stärker auf Umweltaspekte zu verzichten, dafür aber ein Mehr an Wirtschaft zu haben. Wenn sich also die Wirtschaft dauerhaft gut entwickelt und dafür Umweltnormen zurückgenommen werden, könne dies wesentlich zur Zukunftsfähigkeit beitragen.

(2) Nachhaltigkeit wird auch als Chance gesehen, sich an der Umweltdiskussion zu beteiligen. Ein wirtschaftlicher Akteur meinte: „Für die Wirtschaft wird es [mit Nachhaltigkeit] besser, weil wir jetzt wissen: Ah, jetzt sind wir dabei! Jetzt können die Umweltmenschen nicht mehr so einfach den Ast absägen, auf dem wir sitzen.“ Ein anderer Interviewpartner nannte dazu ein Beispiel: In der Regierung wurde einmal das vage Vorhaben zur Sprache gebracht, die in Kyoto vereinbarte Reduktion des Treibhausgases CO₂ (-13%) alleine mit nationalen Maßnahmen zu erreichen. Dies konnte von der Wirtschaft erfolgreich verhindert werden, da die Maßnahmen eine Schlechterstellung im internationalen

¹⁷⁴ Nachhaltigkeit basiert auf den drei Säulen Wirtschaft, Umwelt und Soziales.

¹⁷⁵ Im Falle der Landwirtschaft wird auch der langfristige Erhalt des Produktionsfaktors Boden miteinbezogen.

Wettbewerb und Verstöße gegen EU-Regeln zu erwarten hatten. Ein weiterer Akteur meinte, dass man besonders in internationalen Gremien spüren würde, dass die jungen dynamischen Teilnehmer und Teilnehmerinnen viel mehr auf ökologische und soziale Aspekte eingehen würden. Hier sieht die traditionelle Industrie in der Nachhaltigkeit eine Möglichkeit, dass man sich an der Diskussion beteiligt, damit „*man nicht über sie drüberfährt*“.

Die in der Nachhaltigkeit geforderte Integration der Wirtschaft bietet v.a. ein weiteres Argument, das gegen neue Umweltregelungen ins Treffen geführt werden kann – so geschehen bei den aktuellen Verhandlungen über das Abfallwirtschaftsgesetz (AWG). Ein Interviewpartner beschwerte sich, dass im ersten Ministeriumsentwurf das neue AWG sehr oft als „nachhaltig“ bezeichnet wurde. Von Seiten der Interessensvertretungen hingegen wurde dem neuen AWG-Entwurf die Nachhaltigkeit abgesprochen, weil damit die Wirtschaft massive Mehrkosten zu erwarten hätte und die Vernetzung unter den Betrieben sich schwieriger gestalten würde – vgl. (1).

Die Bemühung, bei Nachhaltigkeit alle Akteure einzubinden, wird also in erster Linie dazu verwendet, Umweltgesetze zu verhindern und zu radikal erscheinende Änderungspläne auf ein „*realistischeres*“ Niveau zu bringen. Nur ein Wirtschaftsakteur nannte eine andere Motivation. Er meinte: „*Die Industrie verursacht die Schäden an der Umwelt. Sie muss daher auch in die Lösungsansätze miteinbezogen werden. Wenn die Politik völlig versagt, dann ist es Aufgabe der Wirtschaft, etwas in Richtung Nachhaltigkeit zu tun.*“

Die Definition von Nachhaltigkeit entspricht somit der Doppelstrategie wirtschaftlicher Interessensvertretungen, indem sie Win-Win-Initiativen unterstützt und Umweltgesetze verhindern will. In Bezug auf die Definition von Nachhaltigkeit bestätigte sich die kulturelle Verwandtschaft der wirtschaftlichen Interessensvertretung mit der Wirtschaftsverwaltung. In Punkt (1) gab es vollkommene Übereinstimmung. Nur in Punkt (2) klaffen die Sichtweisen naturgemäß etwas mehr auseinander, da Gesetze als durchaus gerechtfertigtes Mittel zur Regelung empfunden werden.

Organisationsinterne Aspekte

Generell ist festzustellen, dass Nachhaltigkeit an sich in den Interessensvertretungen häufig noch keine allzu lange Tradition hat. Ein Interviewpartner der Wirtschaftskammer meinte, dass es intern erst seit einigen Monaten langsam ein Thema geworden ist. Er zeigte sich aber zuversichtlich, dass es in Zukunft noch stärker aufgegriffen werden wird.

Auch in der Wirtschaftskammer bestätigte sich, was in vielen Institutionen zu beobachten war. Ursprung hatte die Nachhaltigkeit in der Umweltabteilung. Dort scheint das Prinzip auch schon gut verankert zu sein. So gibt es zwar nach wie vor einen „Umweltpreis“, dieser ist aber neuerdings an Kriterien der Nachhaltigkeit orientiert.

Das Konzept tut sich aber schwer, aus dem „Umwelteck“ herauszukommen, um in alle anderen Bereiche der Wirtschaftskammer zu diffundieren. Auch heute noch gehen praktisch alle Nachhaltigkeitsinitiativen von der Umweltabteilung aus. Der Versuch, von dieser Position aus Vernetzung zu betreiben, bewies sich bisher als sehr schwierig. Zwar wurde die Initiative gesetzt, eine Projektgruppe zu gründen, wie sie auch schon zu den Themen Deponien und Luftreinhaltung existieren. Jedoch fanden sich in erster Linie Teilnehmer, die ebenfalls in Umweltabteilungen tätig waren – sei es nun im WIFI oder in Unternehmen. Schwierig gestaltet sich die Organisation wahrscheinlich auch, weil die Projektgrup-

pe in der Hierarchie relativ weit unten angesiedelt war. So konnten Sozialabteilung und die Abteilung für Wirtschaftspolitik – zwei wichtige Partner innerhalb der Kammer – noch nicht für Nachhaltigkeit begeistert werden. Der Wunsch nach vermehrter interner Kooperation bezüglich Nachhaltiger Entwicklung wurde in diesem Zusammenhang explizit geäußert.

Es gab aber andere Versuche, die „*Fühler in andere Bereiche hin auszustrecken*“. Bei der Entwicklung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurde die Wirtschaftskammer aktiv eingebunden. Im Zuge dessen gab es eine Initiative, alle Abteilungen am Mitwirken zu beteiligen. Unterlagen wurden an alle verteilt. Das Feedback aber war nicht sehr groß. Wenn eine Rückmeldung kam, dann meist nur wenn eine bestimmte Formulierung „*zu scharf*“ war. Der Interviewpartner erklärte das damit, dass alle in erster Linie auf ihre konkreten Bereich konzentriert seien. Gemeinsamen Zukunftsthemen würde man sich nur widmen, wenn noch genügend Zeit übrig sei... und das sei selten der Fall.

Dieses Zeitproblem plagt auch die Umweltautteilungen selbst. Ein Beobachter von außen meinte, dass die Personen, die in den Interessensvertretungen für Nachhaltigkeit zuständig seien, wenig Zeit und wenig Spielraum hätten. Dieser Eindruck bestätigte sich auch in einem Interview mit einem Akteur aus der Wirtschaftskammer. Er meinte, die Projektgruppe für Nachhaltigkeit könne sich derzeit wegen der Umstrukturierungen und Einsparungen nicht treffen. Auch eine andere Erzählung unterstützt diesen Eindruck:

Zur Erarbeitung eines Leitbildes für eine Region war auch ein Vertreter der Landwirtschaftskammer eingebunden. Im Gremium, das diese Vision erstellte, waren alle mit dem Ergebnis zufrieden. Auch der Vertreter der Landwirtschaftskammer war mit den übrigen Teilnehmern und Teilnehmerinnen einer Meinung. Am Ende meinte er jedoch, dass die Kammer, wenn sie das Papier erhält, es offiziell ablehnen müsse, da es zu Unstimmigkeiten bei einigen Mitgliedern führen könnte.

6.2.5 Hemmnisse durch die bisher beschriebene Arbeitsweise

Insgesamt beurteilte ein Interviewpartner aus dem Wirtschaftsministerium die Lage folgendermaßen: Nachhaltigkeit als Idee wurde von den Institutionen der wirtschaftlichen Interessensvertretungen sehr gut aufgenommen. Es gibt dort kaum noch jemand, der den Grundgedanken ablehnt. Man sei also „*voll auf den Zug der Nachhaltigkeit aufgesprungen*“. Auf „*philosophischer*“ Seite gäbe es also kein Problem und auch keinen Kommunikationsbedarf.

Scharmützel anstatt tiefschürfender Kommunikation

Aber der Teufel stecke im Detail – so der zuvor genannte Interviewpartner. Wenn man auch Nachhaltigkeit im abstrakten Sinne selbst nicht in Frage stellt, so bleibt es doch aus zu verhandeln, was im konkreten Fall zu tun sei. Und so komme bei allem Konsens über die Wichtigkeit von Nachhaltigkeit dennoch keine „*herzliche Atmosphäre*“ auf. Denn bei

der praktischen Implementierung muss um jede Kleinigkeit gerungen werden, die für einzelne Unternehmen große Auswirkungen haben können. So etwa bei der Frage: Soll eine Chemikalie, die in Österreich auf weniger als eine Tonne Jahresproduktion kommt, auf Krebsgefahr untersucht werden? Und wer zahlt die Untersuchung? Kurz und gut: Probleme bei der Nachhaltiger Entwicklung gibt es v.a. auf der Detailebene, also bei dem Teil der Doppelstrategie, der Gesetze, Reglementierungen und Vorschriften abwehren soll. Dort ortet sie auch ein anderer Interviewpartner aus der Verwaltung:

„Große Schwierigkeiten treten bei der Umsetzung der Nachhaltigkeit auf. In der fachlichen Auseinandersetzung sind es dann die Interessensvertretungen, die querschießen, einzelne Unternehmen, tw. einzelne Bürger, deren Wünsche den konkreten Nachhaltigkeitsvorstellungen zuwiderlaufen. [...] In der tatsächlichen Umsetzung der Nachhaltigkeit liegen die Probleme bei den individuellen Partnern und Interessensvertretungen vor Ort, die sich durch solche Maßnahmen einschränkend betroffen fühlen.“

Das Problem liegt aber nicht nur an den Widerständen bei Detailregelungen, sondern in der allgemeinen Arbeitsweise der wirtschaftlichen Interessensvertreter. Wenn die Summe der Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessensvertretungen betrachtet wird, so stellt sich heraus, dass sie bezüglich Nachhaltigkeit ausschließlich in Detailsteuerungen verhaftet sind. Auf der einen Seite gibt es die Scharmützel um wirtschaftsbelastende Reglementierungen und auf der anderen Seite die individuellen Förderungsmaßnahmen. Einen Dialog nach außen, eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit anderen Institutionen darüber, was Nachhaltigkeit denn sein könne, gibt es nach Aussage eines Vertreters der Sozialpartner nicht. So waren viele der befragten Akteure – ganz im Gegensatz zum Interviewpartner, der am Beginn des Kapitels genannt wurde – der Überzeugung, dass es ganz und gar keine Übereinstimmung bei Nachhaltigkeit gibt. Sie meinten, die Auffassung von Nachhaltigkeit anderer Institutionen unterscheide sich oft massiv von jener der wirtschaftlichen Akteure. Wenn es einen Konsens gäbe, so sei dies nur ein Scheinkonsens.¹⁷⁶

Ein weiterer Interviewpartner beklagte, dass es durch die fehlende tiefeschürfende Außenkommunikation dazu komme, dass die wirtschaftlichen Interessensvertretungen in ihren „Ideologien“ verhaftet blieben. Auf die Frage, was „Ideologien“ denn bedeuteten, meinte er:

„Der wahre Ideologe kann sich nicht mehr selbst hinterfragen. Man kann sich nämlich in Ideen verlieben, wie man sich in Menschen verliebt. Und dann wird man blind für alles rings um sich. Man erlegt sich Denkverbote auf. Denn als Ideologe sieht man nur das, was man sehen will.“

Deshalb würden gewisse „Glaubensgrundsätze“ von den wirtschaftlichen Interessenvertretern nicht mehr hinterfragt werden können. Dadurch komme es auch zur Selbstschädigung der Wirtschaft, ohne dass es von dieser erkannt wird. So meinte er, dass sich Wirtschaftsvertreter nach wie vor stark für den privaten Autopersonenverkehr einsetzen. Er meinte beispielsweise, dass Industriellenvereinigung und die Autoklubs (ARBÖ, ÖAMTC) viele

¹⁷⁶ Diese Auffassung drückt sich auch in dem vielfach geäußerten Wunsch aus, dass es doch endlich eine einheitliche Definition für Nachhaltigkeit geben solle. Freilich – eine Institution, die eine für alle gültige Definition autoritär vorgeben könne, konnte häufig nicht genannt werden. Manchmal wurde die Meinung geäußert, dass dies Aufgabe der Wissenschaft sei.

gemeinsame Ziele anstreben würden. Gleichzeitig würden die nicht unerheblichen Schäden für die Industrie, die durch die Staukosten zustande kommen, überhaupt nicht wahrgenommen. Streng rechnerisch gesehen sollte die Industriellenvereinigung nach Meinung des Interviewpartners zur Verkehrspolitik also eine ganz andere Position als die beiden großen Autoklubs einnehmen.

Widerstände und Ideologien sind aber auch in den Unternehmen selbst beheimatet. Unternehmen, die qualitativ hochwertige und daher stromsparende Produkte erzeugen, hätten durch eine ökologische Steuerreform einen deutlichen Marktvorteil gegenüber Anbietern, die ‚stromfressende‘ Billigprodukte verkaufen. Trotzdem wird diese Option nicht wahrgenommen. Eine Lobby für die Ökosteuer hat sich in der Wirtschaft bisher nicht formiert.

Durch die fehlende Außenkommunikation werden Vorurteile fortgeschrieben. Neue Möglichkeiten, die durch einen Trend hin zu mehr Kostenwahrheit entstehen würden, bleiben bei den Interessensvertretungen brach liegen.

Verpasste Gelegenheiten

Gelegenheit, sich auf andere Sichtweisen einzulassen, hätte es nach Aussagen der Interviewpartner und -partnerinnen bereits genug gegeben. So etwa bei der Entwicklung der bereits angesprochenen Nachhaltigkeitsstrategie, oder etwa auch bei den Reformvorschlägen zur „ökosozialen Marktwirtschaft“ zu Beginn der 90er Jahre.

Bei derartigen Initiative reagierten die wirtschaftlichen Interessensvertretungen nach Aussage internen und externer Interviewpartner aber abwartend und relativ gelassen - so geschehen beispielweise bei der Mitarbeit zur österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie „Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten“. Dies liegt sicherlich daran, dass nach Aussage eines Interviewpartners die Wirtschaftskammer zu kurzfristig eingebunden wurde. Aber es wurde auch festgestellt, dass es nach der Einladung zur Teilnahme keine großen internen Diskussionen gab. Auch die Bemühungen zur ökosozialen Marktwirtschaft und zum NUP¹⁷⁷ hielten sich in Grenzen. Ein Akteur aus den Interessensvertretungen meinte, Nachhaltigkeitsstrategie und NUP wurden nicht richtig ernst genommen, denn „*es werde nie so heiß gegessen, wie gekocht wird*“. Es handle sich dabei lediglich um politische Absichtserklärungen.

Zur ökosozialen Marktwirtschaft meinte ein Interviewpartner, dass die Sozialpartner zu Anfangs einfach nur abwartend reagierten und die Initiative mit der aufkommenden Rezession und dem bevorstehenden EU-Beitritt dann langsam sterben ließen.

Interessensvertretungen warten eher auf konkret geplante Maßnahmen, wofür sie ihre Energien mobilisieren.

Negative Koordinierung und Detailsteuerung

Abgesehen von den vereinzelt Maßnahmen für Vorreiterbetriebe in der Nachhaltigkeitszene überwiegt bei den Sozialpartnern in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung die negative Koordinierung: Kommunikation findet in erster Linie dann statt, wenn es zu konkreten Vorhaben Einwände gibt.

Dies war organisationsintern zu beobachten, als die Abteilungen um Stellungnahmen für die Nachhaltigkeitsstrategie gefragt wurden (vgl. S. 89).

¹⁷⁷ Nationaler Umweltplan, herausgegeben April 1995

Negative Koordinierung findet auch zwischen Mitgliedern und ihren Interessensvertretungen statt. Denn bei der internen Abstimmung der Interessen werden v.a. jene Branchen und Unternehmen laut, die bei speziellen Vorhaben für Umwelt oder Nachhaltigkeit wirtschaftliche Schwierigkeiten zu erwarten haben. Die Stimme einer Lobby für Nachhaltigkeit ist dagegen zart und kaum vernehmbar (vgl. S. 87).

Negative Koordinierung findet schließlich genauso zwischen öffentlicher Hand und Sozialpartnern statt, wenn Gesetze und Reglementierungen beanstandet werden (vgl. Kap. 6.2.3.).

Das wirtschaftliche System der Interessensvertretung ist zum Thema Nachhaltige Entwicklung daher intern und extern auf den minimalen Konsens, den kleinsten gemeinsamen Nenner und auf Kompromisse ausgerichtet. Größere Reformen für Nachhaltigkeit wie marktliche Grobsteuerungsmaßnahmen, Neuausrichtung der Förderungen oder Internalisierung von Kosten können dieses Nadelöhr (zumindest gegenwärtig) nicht passieren.

6.2.6 Außensicht und Eigensicht

Generell ist festzustellen, dass es eine große Diskrepanz gibt, was die Einschätzung der eigenen Tätigkeit für Nachhaltige Entwicklung betrifft.

Akteure der Wirtschaft sind häufig der Ansicht, dass bereits viel für Nachhaltigkeit unternommen wird. Es herrscht dazu generell eine positive Stimmung vor. Man ist der Meinung, dass man „auf dem Weg sei“. Die einzelnen Initiativen für nachhaltiges Wirtschaften werden stolz präsentiert. Gleichzeitig hat man das Gefühl, bereits den Umweltschutz in die Wirtschaft integriert zu haben, weil man sich oft mit Umweltregelungen konfrontiert sieht. Scharmützel um Details bzw. einzelne Unterstützungen von Nachhaltigkeitsinitiativen sind häufig und binden die Aufmerksamkeit.

Akteure aus wirtschaftsferneren Institutionen sehen die Situation pessimistischer. Sie sind oft deshalb skeptisch, weil konkrete Initiativen, die sie (ohne die Sichtweise großer wirtschaftlicher Akteure zu berücksichtigen) als „nachhaltig“ empfinden, von wirtschaftlichen Interessen „abgewürgt“ werden. Manche blicken auch über den täglichen Kleinkrieg und bemängeln die fehlende Flexibilität wirtschaftlicher Akteure, Grundlegendes in Frage zu stellen. Die gesetzten Initiativen von Interessensvertretungen und Unternehmen werden als „Etikettenschwindel“ abgetan. Es herrschte die Meinung vor, dass die Wirtschaft dahinter nur ihre Schuld verbergen wolle.

Von externen Beobachtern wurde auch als sehr bedrohlich empfunden, dass Verwaltung, Politik und Sozialpartner in sehr engem Kontakt sind.

Das sich dabei aufstauende Frustrationpotential war in den Interviews beizeiten gewaltig. Ein Interviewpartner meinte überhaupt, dass Beste für Nachhaltige Entwicklung sei, „die Kammern abzuschaffen“.

All das lässt den Schluss zu, dass Nachhaltige Entwicklung häufig nicht dazu beigetragen hat, verhärtete Fronten abzubauen.

6.2.7 Nachtrag: Sozialpartner im Vergleich und die „Sonderfälle“ Arbeiterkammer und ÖGB

Bisher wurde entweder allgemein von „den Interessensvertretungen“ gesprochen oder es wurden speziell die beiden Sozialpartner Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung als „wirtschaftliche Interessensvertretungen“ genannt.

Im Nachtrag soll aber noch klargestellt werden, dass sich in den Interviews oft auch ein differenzierteres Bild ergab.

Gesetzliche vs. freiwillige Interessensvertretungen

Wenn von kultureller und struktureller Nähe die Rede war, dann wurden v.a. die Kammern näher an der Verwaltung gesehen als die nicht-gesetzlichen Interessensvertretungen Industriellenvereinigung und ÖGB. Generell wurden den Kammern ein konservativeres und „verbeamteteres“ Arbeiten unterstellt. Besonders die Industriellenvereinigung galt als „flexibler“.

Die geringere Nähe zum politisch-administrativen Apparat wurde von außen aber auch als nachteilig eingeschätzt. Denn dadurch glaubte man IV und ÖGB auch um eine Spur weniger einflussreich.

Die beiden Faktoren – Flexibilität und geringere Nähe zur öffentlichen Hand – machten Industriellenvereinigung und Gewerkschaftsbund in Summe für außenstehende Akteure eine Spur „sympathischer“.

Wirtschaftliche Interessensvertretungen vs. ArbeitnehmerInnenvertretungen

Viele Aussagen, die in Kapitel 6.2. bisher getroffen wurden, gelten auch für die Interessensvertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen. So teilten sie nach Aussage eines Politikers etwa das Interesse an Wirtschaftswachstum, um Verteilungskämpfe zu vermeiden. Auch die kulturelle und strukturelle Nähe wurde (bei der AK mehr, beim ÖGB weniger) konstatiert. Ebenso wurde ihnen in Detailfragen eine starke bremsende Haltung nachgesagt. Ein Interviewpartner meinte, dass es kaum eine Institution gäbe, die so wie die Arbeiterkammer dagegen arbeitete, wenn es um Energiepreiserhöhungen ginge. Genauso wie bei den wirtschaftlichen Interessensvertretungen glaubte man auch, dass AK und ÖGB prinzipiell ein großes Potenzial hätten, wenn sie sich für Nachhaltige Entwicklung einsetzen. Sie würden dieses jedoch nicht erkennen und deshalb blieben Themen wie „Lebensqualität“, „nachhaltiger Konsum“ oder „internationale Solidarität mit Arbeitnehmern“ von ihnen großteils unbearbeitet. Die Chancen der Arbeitnehmervertretungen, die sich aus dem intensiven Kontakt zu den Arbeitern und Angestellten ergibt, bleibt damit für Nachhaltigkeit ungenützt.

Dennoch ergaben sich aus den Interviews einige Unterschiede zu den wirtschaftlichen Sozialpartnern. Als ein Interviewpartner seine Institutionenlandschaft zur Nachhaltigen Entwicklung konstruierte, meinte er: „Irgendwie sind Arbeiterkammer und Gewerkschaftsbund gefühlsmäßig weit weg.“ Er drückte damit aus, was ein Großteil aus dem Kreis der befragten Personen meinte: Arbeitnehmervertretungen wurden derzeit nicht als „Key-player“ für Nachhaltige Entwicklung in Österreich eingeschätzt. Dies kann in Abb. 1

(S.147) nachvollzogen werden. Es zeigt sich dort, dass sie gegenwärtig nur eine Randrolle einnehmen.

Eine Ursache dafür ist wahrscheinlich, dass Nachhaltigkeit in Österreich immer noch stark umweltlastigen Charakter hat. Dadurch werden die Interessensvertretungen für Arbeitnehmern von Anfang an nicht intensiv in die Diskussionen eingebunden.

Aber auch die Eigeninitiative ist nur mäßig vorhanden. Das Thema „Nachhaltigkeit“ bietet für Vertreter der Arbeitnehmer derzeit wenig Anlass, sich an der Diskussion zu beteiligen. Ein Interviewpartner aus der Arbeiterkammer meinte, der Begriff Nachhaltigkeit sei zu allgemein, zu unscharf. Auch die soziale Säule der Nachhaltigkeit sei zu wenig ausgeprägt. Sacharbeiter und gewählte Vertreter und Vertreterinnen der Arbeitnehmer interessieren sich aus diesen Gründen nur wenig für das Thema.

Zusammenarbeit der Sozialpartner für Nachhaltige Entwicklung

Ein Interviewpartner nannte als Hemmnis, dass es zu wenig Zusammenarbeit der einzelnen Sozialpartner für Nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene¹⁷⁸ gäbe.

„Die Kammern betreiben in den Regionen Interessenspolitik. Die Landwirtschaftskammer und die Wirtschaftskammer, die Arbeiterkammer von den dreien vielleicht noch am wenigsten. Nachhaltigkeit ist aber eine Querschnittsmaterie, wo sie alle an einem Strick ziehen müssten. Und das findet nicht statt. In der Region ist es schwer, die unterschiedlichen Kammern zusammenarbeiten zu lassen, dass man sagt: ‚Na gut, da gibt es das Projekt Nachhaltigkeit, da setzen wir uns zusammen, überlegen die Zielwerte und starten dann gemeinsam los.‘ Das geht nicht, weil die Kammern nicht so ein Projektverständnis haben. Sie arbeiten vielleicht projektbezogen im eigenen Bereich, aber nicht übergreifend. Und da gibt es keine Institution, die sie in ein Boot hereinbringt.“

Einige andere Interviewpartner nannten als solche Verbindungsorganisation die EU-Regionalmanager, aber sie konstatierten diesen Initiativen oft nur mäßigen Erfolg.

6.3 Zusammenfassung

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in der Wirtschaft

Ö **Gesetzesflut:** Ein zu großer Schwerpunkt bei der Steuerung der wirtschaftlichen Akteure in Richtung Nachhaltigkeit liegt auf harten Detailsteuerungen (Umweltgesetze). Der Nachteil dieser Instrumentengruppe ist, dass sie keine Flexibilität zulassen, um der Vielfalt der (wirtschaftlichen, ökologischen) Bedürfnisse gerecht zu werden und dass sie dadurch auch beizeiten einen falschen Fokus aufweisen. Darüber hinaus schädigen sie die wirtschaftliche Säule der Nachhaltigkeit, weil sie eine finanzielle Belastung darstellen.

¹⁷⁸ Über die Zusammenarbeit auf Bundesebenen für Nachhaltige Entwicklung gab es in den Interviews kaum Material. Daher können hier keine Schlüsse gezogen werden.

- Ö **Reibungsverluste bei Ausverhandlungen:** Wirtschaftliche Akteure werden oft falsch in staatliche Entscheidungsprozesse eingebunden. Die öffentliche Hand erkennt dabei nicht, dass sie die Informationen der Wirtschaft dringend benötigt. Ursache sind Technologisierung und Internationalisierung, die ein gewaltiges Informationsdefizit im politisch-administrativen System entstehen lassen. Die Reibungsverluste sind bei den Ausverhandlungen daher hoch.
- Ö **Art der Initiativen für Nachhaltige Entwicklung:** Es gibt verschiedene Initiativen der wirtschaftlichen Interessensvertretungen für eine Nachhaltige Entwicklung von Unternehmen. Diese geschehen häufig in Kooperation mit der öffentlichen Hand. Anforderungen sind dabei, dass sie auf Freiwilligkeit und Win-Win-Situationen beruhen. Dadurch ist eine starke Einschränkung vorhanden, da nur eine bestimmte Art von Initiativen möglich ist.
- Ö **Konterkarierte Doppelstrategie:** Die Doppelstrategie der wirtschaftlichen Interessensvertretungen bei Nachhaltigkeit lautet: Die Vorreiter fördern [Nachhaltigkeitsinitiativen] und die Nachzügler beschützen [Umweltgesetze abwenden]. Diese Strategie wird aber damit konterkariert, dass die Nachhaltigkeitsinitiativen teilweise interessensvertretungsintern umstritten sind, bzw. unnachhaltige Förderungen und Initiativen ebenso verteidigt werden.
- Ö **Unhinterfragte Ideologien:** Scharmützel um Gesetze und Detailsteuerung durch Nachhaltigkeitsinitiativen lenken von tiefeschürfender Kommunikation über mögliche, innovative Wege zur Nachhaltigkeit ab. „Glaubensgrundsätze“ bleiben dogmatisch, die möglichen Chancen einer Strukturveränderung werden nicht erkannt. Ob sich (wie im Theorieteil zur Wirtschaft behauptet) wirtschaftliche Akteure wirklich lieber mit Detailsteuerung beschäftigen, wurde durch die Interviews fraglich. Tatsache ist jedoch, dass in Bezug auf Nachhaltigkeit die Diskussion um Details die gesamte Aufmerksamkeit der wirtschaftlichen Interessensvertretungen in Anspruch nimmt.
- Ö **Ungleiche Gewichtung der Mitgliederstimmen:** Damit die Einflussnahme auf politische Entscheidungen möglichst groß ausfällt, wird die Vielfalt der Positionen unter den wirtschaftlichen Akteuren auf eine Stimme reduziert. Bei der internen Abstimmung der Position der wirtschaftlichen Interessensvertretungen zu nachhaltigkeitsrelevanten Themen setzen sich v.a. große, traditionelle Key-Player durch, die bei einem nachhaltigen Strukturwandel Nachteile zu erwarten hätten. Eine Lobby der Gewinner einer nachhaltigen Umstrukturierung der Wirtschaftslandschaft gibt es nicht.
- Ö **Nachhaltigkeit als organisationsinternes Inselphänomen:** Das Thema Nachhaltigkeit ist in den wirtschaftlichen Interessensvertretungen relativ neu. Es ist auf relativ niedriger Hierarchieebene im Umweltbereich angesiedelt. Kontakte zu ande-

ren Bereichen gibt es in erster Linie dann, wenn von ihnen Einsprüche erhoben werden.

- Ö **Negative Koordinierung:** Negative Koordinierung herrscht in Bezug auf Nachhaltigkeit bei wirtschaftlichen Interessensvertretungen auf allen Ebenen vor: ob organisationsintern, zwischen den Mitgliedern oder bei den Verhandlungen mit dem Staat. Das System läuft auf Kompromisse und „kleinste gemeinsame Nenner“ hinaus.
- Ö **Brachliegendes Potenzial für Nachhaltige Entwicklung:** Wirtschaftliche Akteure und Interessensvertretungen hätten ein großes Potenzial für mehr Nachhaltigkeit zu sorgen. Gründe sind: Nähe zur öffentlichen Hand durch relativ frühe Einbindung, Zusammenarbeit, informelle Kontakte, kulturelle und strukturelle Verwandtschaft, sowie der weitere Einfluss durch ihre Größe, Homogenität, Medienwirksamkeit, Meinungsbildung, leistungsfähige Organisation und ihr Know How. Der Staat kann nicht auf Dauer gegen die Wirtschaft arbeiten. Dennoch wird ihr Einfluss nicht für eine generelle Nachhaltige Entwicklung eingesetzt.
- Ö **Frontendenken:** Fremd- und Eigensicht bezüglich der Nachhaltigkeit der Wirtschaft klaffen weit auseinander. Während die Wirtschaft der Meinung ist, sich bereits viel mit Umwelt zu beschäftigen, werfen ihnen andere eine bremsende Haltung und „Etikettenschwindel“ vor. Nachhaltige Entwicklung konnte das Frontendenken oft noch nicht aufbrechen.
- Ö **Kein Anknüpfungspunkt für die Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen:** Nachhaltigkeit hat in Österreich einen starken Schwerpunkt auf ökologische und wirtschaftliche Aspekte. Soziale Aspekte sind nicht so dominant. Interessensvertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen tun sich schwer, an der Nachhaltigkeitsdiskussion teilzunehmen.

7 Bürger und Bürgerinnen

7.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen bei Bürgern und Bürgerinnen

Wie jeder andere Akteur der Institutionenlandschaft nimmt auch der Bürger eine ganz spezielle Rollen ein. Am stärksten fällt der Kontrast zum Akteur „Wirtschaft“ auf, sind doch beide – Unternehmen wie auch Bürger – Objekte staatlicher Steuerung. Dabei ist besonders frappant, dass bei den Bürgern die Intensität und Direktheit der Rücksteuerung auf Verwaltung und Politik sehr gering ausfällt. Sie sind somit weit weniger Steuerungsobjekte als etwa die Wirtschaft. Dies liegt v.a. daran, dass Bürger kaum organisiert sind. In vielen Fällen fehlt der institutionelle Rahmen, in dem einende Kommunikation stattfinden könnte. Wenn in diesem Kapitel also vom Akteur ‚Bürger‘ die Rede ist, wird häufig implizit die fehlende Institutionalisierung bürgerlicher Interessensartikulation mitschwingen. Dieser Umstand bedingt eine stärkere Außengelenktheit als bei den anderen Akteuren. Deshalb ist das Dürfen in diesem Fall ein wichtigerer Faktor als in den vorigen Kapiteln. Es strahlt auf alle Bereiche aus. Das Dürfen bedingt bei den Bürgern in großen Ausmaß das Können und das Wollen. Die Beschreibung des Akteurs ‚Bürger‘ soll daher in dieser Reihenfolge erfolgen.

7.1.1 Bürger als Objekte von Politik und Verwaltung (das Dürfen)

Das ‚Dürfen‘ beschreibt die Möglichkeiten der Bürger, an politischen Prozessen teilzunehmen. Die Kernfragen sind also: Sind die staatlichen Organe von Politik und Verwaltung für eine Kommunikation mit der Zivilgesellschaft geöffnet?

Kommunikation verläuft immer in zwei Richtungen. Die Informationsströme verlaufen daher von den staatlichen Institutionen zu den Bürgern und umgekehrt. Diesen Kommunikationskanälen widmen sich Kapitel 7.1.1.1. und Kapitel 7.1.1.2.

7.1.1.1 Die Medien als Plattform der Kommunikation von staatlichen Institutionen zu den Bürgern

Die Aufgabe der Vermittlung von Inhalten an die Gesellschaft wird in erster Linie von den Medien übernommen. Es sind (neben dem Internet) immer noch die Zeitungen, das Radio und das Fernsehen, über die sich der Bürger Einblick in das politische Geschehen verschaf-

fen kann. Den Medien kommt somit eine höchst verantwortungsvolle Aufgabe zu. Sie lässt sich in drei Punkten skizzieren:¹⁷⁹

- Bildung der Bürger sowie Information über aktuelle politische und gesellschaftliche Ereignisse
- Beitrag zur Herausbildung einer öffentlichen Meinung
- Kontrolle und Kritik an politischen Vorgängen

In der Praxis können die Medien diesen hohen Anforderungen nicht zur Gänze gerecht werden.

Dies liegt einerseits daran, dass Themen in der medialen Darstellung notwendigerweise einer gewissen „Verflachung“¹⁸⁰ ausgesetzt sind. Dieser Umstand kann eigentlich nicht vermieden werden, da es unmöglich ist, die unüberschaubare Menge an Zusammenhängen und Sachverhalten in kurzer Form darzustellen.

Die Komplexität der Darstellung wird aber auch beschnitten, weil die Medien natürlich genauso wie jeder andere Akteur ein eigenes Interesse verfolgen: Konkret geht es dabei darum, die Leser-, Zuschauer- oder Zuhörerzahl zu maximieren. Dafür unterscheiden die Medien sehr genau zwischen „Ereignis“ und „Nicht-Ereignis“. Sie teilen so ihre Wahrnehmung in einen eigenen binären Code ein.¹⁸¹ Als Folge passiert zwangsläufig, dass auf unspektakuläre aber vielleicht nicht minder wichtige Geschehnisse vergessen wird.

Parteien und Politiker versuchen dieser Falle zu entgehen. Sie – oder besser: ihre PR-Manager – verstehen sich darauf, mittels Symbolpolitik und inszenierten Events ‚spektakulär‘ zu sein, um die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zu lenken. Ziel ist es, möglichst viele Nachrichten und Berichterstattungen zu erlangen. Dies ist von großer Bedeutung, um von der Wählerschaft wahrgenommen zu werden. Gelingt dies mit einem Vorsprung gegenüber den politischen Gegnern, kann die Themenführerschaft erreicht werden. Dadurch entstehen entscheidende taktische Vorteile: „Zahlreiche Untersuchungen haben gezeigt, dass zwischen der Beachtung eines Themas in den Massenmedien und der Einschätzung der Wichtigkeit dieses Themas ein enger Zusammenhang besteht, der nicht alleine durch die tatsächliche Bedeutung des Themas gedeckt sein kann (agenda-setting-Effekt).“¹⁸² Dies beeinflusst wiederum das Wahlverhalten. Die Parteien und Politiker werden nämlich dahingehend beurteilt, wie kompetent sie für die Lösung der aktuellen Probleme gehalten werden. Dadurch ist natürlich jede Partei bemüht, durch aufwendige Inszenierungen die Themen, mit denen sie die meisten Erfahrungen hat, auf die Tagesordnung zu bringen. Die Darstellung in den Medien wird daraufhin genau verfolgt, um Rückschlüsse auf die Attraktivität ihrer Problemlösungen¹⁸³ ziehen zu können.

¹⁷⁹ vgl. Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 39, nach : Ronneberger, F. (1977).

¹⁸⁰ Canzler, W. und Burmeister, K.: Politik ohne Demokratie?

¹⁸¹ vgl. Kap 3.3.2.

¹⁸² Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 40.

¹⁸³ Auch die Problemlösungen müssen schnell, konkret, nachvollziehbar und möglichst spektakulär sein. Der Eindruck soll entstehen, dass der Politiker „heiße Eisen“ (vgl. S.18) anpacken kann.

Sind die Themen einmal gestellt, wird die massenmediale Diskussion so geführt, dass von verschiedenen einflussreichen Positionen Stellungnahmen zusammengetragen werden. Diese werden von den befragten Personen wiederum mit dem Ziel formuliert, die öffentliche Meinung (und damit indirekt die Politiker) für sich zu gewinnen. Es herrscht dabei ein martialischer Stil vor, der die Gegenpositionen schwächt, um die eigene Position zu stärken. Eine Vorgehensweise, in der auf alle Sichtweisen eingegangen wird, kann in einem derartigen Klima kaum mehr erfolgen. Die Positionen bewegen sich eher auseinander als auf ein gemeinsames Ergebnis zu. Weiters erscheint der Stil argumentativ wenig differenziert.¹⁸⁴

Medien haben es in dieser Art von Diskussion schwer, ihren hoch gesteckten Aufgaben gerecht zu werden. Im Wesentlichen versagen sie in folgenden drei Punkten:

- ⊘ Das Thema ‚Nachhaltigkeit‘ kann nicht aufkommen, da es ein integratives und Grenzen überschreitendes Konzept ist. Wenn nun jeder seine eigene Position spektakulär (denn nur das ist medienwirksam) verteidigt, kann keiner als Anwalt für nachhaltige Entwicklung auftreten.¹⁸⁵
- ⊘ Die Medien sind nicht in der Lage darüber zu reflektieren, ob wichtige Themen auf der Tagesordnung fehlen. So können permanente, schleichende Probleme in Vergessenheit geraten. Abnahme der Biodiversität, Bodendegradation und internationale Gerechtigkeit treten als Folge häufig in Vergessenheit.
- ⊘ Medien machen nicht transparent, welche Informationen für Entscheidungen herangezogen wurden und welche herausgefiltert oder erst gar nicht wahrgenommen wurden.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Kommunikation politischer Entscheidungsträger zur Öffentlichkeit nicht darauf abzielt, maximale Transparenz zu erreichen, um sie für einen Dialog vorzubereiten. Es geht vielmehr darum, über Themenführerschaft und optimale Darstellung der eigenen Position manipulativ auf die Wähler einzuwirken. Ziel ist es, einen möglichst großen Rückhalt für die eigene Partei zu erhalten, nicht ein Prozess, in dem Politik langsam und unter Einbeziehung mehrerer Sichtweisen entstehen kann.

Den Medien selbst gelingt es nur in begrenzten Ausmaß, korrigierend einzuwirken.

7.1.1.2 Kommunikation von den Bürgern zu staatlichen Institutionen

Anfangs der 90er Jahre waren Neue Soziale Bewegungen noch aktiv. Dadurch konnte man noch von einer institutionalisierten ‚Demokratie von unten‘ reden. So meinte etwa Roth (1994): „Vor allem neue soziale Bewegungen (Ökologie-, Frauen-, Friedens-, Alternativbewegungen u.a.) und Bürgerinitiativen haben [...] erheblich zu einer Belebung lokaler Demokratie beigetragen. [...] Angesichts der Beständigkeit lokaler Bewegungsmilieus

¹⁸⁴ Siehe ebenda, S.28.

¹⁸⁵ Siehe ebenda, S.40.

scheint es nicht übertrieben, von Bewegungspolitik als Institution zu sprechen.“¹⁸⁶ Heute kann man davon ausgehen, dass die Neuen Sozialen Bewegungen der Vergangenheit angehören.¹⁸⁷

Die zunehmende Komplexität der anstehenden Probleme erforderte von der politischen Elite immer mehr Sachverstand. Dies führte zwangsläufig dazu, dass sich die Politiker sukzessive von ihrer Wählerschaft entfernten, je überregionaler ihre Entscheidungskompetenz ist. Folglich fiel auf nationaler Ebene eine wesentliche Prämisse demokratischen Grundverständnisses: Gewählte Vertreter dürfen keine berufsmäßigen Politiker sein, „sondern aus den Bereichen des gesellschaftlichen Lebens kommen und in diesen verwurzelt bleiben.“¹⁸⁸ Das Berufspolitikertum schaffte eine relativ kleine politische Elite. In dieser kleinen Gruppe erfolgt eine Konzentration an Information und Macht, wodurch sie zu einer der wichtigsten gesellschaftlichen Schlüsselfiguren werden. Es ist daher nur natürlich, dass viele andere gesellschaftliche Akteure auf sie einwirken wollen. Doch nur den einflussreichsten ‚Key-Playern‘ kann diese Einflussnahme über direkten ‚face-to-face-Kontakt‘ gelingen. Es bildet sich daher um die politische Leitung ein Netzwerk aus Verbänden, Beratern, abgeleiteten Gremien und Lobbies, in dem die politische Willensbildung stattfindet. Bürgeranliegen gelingt es nur in den allerseltensten Fällen, in dieses Netz vorzudringen. Dies mag auch daran liegen, dass die politische Klasse das Interesse und die Diskussionsbereitschaft der Bürger falsch einschätzt.

Dadurch, dass der Kontakt zur Gesellschaft verloren ging, wird die Vielfalt der Sichtweisen um wichtige Aspekte beraubt. Im engen Gunstkreis werden nur noch „medial konstruierte Welten und demoskopische Hochrechnungen und Trends für die Wirklichkeit“¹⁸⁹ gehalten. Ist die politische Willensbildung allerdings nicht mehr in der gesellschaftlichen Vielfalt verwurzelt, besteht die Gefahr des Group-Thinks¹⁹⁰: Dieses Phänomen findet dann statt, wenn sich ein Kreis ausgewählter Personen ständig trifft, und sonstige Kontakte zur Außenwelt abnehmen. Dadurch kann sich langsam ein stark uniformes Gruppendenken etablieren. Die Gruppe beginnt sich moralisch und fachlich selbst zu überschätzen und sie immunisiert sich zunehmend gegen abweichende Meinungen. Dabei können schließlich Entscheidungen entstehen, die zwar in der abgekapselten Realität der Entscheidungsträger durchaus Sinn machen, aber in der praktischen Ausführung katastrophal scheitern, weil auf ganz banale Sachverhalte, die jeder betroffene Bürger gewusst hätte, schlicht ‚vergessen‘ wird.

Es erscheint noch einigermaßen verständlich, dass der Kontakt zwischen politischen Institutionen und Bürgern auf hoher politischer Ebene verloren ging (sofern er je vorhanden

¹⁸⁶ Roth, R.: Demokratie von unten. S.43.

¹⁸⁷ El-Ghoussein, A.: Umweltpolitik ist inzwischen Gesellschaftspolitik. S.54f.

¹⁸⁸ Glasl, F. (1982): Reformansätze in Politik und Verwaltung. S.71.

¹⁸⁹ Canzler, W. und Burmeister, K.: Politik ohne Demokratie? S.15.

¹⁹⁰ vgl. Maier, G. und Rosenstil, L. (1997): Lernende Organisationen und der Umgang mit Fehlern. S. 104f.

war). Zunehmende Komplexität und die schiere Menge an Bürgern lassen es schwierig erscheinen, intensive Kommunikation zu halten.

Doch auch auf regionaler und lokaler Ebene ist der Kontakt kaum intensiver. Dabei wären gerade diese Ebenen für zivilgesellschaftliche Partizipation prädestiniert.¹⁹¹ Denn demokratische Beteiligung findet vor allem dann statt, wenn sie an konkrete Erfahrungszusammenhänge und Nahesinn gebunden ist.¹⁹² Denn nur dadurch entsteht persönliche Betroffenheit. Der kleine, überschaubare Rahmen führt weiters auch dazu, dass soziale Netzwerke entstehen können, in denen sich die Leute kennen und einander vertrauen lernen können. Schließlich gelingt es auch nur auf lokaler und regionaler Ebene, seinen eigenen Beitrag in den gemeinsam entwickelten Lösungsstrategien wiedererkennen zu können. Fehlende Beteiligungsmöglichkeit der Bevölkerung auf Gemeinde- und Bezirksebene ist somit ein grobes politisches Versäumnis.

Um auf sich aufmerksam zu machen, werden in machen Fällen Bürgerinitiativen gegründet. Da diesen Interessensgruppen häufig der Kontakt zu höheren politische Entscheidungsträgern versagt bleibt, bleiben zwei Strategien übrig¹⁹³: Einerseits kann auf die öffentliche Meinung Einfluss genommen werden, sofern es gelingt, die Medien davon zu überzeugen, dass die Bürgerinitiative ein „mediales Ereignis“ darstellt. Andererseits kann man - wenn schon die Politiker unerreichbar sind – wenigstens versuchen, auf die Verwaltung einzuwirken. Doch auch hier gilt es, Barrieren zu überwinden.

Eine wesentliche Barriere ist das in der Verwaltung immer noch vorherrschende Menschenbild: Der Bürger wird oftmals nach wie vor als „unmündiges, zu versorgendes und zu verwaltendes Wesen“¹⁹⁴ aufgefasst. Jegliche aktive Einmischung ist demzufolge eher unbequem und unerwünscht – zumal Bürgerinitiativen meist nur dann entstehen, wenn Probleme auftreten. Sie haben daher häufig Protestcharakter und erzeugen ‚Schwierigkeiten‘.

Werden die Einwände zu einem Projekt trotz aller Ressentiments von Seiten der Verwaltung angehört, bleibt die weitere Diskussion dennoch den planenden Experten vorbehalten. Dies erzeugt eine weitere Ungleichheit: Den Bürgern wird zwar die Artikulation von Unbehagen gewährt, jedoch wird ihnen nicht zugetraut, dass sie auch bei der Lösung der Probleme aktiv mitwirken könnten. Die unterschiedlichen Sichtweisen und Argumente stehen sich also sehr ungleich gegenüber. Daher bemerkt Bora (1996): „Erörterungstermine scheinen vor allem den Effekt zu haben, ohnehin vorhandene Frustration zu verstärken und die jeweiligen Vorurteile zu festigen.“¹⁹⁵

Bewegungen und Initiativen sind daher notorisch unterrepräsentiert, der Bürger als schwächster Akteur der Institutionenlandschaft kommt kaum zu Wort. Trotz intensiver

¹⁹¹ Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): *Zukunftsfähiges Regieren*. S.6.

¹⁹² Roth, R.: *Demokratie von unten*. S.43.

¹⁹³ vgl. Glasl, F.: *Reformansätze in Politik und Verwaltung*. S.72.

¹⁹⁴ Siehe ebenda, S.80.

¹⁹⁵ Bora, (1996):S.385. nach Minsch, J. et al.: *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. S. 28.

Mobilisierung in lokalen Institutionen fehlt es den Bürgerinitiativen an Anerkennung und Erfolg.¹⁹⁶

Aus dieser Situation lässt sich auch verstehen, dass das Vertrauen in die staatlicherseits institutionalisierten Experten abnimmt. Einerseits werden Einwände der Bürger gar nicht oder nicht gleichwertig berücksichtigt, andererseits verstärkt sich bei den Bürgern der Eindruck des Staatsversagens. Verkehrsplaner, Finanzverantwortliche, Umweltbeauftragte, Sozialbeauftragte oder Wirtschaftsplaner scheinen immer weniger die Nebenfolgen ihres Handelns abschätzen zu können. Dies erhöht das Risiko und macht Bürger auf indirektem Weg zu Betroffenen. Das Vertrauen der Bürger kann durch die Wahrnehmung unterschiedlichster Risiken untergraben werden.¹⁹⁷ Um nur einige risikoträchtige ‚Nebenfolgen‘ aufzuzählen: Industrialisierung des Kriegswesens, Zerstörung der wahrnehmbaren Umwelt, Auflösung kleingliedriger Gesellschaftsstrukturen, neue Arbeitslosigkeit, Öffnung der Schere zwischen Arm und Reich etc.

Auf all diese Fragen hat das derzeitige politische System nur zwei altbewährte Antworten parat: Wenn Probleme in der Gesellschaft anfallen, dann ist entweder der Staat für deren Lösung zuständig, oder die Lösung wird dem Markt überlassen. „Seit die Zeiten rauer geworden sind, haben sich Wirtschaft und Soziales aber immer mehr auseinanderentwickelt und sich wechselseitig mit Vorwürfen überzogen. Sozial Engagierte sehen im ökonomischen Denken oft kalten Verrat an sozialer Empathie, und ökonomische Standortverteidiger bekämpfen auf bisher nicht gehörte Weise den Sozialstaat, weil dieser die Wirtschaft schwächt.“¹⁹⁸ Doch so sehr sich die Debatte auch zuspitzen mag, eines ist beiden Lagern gemein: das Festhalten an Rezepturen von gestern. Denn will man jede Art gesellschaftlicher Probleme durch den Staat oder den Markt (oder sogar kombiniert) lösen, läuft es letztendlich im Grunde aus unterschiedlichen Richtungen auf das Gleiche hinaus: auf eine Unterwerfung unter den Markt oder den Staat.¹⁹⁹ Zu der Zivilgesellschaft jedoch haben alle politischen Strömungen ein ausgesprochen schlechtes Verhältnis. Die Chancen auf neuartige Antworten, die darin verborgen sind, bleiben ungenützt. Mehr noch: Die Missachtung dezentraler Lösungen, die aus gesellschaftlichen Selbstorganisationsprozessen entstehen können, führte langfristig sogar zu einer Auflösung subsidiärer Strukturen. Der Trend zum losgelösten Individuum, das sich vom Staat versorgen lässt und die Mechanismen des Marktes zu nutzen weiß, wurde vorangetrieben. Kollektive Gemeinschaftslösungen zu allgemeinen Problemen wurden nicht unterstützt.²⁰⁰

Gerade aber dieses Festhalten an alten Bezugssystemen und das Fehlen an innovativen Gesellschaftsentwürfen ist eine weitere Ursache für abnehmendes Vertrauen in Politik und

¹⁹⁶ Roth, R.: Demokratie von unten. S.43ff.

¹⁹⁷ vgl. Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.

¹⁹⁸ Dettling, W.: Am Anfang ist die Gesellschaft. S.34ff.

¹⁹⁹ Siehe ebenda, S.34.

²⁰⁰ vgl. Gross, P.: Die Multioptionengesellschaft.

Verwaltung.²⁰¹ Denn eine der Säulen des Vertrauens ist eine „zukunftsorientierte, kontrafaktische Denkweise“.²⁰²

In diesem Kapitel wurde also erörtert, dass die politische Partizipation des Akteurs Bürger im aktuellen Institutionsgefüge nur schwer möglich ist – selbst dann, wenn sich Betroffene eigenständig in Organisationen zusammenfinden.

Gleichzeitig nimmt die Bevölkerung zunehmend das Staatsversagen wahr. Die Wahrnehmung der Risiken und Nebenwirkungen der aktuellen Lösungsstrategien und das Empfinden des Bürgers, hilflos und machtlos zu sein, wirkt sich stark auf das Wollen aus. Dieses soll gemeinsam mit dem Können im nächsten Kapitel dargestellt werden.

7.1.2 Die Motivation und Fähigkeit der Bürger zur politischen Partizipation (das Wollen und Können)

Sinkende Wahlbeteiligungen sowie zunehmende politische Gleichgültigkeit bei Jugendlichen, die sich langsam auch in alle anderen Altersklassen verbreitet, herrschen schon seit geraumer Zeit vor. Es handelt sich dabei um Symptome, die zeigen, dass es an der Motivation, sich zu beteiligen, krankt. Zur Diagnose gibt es einen überraschend einmütigen gesellschaftlichen Konsens: „Politikversagen lautet der lapidare Befund.“²⁰³

Bei den Ursachen herrscht freilich weit weniger Übereinstimmung und zweifelsohne mag es auch eine Vielzahl an Gründen geben. Dennoch wäre es ein falscher Ansatz, die Gründe nur in den Bürgern selbst zu suchen und nicht darin, wie sie in das politische System eingebunden sind. Denn wenn die Beziehung der Bürger zu Politik und Verwaltung Gefühle von Hilflosigkeit, Machtlosigkeit und Misstrauen hervorrufen, und Protest bei Medien und Verwaltung keine Erfolge bringt, wird die Motivation zur politischen Beteiligung kaum vorhanden sein. Politik- und Parteiverdrossenheit sind somit die Folge einer „partizipatorischen Revolution“, auf die das politische System nur unzureichend reagiert hat.²⁰⁴ Typische Reaktionen sind dann folgende:²⁰⁵

- ☞ Zynismus
- ☞ Disengagement und
- ☞ Selbsthilfe

Keine dieser Reaktionen führt dazu, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen wieder aufzubauen. Dieses fehlende Vertrauen bedroht allerdings langfristig das Funktionieren gesellschaftlicher Institutionen. Die neue Institutionentheorie weist inzwischen sogar empirisch nach, dass „ein relativ hohes Niveau allgemeiner Vertrauensbeziehungen in einer Gesellschaft *die* Schlüsselvariable für den Erfolg institutioneller Arrange-

²⁰¹ Canzler, W. und Burmeister, K.: Politik ohne Demokratie? S.15.

²⁰² Giddens, A.: The Consequences of Modernity. S.100ff.

²⁰³ Canzler, W. und Burmeister, K.: Politik ohne Demokratie? S.15.

²⁰⁴ Arnim, H.H.v. (1991): Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz.

²⁰⁵ vgl. Giddens, A. (1990): The Consequences of Modernity. Stanford, S.90ff.

ments darstellt.“²⁰⁶ *Allgemeines Vertrauen* bildet mit den beiden anderen Faktoren *geteilte Werte* und *dichte soziale Netzwerke* das Sozialvermögen einer Institution. Ist dieses nicht gegeben, kann eine Institution keine guten Lösungen zu gesellschaftlichen Problemen finden.

Ohne Vertrauen kann es zu keiner Kommunikation kommen, ohne Kommunikation entstehen keine sozialen Netzwerke und keine geteilten Wertsysteme. Ob eine Institution gut funktionieren kann, hängt also im Endeffekt von folgender Frage ab: „Sehen die Bürger die politischen Institutionen als *ihre* Institutionen an, d.h. identifizieren sie sich mit ihr?“ Letztendlich hängt es von diesem Gefühl – im Englischen als *Ownership* bezeichnet – ab, ob sich Bürger engagieren oder nur reagieren, oder vielleicht sogar untätig bleiben und sich sperren.²⁰⁷ In den USA spricht man auch von einem *Public Spirit*, der sich dann ergibt, wenn Transparenz bei der politischen Entscheidung vorherrscht, wenn die großen Fragen der Zukunft öffentlich und konstruktiv diskutiert werden, wenn die Politik zur Teilnahme ermuntert und das Gefühl vermittelt, dass es fair und gerecht zugeht.²⁰⁸ Die bisherigen Erläuterungen zeigen aber, dass dies derzeit hierzulande nicht der Fall ist.

„Politikverdrossenheit“ als Schlagwort, das all diese Phänomene umfasst, ist somit eine Folge des aktuellen Institutionsgefüges, das den Bürgern eine passive Rolle zuweist. Was sich ein Großteil der Bürger von sich aus tatsächlich wünscht, ist auf einer tieferen Ebene zu finden und ist nicht so leicht zugänglich. Diese Studie geht aber davon aus, dass der Mensch an sich ein politisches Wesen ist, der sich in der Gemeinschaft aufgehoben sehen will und über Mitsprache verfügen will.

Dies bedingt aber ein neues Verständnis von Politik. Politisches Handeln ist demzufolge ganz allgemein als Engagement für die Allgemeinheit zu verstehen. Es kann daher auf vielen Ebenen und in vielen Bereiche stattfinden und muss sich nicht auf die Mitarbeit in einer Partei beschränken.

Das Wollen der Bürger lässt sich also folgendermaßen zusammenfassen:

- ☞ Bürger wollen als gleichberechtigte Partner im politischen Prozess wahrgenommen werden und wollen sich nicht machtlos fühlen.
- ☞ Bürger reagieren auf fehlende Berücksichtigung oder Pseudo-Einbindungsversuche teilweise mit Protest und Selbsthilfe, großteils aber mit Politikverdrossen.
- ☞ Bürger wollen Sachpolitik statt Parteipolitik

Das potentielle Können des Akteurs ‚Bürger‘, wird derzeit nur in geringem Maße ausgeschöpft, kann aber mit folgenden Punkten umschrieben werden:

²⁰⁶ Putnam, R. (1993): Making Democracy work. Nach: Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 40.

²⁰⁷ vgl. Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Zukunftsfähiges Regieren. S.10.

²⁰⁸ Dettling, W.: Am Anfang ist die Gesellschaft. S.36.

- ⊘# Bürger können das soziale Vermögen einer Institution bereichern, indem sie Vertrauen, soziale Netzwerke und gemeinsame Wertsysteme zur Verfügung stellen. Sie machen die politischen Institutionen zu ‚ihren‘ Institutionen (Public Spirit und Ownership).
- ⊘# Sie können neue Sichtweisen einbringen und dadurch können kollektive Lösungen zu gemeinsamen Problemen entwickelt und umgesetzt werden.
- ⊘# Bürger können v.a. auf lokaler und regionaler Ebene ihren Beitrag leisten.
- ⊘# Das Potenzial der Leistungsfähigkeit wurde aber durch das Auflösen subsidiärer Gemeinschaftsstrukturen durch zunehmende Individualisierung reduziert.

7.2 Befragungsergebnisse zu Hemmnissen bei Bürgern und Bürgerinnen

Die Akteurskarte „Bürger“ wurde von den Interviewpartnern sehr zwiespältig behandelt. Einerseits waren Begriffe wie „Bürgerbeteiligung“ und „Zivilgesellschaft“ bei vielen sehr positiv besetzt. Was die Einbindung der Bürger und Bürgerinnen in die Institutionenlandschaft betrifft, waren viele Interviewpartner aber eher skeptisch. Die folgenden Ausführungen sollen das derzeitige Verhältnis der unterschiedlichen Akteure und Institutionen zu den Bürgern verdeutlichen.

7.2.1 Bürger als Objekte der top-down-Steuerung

Probleme für Nachhaltigkeit wurden in der derzeitigen Steuerung der Bürger über Gesetze, Vorschriften und Förderungen gesehen. Sie sind noch zuwenig an Nachhaltigkeitskriterien orientiert. Einige Interviewpartner vermuteten aber, dass darin noch ein großes Potential schlummert. Dazu ein Beispiel:

„In Salzburg gibt es derzeit 120.000 Ein- oder Zweifamilienhäuser. Wenn alle diese Häuser durch Altbausanierung, Steuervorteile oder Direktzuwendungen energetisch verbessert würden, so hätte das für das Land Salzburg einen großen Effekt [für die Nachhaltigkeit].“

Ein anderer Interviewpartner bestätigte diese Meinung. Nachhaltigkeit müsse finanziell attraktiv gemacht werden. Es genüge nicht, ständig den moralischen Zeigefinger zu heben. Stattdessen müsse sich Nachhaltigkeit auch finanziell auszahlen. Dass dies nicht der Fall ist, sei ein wesentliches Hemmnis für eine Nachhaltige Entwicklung.

Die Vorstellung, dass die Bürger mit Hilfe von Instrumenten der *top-down*-Steuerung zu einem nachhaltigeren Verhalten geführt werden sollten, wurde v.a. von PolitikerInnen vertreten. Kritik an dieser Einstellung kam bei den Interviews von Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft und von einem Nachhaltigkeitsakteur aus der Verwaltung. Ähnlich wie bei der Kritik an der *top-down*-Steuerung der Unternehmen führten sie folgende Argumente ins Treffen: Durch diese Art der Lenkung könne nicht garantiert werden, dass die Menschen die Vorhaben akzeptieren und mittragen. Eine einfache Lenkung von oben be-

inhaltet stets die Gefahr, dass Widerstand in der Gesellschaft aufkommt. Ebenso könnten derartige Maßnahmen keine Prozesse und keine Dynamik in der Bevölkerung in Gang bringen. Dadurch kann es zu keinen Innovationen kommen.

7.2.2 Entfremdung vom Staat

Viele Interviewpartner sahen Probleme bei der Beziehung zwischen Staat und Bürgern. Ein hoher Mitarbeiter aus der Verwaltung beschrieb die Situation so:

„Ein großes Problem ist, dass wir nicht mehr erfahren, wo ein Problem ist. Politik und Verwaltung entfernen sich immer mehr vom Rest der Gesellschaft, entwickeln eine eigene Sprache... Eine Entfernung findet auch von den Opinion Leaders statt. Also insgesamt gibt es eine Entfremdung.“

Ein Kollege aus der regionalen Verwaltung stellte fest, dass die Entfremdung umso größer ist, je weiter man in der politische-administrativen Hierarchie hinaufsteigt. Er stütze sich dabei auf eine Umfrage in einem Bezirk, in dem es viele Aktivitäten zur Nachhaltigkeit gibt. Dort ergab die Umfrage, dass die Bürger der ortsnahen Politik eine viel größere Lösungskompetenz zuschreiben als etwa der Landesebene. Insbesondere was Anliegen der Nachhaltigkeit angeht, hatten höhere Hierarchieebenen wenig Glaubwürdigkeit. Grund dafür ist, dass in der Landes- und Bundespolitik wenig Erfolge für Nachhaltigkeit wahrgenommen werden. Bei den Bürgern herrschte die Meinung vor, dass es umso mehr Versäumnisse gibt, je höher die Hierarchieebene.

Mangel an Vertrauen in die Politik dürfte es aber nicht nur in Bezug auf Nachhaltigkeit sondern auch in anderen Themenbereiche geben. Ein befragter Politiker etwa meinte, dass das Image der Politik in der Bevölkerung so schlecht sei, dass manche Parteien schon massive Probleme bei der Rekrutierung hätten. Die fähigen Leute würden nicht mehr in die Politik gehen wollen. Übrig blieben nur solche, *„die nicht einmal einen Greißlerladen führen könnten“* – so der befragte Politiker.

Die Entfremdung zwischen Bürgern und Staat wurde in vielen Fällen schon erkannt. Unterschiedliche Akteure unternehmen bereits Versuche, die Kluft, die sich aufgetan hat, wieder zu vermindern. Typische Initiativen werden im nächsten Kapitel beschrieben.

7.2.3 Versuche des Staates, die Bürger zu berücksichtigen

Problem: unstrukturiertes, nicht institutionalisiertes Vorgehen

In den Interviews wurden einige Versuche beschrieben, mit deren Hilfe die Interessen der Bürger besser berücksichtigt werden sollten. Eine Möglichkeit, die beschrieben wurde, war, die Bürgermeister nach ihren Einschätzungen zu fragen. Ihnen wird am meisten Bürgernähe zugetraut. Im Gegensatz zu ihnen *„erfährt ein Landesrat nicht so leicht, wo der Schuh drückt,“* meinte ein Interviewpartner aus einem Ministerium. Auch ein befragter Bürgermeister bestätigte, dass er mit vielen Bürgern in intensiven Kontakt ist. Manche

Landes- und Bundesstellen versuchen daher den Informationsaustausch zu den Bürgermeistern zu intensivieren. Dabei werden verstärkt neue Medien eingesetzt, wie etwa Internetplattformen und E-mail-Verkehr.

Viel verbreiteter sind allerdings Umfragen. Befragungen, Stimmungsbilder und Werte-Rankings helfen den Politikern, ihre Themenfelder so zu setzen, dass sie die Zustimmung von der Wählerschaft erhalten. Mit Umfragen lassen sich auch Akzeptanz und Widerstände für neue Maßnahmen abschätzen. Ein Interviewpartner meinte, dass es ein relativ neues Instrument sei, dass man beim Entwerfen eines Gesetzes überlegt, „*wie das beim Bürger ankommt*“ und was damit bei ihm ausgelöst wird.

Initiative Bürger können auch direkt auf den Verwaltungsapparat, die Politiker, Interessensvertretungen oder wissenschaftliche Institutionen Einfluss nehmen. Bei einem Interview in einem Ministerium meinte man, dass „*es schon vorkommt, dass hin und wieder jemand mit einer guten Idee kommt und man ihn wieder einlädt.*“ Auch Kontakte über Telefon und E-Mail kommen vor. Es scheint aber für die meisten Institutionen zu gelten, was ein Vertreter der Wissenschaft meinte, nämlich, dass solche Kontakte sporadisch und zufällig seien.²⁰⁹ Problem scheint v.a. die institutionelle Distanz zu sein. Während Interessensvertretungen und NGOs über jahrelange Bemühungen herausgefunden haben, wer wo für was zuständig ist, bleibt „normalen“ Bürgern dieses Wissen verschlossen.

In vielen Fällen gibt es also kein methodisches Vorgehen, Bürger einzubinden bzw. herauszufinden, was sie wirklich wollen. Umfragen bilden dabei noch das strukturierteste Vorgehen.

Gefahren einer unstrukturierten Kontaktnahme mit den Bürgern

Politiker richten ihre Politik stark danach aus, wie sie die öffentliche Meinung einschätzen. Aufgrund der Distanz zu den Bürgern ist aber eine realistische Interpretation dessen „*was durchgehen kann*“, nicht immer möglich.

Ein Interviewpartner meinte, dass eben diese falsche Einschätzung der Menschen ein Grund für die schleppende Verwirklichung von Nachhaltigkeit durch die Politik ist. PolitikerInnen hätten große Angst vor radikalen Veränderungen, die die Wähler verschrecken könnten. Aus diesem Grund nehmen sie beispielsweise Abstand von Energiepreiserhöhungen. Sie befürchten, dass viele eine derartige Maßnahme nicht verstehen würden. Wie viel Nachhaltigkeit möglich ist, hängt also davon ab, wie PolitikerInnen den öffentlichen Bewusstseinsstand einschätzen. In einem Interview wurde die Meinung geäußert, dass diese Schätzung oft fehl geht. Bürger und Konsumenten seien beizeiten viel kritischer als von Politikern angenommen. So wird die Bevölkerung unterschätzt bzw. politische Entscheidungsträger gehen bei der Ausgestaltung ihrer Politik „auf Nummer sicher“, indem sie sich mit Nachhaltigkeit nicht zu sehr nach vor lehnen. Die Einschätzung der öffentlichen Meinung wird so zu einem Filter für Nachhaltigkeit.

Vertreter der Wirtschaft kritisierten diesen Populismus der Politiker. Denn zeichnet sich in der Bevölkerung ein kritisches Stimmungsbild zu einem konkreten Sachverhalt ab, ist dies

²⁰⁹ Eine Ausnahme scheint hier die Arbeiterkammer zu sein. Durch ihre intensive Beratungstätigkeit im Arbeits- und Konsumentenschutz herrscht ein reger Kontakt.

für manche Politiker Anlass genug, wirtschaftliche Vorhaben zu torpedieren – ohne abzuklären, ob die Maßnahmen denn wirklich unverträglich sind. So wurde nach Aussage eines Interviewpartners in Oberösterreich der Aufbau eines Biotechnologie-Clusters vereitelt, da die öffentliche Meinung von den politischen Akteuren so eingeschätzt wurde, dass Gentechnologie prinzipiell abgelehnt wird. Ein ähnliches Bild ergab sich bei einem anderen Interview, als von Bemühungen zur Intensivierung der Landwirtschaft die Rede war. Auch hier verhindere das undifferenzierte Orientieren am eingeschätzten öffentlichen Bewusstseinsstand häufig eine Realisierung. Nach Meinung der beiden Interviewpartner gefährdet der Populismus auf diese Art und Weise die wirtschaftliche Nachhaltigkeit.

7.2.4 Verhinderung konkreter Maßnahmen durch initiative Bürger und Bürgerinitiativen

Nicht nur die vage „öffentliche Meinung“ kann als „Verhinderer“ auftreten. Bei speziellen Fällen können auch vereinzelt Bürger oder Bürgerinitiativen Aktivitäten blockieren. Zwei Faktoren sind dafür aber unabdinglich: Einerseits muss es sich um einen konkreten Anlass handeln, andererseits müssen die Bürger direkt und intensiv in ihrer Lebenswelt betroffen sein. Laufen Aktivitäten den unmittelbaren Interessen von Bürgern zuwider, regt sich Widerstand. Das kann auch dazu führen, dass Nachhaltigkeitsmaßnahmen blockiert werden. So können etwa Maßnahmen gegen die Zersiedelung so manchen Grundstückseigentümer unangenehm sein und ihn aktiv werden lassen.

In den Interviews war aber v.a. von Bürgerinitiativen gegen Umweltbelastungen die Rede. Umweltinitiativen werden dann aktiv, wenn die Auswirkungen mit den fünf Sinnen wahrnehmbar sind. Als Beispiel wurden genannt: (Befürchtete) Belastungen durch Straßen- oder Flugverkehr, Belastungen eines Unternehmens für Anrainer, das Errichten von Mobilfunksendemasten oder die Belastung durch Traktorlärm.

Darüber, ob Bürgerinitiativen zahlenmäßig weniger werden oder gleich bleiben, waren man sich in den Interviews nicht einig. Ein Interviewpartner berief sich darauf, dass die Neuen Sozialen Bewegungen „tot“ seien. Ursache dafür sei, dass das Umweltthema alleine die Menschen nicht mehr genügend dazu motiviert, sich selbstständig zu organisieren. Stattdessen sei ein verstärkter Rückzug ins Private zu beobachten.

Andere wiederum vertraten die Ansicht, dass zu manchen Anlässen nach wie vor Bürgerinitiativen ins Leben gerufen werden. Ist unmittelbare, konkrete Betroffenheit vorhanden, entstehen sie stets aufs Neue.

Wie erfolgreich eine Initiative ist, kann nicht vorhergesagt werden. Unumstritten war in den Interviews auf alle Fälle der Agenda-Setting-Effekt: Bürgerinitiativen bringen ein Thema in der Öffentlichkeit zur Sprache. Wie es von diesem Zeitpunkt aber weitergeht, liegt im Dunkeln. Mitunter können Bürgerinitiativen gewinnen und sehr viel verhindern. Andere wiederum verebben im Sand. Wieder andere Konflikte ziehen sich über Jahrzehnte hinweg. Ein Politiker skizzierte den idealen Ablauf wie folgt:

„Eine Initiative bringt ein Thema zur Sprache. Im Anschluss setzt man sich mit den Fakten auseinander, die mit diesem Thema in Verbindung stehen. Durch die fachliche Arbeit

verändert sich dann die Einstellung aller Beteiligten. Es erfolgt also ein Prozess der Reifung. Schließlich kann die Frage geklärt werden.“

Der Eindruck anderer Interviewpartner zeigte aber, dass der Prozess in vielen Fällen nicht so vonstatten geht. Gründe dafür gibt es viele.

Ein wesentliches Hemmnis ist, dass Bürgerinitiativen über keine institutionalisierten Kontakte verfügen. Es mag zwar in den Interviews von Beziehungen zu Wissenschaft, Politik und Verwaltung die Rede gewesen sein. Doch waren diese nur sporadischer Natur. Ein Interviewpartner meinte, dass zentrales Problem der Initiativen sei, dass sie oft nur über wenig Mitglieder verfügen und meist nur für kurze Zeit existieren. Dies reicht für die Aufnahme und intensive Pflege von Beziehungen zu den etablierten Institutionen nicht aus. Ein Interview zeigte, dass es sogar selbst dann noch schwierig ist, Informationen mit anderen Institutionen auszutauschen, wenn eine Initiative über lange Zeit fortbesteht. So berichtete ein Akteur aus einer Bezirksverwaltung, dass es zur Verhinderung eines Straßenbauprojektes eine Bürgerinitiative gibt, die schon über zehn Jahre lang aktiv ist. Sie treten immer wieder an die Verwaltung heran, um Informationen zu bekommen. Damit bringen sie die Verwaltung aber in Verlegenheit, da es nicht sicher ist, wie weit das gestattet ist. Sie agieren somit in einem institutionellen Graubereich. Wie sehr sich eine Institution auf den Kontakt mit Bürgerinitiativen einlässt, hängt häufig von persönlicher Sympathie ab.

Hemmnisse, sich auf andere Akteure einzulassen, sind aber auch in den Bürgerinitiativen selbst vorhanden. Von vielen Seiten wurde beklagt, dass sie zu radikal seien und daher eine konstruktive Zusammenarbeit mit ihnen nicht möglich sei. Ihr erstes Ziel sei die Verhinderung und nicht eine gestalterische Kooperation mit anderen Partner, hieß es. Dadurch ist es schwer mit ihnen neue, andersartige Möglichkeiten durchzudenken, oder gar auf Kompromisse einzugehen. Entscheidungen, die nicht zur Gänze ihren Vorstellungen entsprechen, werden häufig nicht angenommen.

Bürgerinitiativen sind schwierige Verhandlungspartner, weil sie einen sehr engen Fokus haben, den sie aber meist sehr professionell behandeln. Sie sind häufig gut informiert über Gesetze und Grenzwerte und legen auch Expertenmeinungen vor und veranstalten Fachvorträge. Außerhalb dieses Schwerpunktes lassen sie meist keine Argumente zu. Haben Bürgerinitiativen etwa ein ökologisches Thema in den Mittelpunkt ihres Interesses gestellt, drohen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte ausgeklammert zu werden. Wegen der Berührungspunkte zu anderen Institutionen und anderen Themen bezeichnete sie ein Interviewpartner auch als „*nicht nachhaltig*“.²¹⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Das Image der Bürgerinitiativen und ob sie einer Nachhaltigen Entwicklung dienlich sind, war in den Interviews sehr gespalten. Anerkannt wurde, dass sie Themen zur Sprache bringen. Für ihr Engagement und ihre interne Dynamik wurden sie häufig bewundert.

Bemängelt wurde hingegen, dass sie nicht an konstruktiver Zusammenarbeit interessiert seien und in erster Linie als „*Verhinderer*“ auftreten.

²¹⁰ In einem Interview war jedoch die Rede von einer Bürgerinitiative, die nicht als „*Verhinderer*“ agierte, sondern konstruktive Arbeit vorantrieb. Dieser Sonderfall wird auf S.115 behandelt.

Von der Sympathie hing auch ab, wie ihr Rückhalt in der Bevölkerung eingeschätzt wurde. Interviewpartner, die den Initiativen gut gesinnt waren, meinten dass sie großes Vertrauen genießen würden. In einem Interview wurde auch eine Umfrage zitiert. Dort war auf die Frage, wer bei einem Versagen der Politiker die anstehenden Probleme lösen könne, häufig die Antwort „Bürgerinitiativen“ zu lesen.

Interviewpartner, die den Initiativen skeptisch gegenüberstanden, meinten, dass sie häufig „Leute vor den Kopf stoßen“ und an den wirklichen Bedürfnissen der Menschen vorbeigingen.

7.2.5 Zuwenig Wissen um Nachhaltige Entwicklung

Werte und Motivation in der Gesellschaft hingegen wurden in den Interviews großteils als befriedigend empfunden.²¹¹ Diese Grundeinstellungen führen aber nicht unbedingt zu nachhaltigem Handeln. In den Interviews wurden einige Gründe dafür identifiziert. Ein Hemmnis wurde bereits in Kapitel 7.2.1. angesprochen: Das Tun ist nicht nur eine Frage der Ethik, sondern soll sich auch auszahlen. Dieser Umstand ist noch nicht gegeben.

Eine weitere Hürde für nachhaltig verträgliches Handeln ist das fehlende Wissen um die Konsequenzen des eigenen Tuns. Ein Interviewpartner nannte folgende Begebenheit.

„Die unverständlichste Bemerkung, die ich je gehört habe stammt von einer Mutter aus einem Dorf, die ihre Tochter beim Dorfkaufmann als Lehrling unterbringen konnte, obwohl dieser eh schon eher zuviel Personal hatte und dieses Mädchen nicht unbedingt brauchte. Die Mutter hat später in einem Tratsch mit anderen Frauen gesagt, dass sie selbst aber nicht zum Dorfkaufmann einkaufen geht, sondern lieber zu einer Großhandelskette fährt, weil es dort billiger ist. Sie hat nicht gesehen, dass sie damit den Arbeitsplatz ihrer Tochter gefährdet. Es müsste sich jeder einzelne Mensch fragen, wie er zur Erhaltung der Nahversorgung beitragen kann.“

Besonders Akteure aus der Wirtschaft waren überzeugt, dass fehlendes Wissen eines der bedeutendsten Hemmnisse für die Umsetzung von Nachhaltigkeit sei. Dadurch besteht für die Wirtschaft auch kein Ansporn, ihre Unternehmensaktivitäten auf Nachhaltigkeit umzustellen. Es lässt sich nämlich dadurch – so die Meinung der wirtschaftlichen Akteure – kein Marketingeffekt erzielen. Selbst jene Betriebe, die EMAS und ISO 14001 zertifiziert sind, können bei den Konsumenten kein Kapital daraus schlagen. Der Einfluss einer nachhaltigen Unternehmenspolitik auf den Markt sei nur sehr geringfügig über den *emotional value* einer Marke oder eines Unternehmens verkaufbar. Doch die Konsumenten orientieren sich noch zuwenig an den sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Produkte. Der *point of sale* können von den Unternehmen nicht beeinflusst werden. Er liege immer noch beim Billigstanbieter.

Dazu kommt aber noch, dass Konsumenten selbst dann ihren Vorteil nicht erkennen, wenn sich das nachhaltigere Produkt auch wirtschaftlich rechnet. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn ein energiesparendes Elektrogerät in der Beschaffung zwar teurer ist, sich diese

²¹¹ Das allgemeine Umweltbewusstsein in der österreichischen Bevölkerung wurde hoch eingeschätzt. Man war generell der Auffassung, dass das „Wollen“ prinzipiell vorhanden sei.

Mehrkosten aber durch den geringeren Stromverbrauch bald amortisieren. Es zeigt sich, dass trotzdem viele Kunden zum ‚stromverschlingenden‘ Billigprodukt greifen. Der Grund liegt darin, dass beim Kauf die Eigenschaften eines Produktes nicht erkannt werden. Es fehlt die Aufbereitung der Informationen. Ein Interviewpartner meinte etwa: „*Welcher privater Konsument weiß denn schon, was ein Watt ist?*“

Öffentlichkeitsarbeit als Ausweg

Politiker und Mitarbeiter in der Verwaltung, die sich für Nachhaltigkeit einsetzen, haben diesen Mangel erkannt und versuchen, die Menschen über Öffentlichkeitsarbeit zu erreichen. So wird versucht, festgefahrene Sichtweisen in den Köpfen der Bürger zu lockern. Als lobendes Beispiel wurde eine Initiative erwähnt, bei der in einer Plakatserie der Kostenunterschied zwischen einer konventionellen Glühbirne und einer Energiesparlampe über die ganze Lebensdauer berechnet dargestellt wurde. Auch andere Methoden wurden in den Interviews erwähnt. So etwa Wettbewerbe und Tombolas zu Altölkaktionen, mit denen man die Leute zur Teilnahme motivieren wollte.

Medien als Brücke zur Öffentlichkeit

Plakatserien und Wettbewerbe sind aber nur eine Form der Öffentlichkeitsarbeit. Als viel größer wurden von den Interviewpartnern das Gewicht der Massenmedien (Printmedien, Radio und Fernsehen) eingeschätzt. Will man eine breite Öffentlichkeit erreichen, sind sie unerlässlich.

Für die Politik sind sie von zentraler Bedeutung. Ein Interviewpartner nannte die Medien „*das tägliche Brot der Politiker*“. Häufig ist es so, dass die Erfolge und Leistungen von Verwaltungen oder Zwischeninstitutionen nicht direkt an die Öffentlichkeit gehen, sondern nur über den zuständigen Politiker, damit er sich „*gut vor den Wählern verkaufen kann*“. Für die Verwaltung sind Medien wichtig, um die Bekanntheit ihrer Programme zu erhöhen. Durch die Popularität kann die Zahl der Teilnehmer an einem Programm und damit sein Erfolg gesteigert werden.

Für die Unternehmen sind Medien dazu da, Imagepflege zu betreiben. Durch ein gutes Bild in der Öffentlichkeit kann der *emotional value* ihrer Produkte erhöht werden. Gleichzeitig verbessert eine gute Akzeptanz des Unternehmens die Einbindung in das gesellschaftliche Umfeld (lokale und regionale Politiker, Stimmung bei den Mitarbeitern etc.).

Darüber, wie die Informationen für die Medien aufbereitet sein sollen, herrschte große Einhelligkeit vor. Die Interviewpartner brachten damit auch einige Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in Verbindung. Damit Informationen von den Medien aufgegriffen werden, müssen folgende Parameter gewährleistet sein:

1. *tagespolitische Relevanz*: Medien wollen über aktuelle Ereignisse berichten, nicht aber über langfristige Ziele, Visionen, Strategien. Damit kann der Kern der Nachhaltigkeit nicht mehr vermittelt werden.
2. *kurze Stellungnahmen*: „Eine Information muss in 30 Sekunden vermittelbar sein.“ Es wurde befürchtet, dass so die Tiefe des Konzeptes nicht vermittelt werden kann.

„Eine Serie zu Nachhaltigkeit in einer Tageszeitung wäre wünschenswert. Die könnte viel bewirken.“

3. *konkrete Beispiele, Betroffenheit*: Damit die Informationen auf die Lebenswelt der Leser heruntergebrochen werden können, können in erster Linie nur konkrete Beispiele gebracht werden. Diese müssen bei der Leserschaft auch Betroffenheit auslösen. Abstrakte, aktuelle Stellung zu Nachhaltigkeit langweilen. Ökologischer Hausbau oder internationale Benzinpreisvergleiche sind für die Leserschaft greifbarer. Die Begriffe Nachhaltige Entwicklung oder Lokale Agenda 21 können bestenfalls in einem Nebensatz erwähnt werden.
4. *plakative Beispiele*: Um in die Medien zu kommen und die Öffentlichkeit aufzurütteln, sind kreative Einfälle, tw. auch Absurditäten gefragt. Die Gefahr dabei ist, dass man vom Zielpublikum dann nicht ganz ernst genommen wird.
5. *negative Berichte*: Medien bringen in erster Linie Negatives. Dabei tut sich Nachhaltigkeit schwer, weil es an sich ein positives Konzept ist. Die Tendenz zu Negativberichten ist aber auch eine schwere Herausforderung für die Politiker, die sich vorwiegend Erfolge präsentieren wollen. „Die Kunst für einen Politiker ist es, im Sog jeder schlechten Nachricht eine positive zu Verpacken.“ Wenn dieses Konzept nicht aufgeht, haben Politiker ein schlechtes Image in der Bevölkerung, sie wirken dann wie Schauspieler.

Ein Vertreter der Medien strich v.a. Punkt 3 hervor. Denn wenn Nachhaltigkeit endlich konkret praktiziert werden würde, könnten die Medien auch gut darüber berichten. Komplexität und Negativlastigkeit seien dann kein Problem mehr. Wenn konkrete Handlungen gesetzt werden, sei auch der Fokus auf tagespolitisches Geschehen kein Hindernis mehr: „... Wenn Nachhaltigkeit praktiziert würde, dann könnte sie den Bogen von der Gegenwart [...] zu den langfristigen Visionen spannen. Denn die langfristigen Probleme müssen nicht irgendwann in der Zukunft gelöst werden, sondern allmählich jetzt. Und jede Reise beginnt mit dem ersten Schritt.“

Die Medien selbst können dabei aber nicht Stellung beziehen und Visionen, Strategien oder Ziele predigen. Nach Auffassung des Medienvertreters sei dies keinesfalls Aufgabe der Medien. „Medien berichten neue und ungewöhnliche Nachrichten und zeichnen ein Bild der Wirklichkeit. Nicht mehr, nicht weniger. Medien sind aber auch nicht dazu da, aufzuzeigen, wie eine Welt sein soll.“

Zwei Interviewpartner erwähnten auch ein weiteres Hemmnis für Nachhaltigkeit in Bezug auf die Medien: Ihre Abhängigkeit. Medien hätten zwar den hehren Auftrag, die Öffentlichkeit fair und unbeeinflusst zu informieren, doch trifft dies in der Praxis nicht immer zu. In den Medien hätten jene Akteure am meisten Präsenz, die über das meiste Geld verfügten. Denn sie können sich prominente Personen leisten, die die Signalwirkung ihrer Botschaften unterstreichen.²¹² Der Umstand, dass zahlungskräftige Akteure mehr Platz in den Medien einnehmen, läge aber auch daran, dass sich Zeitungen, Radio und Fernsehen nicht nur über Rundfunkgebühren oder die Leserschaft finanzieren. Inserate und Werbeeinschal-

²¹² Zitat: „Toni Sailer macht Werbung für Ölheizungen. Das ist eine Katastrophe! So was kann sich aber eben nur die Erdöllobby leisten!“

tungen machen einen zunehmenden Anteil an den Einnahmen aus. Einer der beiden Interviewpartner meinte daher:

„Ich habe es persönlich erlebt, dass manche Medien drohen, keine Artikel über einen zu bringen, wenn man in Zukunft nicht auch bei ihnen Inserate schaltet. Oder dass sie einen bei der Politik anschwärzen werden. Genauso funktioniert es auch umgekehrt. Wenn man ein gutes Inserat bekommt, dann kauft man sich damit einen Artikel in der Zeitung. Andererseits kann eine Zeitung, die gute Kontakte zu einer Branche hat, auch Politiker, die gegen diese Branche etwas unternehmen wollen, öffentlich anschwärzen.“

Auf die Vermutung angesprochen, dass in den Medien nur die Meinung finanzkräftiger Organisationen vertreten sei, meinte der Interviewpartner aus den Medien allerdings: *„Stimmt nicht. Sonst hätte es nie einen ersten Bericht über Umweltorganisationen wie Greenpeace gegeben.“*

Trotz aller Schwierigkeiten für Nachhaltigkeit mit den Massenmedien wurden in den Interviews nur wenig Alternativen genannt. Die Möglichkeit, eigene Zeitschriften herauszugeben ist zwar sinnvoll, wenn gewisse Zielgruppen erreicht werden sollen, hat aber keine Breitenwirkung. Die Möglichkeit, Bewusstseinsbildung über die Schule zu machen, hat bestenfalls einen Langzeiteffekt auf künftige Entscheidungsträger. Künstler mit einzubeziehen, ist bisher nur in vereinzelt Fällen gelungen.

7.2.6 Klassische Steuerung und negative Koordinierung

In den Interviews konnte festgestellt werden, dass Bürger und Bürgerinnen ein sehr positives Image hatten. Besonders Interviewpartner aus Politik und Verwaltung waren von diesem Akteur angetan. Wenn sie gefragt wurden, was sie an der derzeitigen Situation ändern würden, damit es zu einer nachhaltigeren Entwicklung komme, kam oft die Antwort: *„Man sollte die Bürger mehr in den Mittelpunkt stellen.“* Doch bei aller positiver Einstellung für die Bürgerinnen und Bürger war oft eine gewisse Hilflosigkeit vorhanden, wie das denn geschehen könnte.

Gemein ist den bisherigen, eher top-down orientierten Ansätzen, dass sie sich über die Bürger stellen, sie belehren oder mit extrinsischer Motivation (Androhung von Strafen, in Aussicht stellen von Förderungen oder Preisen bei Wettbewerben) locken wollen. Auf ihr Bedürfnis, als gleichwertige Partner in einen Dialogprozess zu treten und so an Entscheidungen teilhaben zu können, wird nicht eingegangen. Es bestätigt sich somit, was in Kapitel 7.1. festgestellt wurde: Staatliche Akteure pendeln zwischen mehr Markt oder mehr staatlichen Eingriffen, die Option *„Zivilgesellschaft“* wird kaum erkannt. Eine Interviewpartnerin meinte, dass sich fehlende Einbindung und Fremdsteuerung gegenseitig bedingen. Hat man keine Einbindung und keine dynamischen Prozesse, braucht man Fremdsteuerung. Bedient man sich nun aber der Fremdsteuerung, kann keine Einbindung stattfinden. Das Problem kreist um sich selbst. Ein ‚Mehr‘ von demselben, eine ‚Verbesserung‘ der Fremdsteuerung hin zu mehr Nachhaltigkeit, kann zwar Fortschritte bringen, bedeutet aber keine Innovation.

Bürger sind somit häufig keine Akteure, sie sind eine graue Masse, eine Nicht-Institution und deshalb wenig einflussreich. Auch Meinungsumfragen und Einschätzungen der öffentlichen Meinung ändern daran wenig. Sie sind Momentaufnahmen und unterscheiden sich somit deutlich von einem dialogischen Prozess, der Sichtweisen verändern kann.

Bürger und Bürgerinnen organisieren sich nur, wenn der Leidensdruck zu hoch ist. Bei konkreten Anlässen werden einzelne Bürger oder sogar Bürgerinitiativen aktiv. In diesen Fällen können sie mitunter sehr großen Einfluss auf Entscheidungen nehmen, da sie sich aus der Masse lösen und zu Akteuren werden.

In den Interviews ergab sich aber das Bild, dass sowohl die Eigeninitiativen von Bürgern als auch Umfragen in erster Linie der negativen Koordination dienen: In allen genannten Fällen wurde irgend etwas verhindert.

Es wurden in den Interviews aber auch Maßnahmen beschrieben, die Partizipation suchten. Dadurch konnten Bürger auch auf positive Art und Weise einbezogen werden. Diese Initiativen fanden v.a. auf Gemeindeebene statt und liefen häufig unter dem Namen „Lokale Agenda 21“. Doch auch hier wurden von vielen Schwierigkeiten berichtet. Anfangs sind Bürger sehr skeptisch und es dauert oft sehr lange, bis sie den Prozess „zu ihrem eignen Prozess“ machen. Von einem anderen Interviewpartner wurde bekräftelt, dass selbst in diesen Gemeinden letztendlich nur wenige Bürger wirklich beteiligt sind. Besonders mit der Größe des Ortes oder der Region sank der Prozentsatz der Beteiligten an der Gesamtbevölkerung.

Ein sehr interessantes Beispiel zur Partizipation wurde von Bezirksebene geschildert.

„Da die Familie als sehr bedeutend eingestuft wurde, wurden ‚Bezirksfamiliengespräche‘ eingeführt. Als Abschluss der Bezirksfamiliengespräche wurde eine Festveranstaltung durchgeführt, zu der der damalige Landeshauptmann gekommen ist. Dieser war so begeistert, dass er das Familienthema erfolgreich bei der nächsten Wahl eingesetzt hat. Seither ist das Thema seiner Partei zugeordnet.“

In den Interviews wurden also Fälle geschildert, wo auf positive, gestalterische Ziele ausgerichtete Prozesse durchaus zu Veränderungen der Politik führten. Sie bildeten aber eher die Ausnahme.

7.3 Zusammenfassung

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung bei den Bürgern und Bürgerinnen

- Ö **Nachhaltigkeit zahlt sich nicht aus:** Die Rahmenbedingungen für die Bürger sind derzeit so gestaltet, dass sich unnachhaltiges Verhalten auszahlt. Nachhaltigkeit bei den Bürgern lebt somit alleine vom Idealismus. Doch wenn auch beispielsweise die allgemeinen Werte für Umwelt hoch sind, überlagern andere Faktoren (z.B. Preis der Produkte) das Verhalten.
- Ö **Fehlendes Wissen:** In der Öffentlichkeit ist nicht bekannt, was Nachhaltigkeit überhaupt bedeutet. Genauso wenig sind sich die Bürger bewusst, welche Auswirkungen ihr Handeln auf das System hat.
- Ö **Öffentlichkeitsarbeit für Nachhaltigkeit greift nicht:** (siehe Zusammenfassung zu den Medien weiter unten)
- Ö **Entfremdung vom Staat:** Je höher die Ebene (Gemeinde, Bezirk, Land, Bund), umso mehr Misstrauen herrscht in bezug auf Nachhaltige Entwicklung, umso ferner werden die Institutionen, umso weniger kann die Einbindung der Bürgerinteresse unmittelbar geschehen. Ein Grund dafür ist die zunehmende Professionalisierung. Ein großes Versäumnis ist aber auch, dass die lokalen und regionalen Institutionen keine institutionalisierte Kommunikation mit den Bürgern pflegen. Verfügen öffentliche Institutionen aber über kein Vertrauen und betrachten die Bürger sie nicht als „ihre Institutionen“ (Ownership), dann entstehen keine dichten Netzwerke mit tiefgehenden Informationsaustausch und gemeinsame Werte werden nicht gebildet. Die Lösungen, die solche Institutionen treffen, werden suboptimale Lösungen sein.
- Ö **Die Umfragengefahr:** Die Institutionen haben den Vertrauensverlust oft bereits bemerkt und würden den Bürger gerne näher sein. Sie wissen aber nicht, wie sie das erreichen sollen. Eine Möglichkeit, die bereits intensiv wahrgenommen wird, sind Umfragen. Sie beinhalten jedoch die Falle des Populismus und die Gefahr, dass die öffentliche Meinung übervorsichtig eingeschätzt wird. Sonstige Einbindungsversuche sind unstrukturiert und sporadisch.
- Ö **Problemereich Bürgerinitiativen:**

 - š **spürbarer Problemdruck:** Bürgerinitiativen entstehen nur, wenn der spürbare Problemdruck bereits sehr hoch ist. Neue Soziale Bewegungen gibt es praktisch nicht mehr. Globale, langfristige Themen werden nicht aufgenommen.
 - š **institutioneller Graubereich:** Bürgerinitiativen operieren in einem institutionellen Graubereich. Die öffentlichen Einrichtungen sind auf

Bürgerbeteiligung nicht ausgerichtet und mit der Situation oft überfordert. Bürgerinitiativen haben es nicht leicht, mit anderen Institutionen in Verbindung zu treten, weil sie kurzfristig sind und über relativ wenig Mitglieder verfügen.

š' **zu radikal:** Bürgerinitiativen werden von den anderen Akteuren oft nicht gerne eingebunden, weil sie als zu radikal gelten, keine Kompromisse akzeptieren und fremde Aspekte nicht in ihre Denkweise integrieren.

- Ö **Negative Koordinierung:** Umfragen und Bürgerinitiativen wurden in den Interviews v.a. dann genannt, wenn etwas verhindert wurde. Die öffentliche Meinung wird in Bezug auf Nachhaltigkeit v.a. dann wahrgenommen, wenn sie etwas ablehnt.
- Ö **Gegenmaßnahmen sind nicht dialogisch:** Die Mehrzahl der derzeitigen Maßnahmen gegen fehlendes Wissen und Entfremdung haben *top-down*-Charakter. Sie versuchen, die Kommunikation und Steuerung von oben nach unten zu verbessern. Manche Instrumente versuchen, die öffentliche Meinung verstärkt in Richtung Nachhaltigkeit zu beeinflussen (Themenführerschaft, Informations- und Aufklärungsarbeit). Bei anderen Instrumenten wird auf extrinsische Motivation vertraut (Förderungen, Wettbewerbe, Strafen, Verbote). Jene Instrumente, die den Informationsfluss von unten nach oben intensivieren wollen, sind auch nicht dialogisch (Umfragen). All diese Instrumente erkennen den Bürger und die Bürgerin nicht als gleichberechtigten Gesprächspartner. Dadurch können keine dynamischen Prozesse eingeleitet werden. Der Bürger ist daher oft gar kein Akteur, weil er nicht aktiv tätig sein kann. Die Sicht der Bürger ist in den meisten Fällen nicht institutionalisiert. Die intrinsische Motivation der Bürger als politische Wesen wird nicht wahrgenommen. Es wird nichts gemeinsam erarbeitet. Die Gefahr, dass Bürger Nachhaltige Entwicklung nicht mittragen, bleibt daher immanent.

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung bei den Medien

Medien wurden im Kapitel „Bürger“, wie auch im Kapitel „NGOs“ behandelt. Auch für sie können noch einmal die wichtigsten nachhaltigkeits-hemmenden Wirkungen aufgelistet werden:

- Ö **Medien als Meinungsbildner:** Medien haben eine Schlüsselposition bei der Meinungsbildung. Wie oft ein Thema in den Medien zur Sprache kommt, bewirkt, als wie wichtig es in der Bevölkerung angesehen wird.
- Ö **Größerer Einfluss finanzstarker Institutionen:** Finanzstarke Institutionen haben die Mittel für professionelle Öffentlichkeitsarbeit. Sie haben auch tw. über ihre In-

serate und Werbeaktionen die Gunst der Medien. Unter den vielen Akteuren, die auf sie Einfluss ausüben, erlangen sie am leichtesten die Themenführerschaft.

- Ö **Verhärtung der Fronten:** Medien verschärfen bei der Darstellung unterschiedlicher Positionen die Gegensätze. Integrative Lösungen können schwieriger getroffen werden.

- Ö **Nachhaltigkeit ist nicht auf der Agenda.** Die Ursache liegt v.a. darin, dass Nachhaltigkeit zur Zeit zu abstrakt gehandhabt wird. Wäre Nachhaltigkeit konkreter, könnten die Medien auch besser darüber berichten.

8 NGOs

8.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen bei NGOs

In den 90er Jahren hatten die NGOs (Non-Governmental Organizations) als neue Akteure ihren Auftritt in der Institutionenlandschaft. In der Folge soll ein kurzer Blick in die Entstehungsgeschichte geworfen werden, um einen Zugang dazu zu schaffen, was im vorliegenden Bericht unter NGO verstanden wird. Darauf aufbauend wird die Arbeitsweise dieser Institutionen erklärt, wobei insbesondere auf das Verhältnis zu Staat und Unternehmen eingegangen wird. Daraus ergeben sich wiederum die Schwierigkeiten und institutionellen Hemmnisse, die im Anschluss verdeutlicht werden. Der Beziehung zwischen den beiden Akteuren NGOs und Bürger ist schließlich das letzte Kapitel gewidmet.

8.1.1 Geschichte und Definition

Die Wurzeln der heutigen NGOs liegen in den Neuen Sozialen Bewegungen der 70er und 80er Jahre.²¹³ Sie bildeten sich dadurch heraus, dass in der Bevölkerung neue Probleme wahrgenommen wurden. Themen wie Feminismus, Solidarität mit der Dritten Welt aber v.a. die Umweltverschmutzung motivierten die Leute, sich zu engagieren. Heute kann man aber davon ausgehen, dass die Neue Soziale Bewegung vorbei ist. Um es in den Worten des ehemaligen Greenpeace-Chefs Thilo Bode zu sagen: „Die Umweltbewegung als soziale Bewegung im klassischen Sinn existiert nicht mehr. Die Ursache ist ihr Erfolg. Die Bewegung hat das Thema in das Bewusstsein der Menschen gebracht; sie hat die direkten lokalen Probleme beseitigt.“²¹⁴ Der Handlungsdruck, der aus der unmittelbaren Umweltbelastung entstand, die mit den fünf Sinnen wahrgenommen werden konnte, wurde also erfolgreich beseitigt. Übrig blieben aber die Umweltbelastungen großräumiger Art. Für sie trat ein neuer Akteur auf das politische Parket: Die Umwelt-NGOs. Eine ähnliche Entwicklung hin zu globaleren Zielsetzung erlebten die anderen Themen wie die Eine-Welt-Problematik. Auch hier wurden die NGOs wichtige Akteure.

Die allgemeinen Themen haben sich also nicht verändert. Und wie die Neuen Sozialen Bewegungen es taten, bringen auch NGOs Interessen in die Diskussion ein, welche die staatliche Akteure und die Unternehmen sonst nicht auf die Agenda bringen würden. Dadurch schaffen NGOs weiterhin Öffentlichkeit für die „weichen Politikfelder“²¹⁵ Umwelt, Sozialpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte.²¹⁶ Eine Verknüpfung

²¹³ vgl. Wahl, P.: Aufstieg alternativer Eliten, S.10.

²¹⁴ El-Ghoussein, A.: Umweltpolitik ist inzwischen Gesellschaftspolitik. S.54f.

²¹⁵ Roth, R.: Die Stimme erheben, S.16.

²¹⁶ Freilich, es gibt auch eine ganze Menge anderer Nichtregierungsorganisationen wie etwa den ÖAMTC, Industriellenvereinigung oder Vereine. Sie werden in der vorliegenden Arbeit aber nicht als NGOs gehandelt, da sie nicht zu den obengenannten Themenfeldern arbeiten – wenngleich sie auch weder zum Markt

mehrerer dieser Themen findet in den einzelnen Organisationen nicht statt („single-issue-Orientierung“²¹⁷). Im Wesentlichen unterscheiden sie sich von den Neuen Sozialen Bewegungen dadurch, dass die thematischen Schwerpunkte umfassender und globaler behandelt werden. So traten an Stelle von Müllsammelaktionen Aktivitäten zum Klimaschutz. Dies bedingte auch eine verstärkte Professionalisierung und Internationalisierung. Durch die Vertiefung in ihr jeweiliges Fachgebiet, das Know-How und die verbesserte, moderne Arbeitsweise gelten NGOs gemeinhin als kompetent und flexibel. Was allerdings aus der Zeit der Neuen Sozialen Bewegungen beibehalten wurde, ist das Image, dass sie idealistisch seien und damit eine moralische Autorität hätten. Es sind gerade diese Faktoren – Professionalität, Kompetenz und Idealismus – die ihnen im institutionellen Gefüge zum Vorteil gereichen.

Diese Eigenschaften machten es möglich, dass die 90er Jahre einen gewaltigen Aufstieg für NGOs brachten, während traditionelle Institutionen das Vertrauen der Bürger verloren, so etwa die Parteien und Kirchen. Sie hinterließen ein Vakuum, das von den NGOs teilweise aufgefüllt werden konnte.²¹⁸

Im Anschluss soll genauer auf die neue Arbeitsweise der NGOs eingegangen werden. Es wird dabei auch klar ersichtlich, dass damit für die NGOs eine Reihe von Schwierigkeiten entstanden sind.

8.1.2 Die Beziehung der NGOs zu Staat und Unternehmen (das Können und das Dürfen)

Grundsätzlich tun sich für NGOs drei mögliche Optionen auf. Es sind dies Konfrontation, Lobbying und Kooperation.

8.1.2.1 Konfrontation über die Medien

Konfrontation, sei es nun gegenüber Unternehmen oder gegenüber staatlichen Akteuren, wird im Unterschied zu den wirtschaftlichen Interessensvertretungen nicht direkt betrieben, da den NGOs Ressourcen und institutionelle Nähe fehlen. Sie können sich aber auf die oben erwähnten Vorteile verlassen: ihre fachliche Expertise und ihren Ruf als „moralische Instanz“. Diese Stärken können nur indirekt, also über Dritte, ausgespielt werden. Über die diskursive und/oder die rein symbolische Ebene gilt es „Richter und Schlichter, Unentschlossene, potenzielle Sympathisanten oder das breite Publikum“²¹⁹ zu überzeugen. Besonders geeignet ist dabei letzteres, denn gerade das breite Publikum (die öffentliche Mei-

noch zum Staat gehören und damit nach John Locke zum „Dritten Sektor“ oder der „Zivilgesellschaft“ gehören. Auch Gewerkschaften sind keine NGOs. (vgl. Krüger, S: NGOs und Gewerkschaften. S.27. Sowie: Wahl, P.: Aufstieg alternativer Eliten, S.10.)

²¹⁷ Siehe ebenda.

²¹⁸ Siehe ebenda, S.11.

²¹⁹ Rucht, Dieter: Nicht Dichtung, sondern Deutung, S.40.

nung) orientiert sich weniger an komplizierten Informationen „als an der vermuteten Glaubwürdigkeit der Kontrahenten“²²⁰.

Die Medien spielen bei diesem Vorgang die Schlüsselrolle. Nur durch sie kann eine Arena (oder mehrere Arenen) zwischen Kontrahenten und Publikum aufgebaut werden.²²¹ Als erstes muss daher die Aufmerksamkeit der Massenmedien gewonnen werden.²²² Dies ist keine einfache Angelegenheit, da Journalisten täglich eine Menge unterschiedlicher Angebote erhalten. Entscheidend bei der Auswahl der Tagesthemen ist weniger das subjektive Empfinden, sondern eher die redaktionelle Linie der Zeitung oder des Senders sowie die Relevanz im Vergleich zum übrigen Informationsangebot. Die Chance für die NGOs erhöht sich, wenn möglichst viele der folgenden Faktoren erfüllt sind:²²³

- (a) ein äußerer Anlass oder Bezugspunkt, der Neugierde oder Betroffenheit zu wecken verspricht,
- (b) eine massenhafte Beteiligung an einem Protest,
- (c) eine hohe Konfliktfähigkeit und eine hohe Schadenswirkung des Protests,
- (d) kreative oder überraschende Aktionen sowie
- (e) die Unterstützung prominenter Personen.

Es besteht damit allerdings die Gefahr, dass sich die NGOs nicht mehr originär „nach dem inhaltlichen Anliegen (im Umwelt-, Entwicklungs- oder Sozialbereich), sondern nach der öffentlichen Vermittelbarkeit der Ziele“²²⁴ richten.

Hat eine NGO einmal die Aufmerksamkeit der Medien, ist für sie aber noch nicht viel gewonnen. Dadurch wurde nur erreicht, dass „die Arena geöffnet wurde“. Gemeinsam mit dem oder den Kontrahenten kann sie nun betreten werden. Die NGO beginnt nun damit, das eigene Anliegen vorzubringen, die Gegner werden verantwortlich gemacht, die eigenen Lösungen vorgestellt.²²⁵ Und all dies muss auf eine Art und Weise geschehen, dass es vom Publikum auch verstanden werden kann (*Framing*²²⁶ – das Mitliefern von Interpretationsrahmen). Gleichzeitig werden die Gegner versuchen, die Bemühungen zunichte zu machen und ins Gegenteil umzukehren. Sind sie damit erfolgreich, erscheinen die NGOs als Spinner oder gar Terroristen und der Kampf ist verloren. Unterliegen allerdings die Politiker, die staatlichen Einrichtungen, die internationalen Organisationen oder die Unternehmen, wird sich die öffentliche Meinung gegen sie wenden. Die NGO wäre dann der Gewinner der Konfrontation – wie etwa bei der Auseinandersetzung zwischen Greenpeace und Shell um die Ölplattform Brent Spar im Jahre 1995.²²⁷

²²⁰ Caterbow, A. und Boris Holzer: Babylonische Sprachverwirrung, S.38f.

²²¹ Rucht, Dieter: Nicht Dichtung, sondern Deutung, S.42.

²²² Das Internet spielt zwar in der NGO-Szene eine wichtige Rolle (vgl. Semle, F.: D@vids neue Schleuder. S.22-24.), aber es erreicht nur spezielle Zielgruppen. Zur Mobilisierung der gesamten öffentlichen Meinung sind Fernsehen, Radio und Printmedien weiterhin unerlässlich.

²²³ Rucht, Dieter: Nicht Dichtung, sondern Deutung, S.42.

²²⁴ Semle, F.: D@vids neue Schleuder, S.23.

²²⁵ Siehe ebenda, S.41f.

²²⁶ Siehe ebenda nach Snow, D.; E. Rochford; S. Worden und R. Benford: Frame Alignment Process... S. 464-481.

²²⁷ Ulrich, P.: Brent Spar und der „moral point of view“. S.27-46.

8.1.2.2 Kooperation mit Staat und Unternehmen

8.1.2.2.1 Kontakte mit dem Staat

Lobbying

NGOs sind noch sehr nahe an der ursprünglichen Bedeutung des Wortes Lobbying.²²⁸ Es stammt vom englischen Wort *lobby*: Vorraum oder Empfangsraum. Das ist einer der Orte, wo NGOs versuchen, auf politische Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen. Dafür ist viel Insider-Wissen erforderlich. Man muss darüber informiert sein, wann welche Sitzung stattfinden wird und welcher Politiker oder welche Person in der Verwaltung für Positionsentwürfe verantwortlich ist. Erst dann hat man die richtigen Ansprechpartner, denen man die eigenen Informationen und Positionen zutragen kann. Wie intensiv das Lobbying und die Einflussnahme geschehen kann, hängt dann schließlich davon ab, wie sehr sich der politische Entscheidungsträger auf die Information der NGOs einlässt. Lobbying ist beschwerlich und bietet keinerlei Garantie auf Erfolg

Einbindung als Dialogpartner

Im Falle des Lobbying sind die Rollen klar verteilt: NGOs sind die Bittsteller, die gehört werden wollen, politische Entscheidungsträger gewähren ihnen die Gunst oder auch nicht. Doch diese Situation hat sich in einigen staatlichen oder supranationalen Institutionen aufgeweicht. Viele staatliche Einrichtungen haben erkannt, dass sie zur Lösung anstehender Probleme die Expertise, die Kreativität und den Ruf moralischer Integrität der NGOs gut gebrauchen können.²²⁹

Diese Position findet sich auch in der Agenda 21. Dort werden die Staaten in Kapitel 27 aufgefordert, NGOs vermehrt in ihre Problemlösungen einzubinden.²³⁰ Besonders die nordischen Länder, die Niederlande und die UNO erkannten das Potenzial in dieser Empfehlung.²³¹

Die Art der Einbindung kann sehr unterschiedlich geschehen. Den NGOs kann eingeräumt werden, Kopien ihrer Statements an Entscheidungsträger zu verteilen. Sie können eingeladen werden, mündliche Statements vorbringen. Es kann aber auch sein, dass sie für eine Zeitlang fix an einem beratenden Gremium teilnehmen können. Bei internationalen Diskussionen kann es vorkommen, dass sie Teil des Beraterstabes eines Politikers oder einer Politikerin sind. Ein innovativer Ansatz sind die *Stakeholder Dialogues*, die meist unmittelbar vor den Sitzungen der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) stattfinden.²³² Dabei treffen sich verschiedene Gruppen wie NGOs, Industrie, Gewerkschaften, Kommunalverwaltungen usw. mit Regierungen und diskutieren über anstehende Themen.

²²⁸ Hemmati, M: Gäste auf glattem Parkett, S.18. S.18-21.

²²⁹ Take, I.: Auf Freiersfüßen, S.34.

²³⁰ Vereinte Nationen: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung: Agenda 21, 1992.

²³¹ Wahl, P.: Aufstieg alternativer Eliten, S.11.

²³² Hemmati, M: Gäste auf glattem Parkett, S.19.

Auch der Einfluss auf die EU-Kommission ist gestiegen.²³³ Dies trifft besonders auf die Umweltorganisationen zu. „Sie sind in fast allen Ausschüssen, Expertengruppen und Komitees der Kommission vertreten und bringen dort ihren Sachverstand ein. [...] Ihre Stimme wird vielfach gehört, ihre Vorschläge werden bei der Entscheidungsfindung oft berücksichtigt, sie besitzen einen anerkannten Platz im System der Interessensgruppen auf EU-Ebene.“²³⁴

Soweit erscheint die Lage für NGOs sehr zufriedenstellend. Zu bedenken ist jedoch, dass sie bei der Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse auf einem „Schleudersitz“²³⁵ Platz nehmen müssen. Ein wesentliches Merkmal aller Einbindungen ist, dass sie (etwa im Gegensatz zur österreichischen Sozialpartnerschaft) nicht offiziell institutionalisiert sind. In vielen Fällen beruhen sie auf vagen, relativ jungen Traditionen, die schnell wieder abgeschafft werden könnten. Doch es geht nicht nur um das „Ob“ der Einbindung. Auch wie die Zusammenarbeit konkret erfolgt, unterliegt enormen Schwankungen. So meint *Minu Hemmati*, Projekt-Koordinatorin des UNED Forums in London, zu den oben erwähnten Stakeholder Dialogues, dass es sehr stark vom vorsitzenden Politiker abhängt, welchen Einfluss die Dialoge tatsächlich auf die eigentlichen Verhandlungen haben. Es geht beispielsweise um Fragen wie: Dürfen die Ergebnisse zusammengefasst und den Delegierten schriftlich zur Verfügung gestellt werden?²³⁶ Auch in der Umweltpolitik der EU gab es derartige Schwankungen. Das wohlwollende Verhalten der derzeitigen Kommissarin *Wallström* gegenüber Umweltorganisationen täuscht darüber hinweg, dass es in der Vergangenheit einige Irritationen zwischen Kommission und Europäischem Umweltbüro gab.²³⁷ Es gibt aber keine Garantie, dass das aktuelle Gewohnheitsrecht der guten Einbindung auch für die nächste Kommissarin gilt.

Ein strukturierter Dialog über fixe Spielregeln für die Einbindung von NGOs existiert weder in nationalen noch in internationalen politischen Institutionen.²³⁸ Nirgendwo erhielten sie einen offiziellen Konsultativstatus oder wurden als offizielle Berater akkreditiert. Aber nur mit einer derartigen Institutionalisierung könnte die Rolle der NGOs offiziell legitimiert und einklagbar werden. Ob und wie NGOs eingebunden werden, hängt also weiterhin sehr stark von der Sympathie des Politikers oder der Politikerin ab. Partnerschaften werden durch gemeinsame Sichtweisen stabilisiert.²³⁹ Sind diese nicht vorhanden, ist eine Zusammenarbeit unwahrscheinlich.

Aus der Festigung der Beziehungen durch gemeinsame Sichtweisen folgt aber auch, dass es stark auf den Politikbereich ankommt, ob eine Kooperation zustande kommt. Der Einfluss der NGOs konnte bisher nur in „weichen“ Bereichen stattfinden, wie etwa Umwelt-, Sozial-, Entwicklungs- oder Menschenrechtspolitik. Denn in den „harten“ Feldern wie Fi-

²³³ Furtak, F.: In der Kuschelfalle, S.44.

²³⁴ Siehe ebenda.

²³⁵ Hemmati, M: Gäste auf glattem Parkett, S.20.

²³⁶ Siehe ebenda, S.19.

²³⁷ Furtak, F.: In der Kuschelfalle, S.47.

²³⁸ Auch ein Diskussionspapier zu diesem Thema, das zu Beginn des Jahres 2000 von EU-Kommissionspräsidenten Prodi vorgelegt wurde, ist inzwischen in Vergessenheit geraten. (Siehe ebenda, S.46)

²³⁹ Take, I.: Auf Freierrfüßen, S.34.

nanz-, Wirtschafts- oder Verteidigungspolitik fehlt zumeist die institutionelle Kooperationsbereitschaft.²⁴⁰ ATTAC, eine junge NGO, die sich der internationalen Finanzpolitik widmet, kann ihre Themen kaum über Kooperationen mit politischen Institutionen verbreiten. Als Durchsetzungsmittel bleibt ihr bisweilen nur die Konfrontation in den medialen Arenen.

Der Einfluss der NGOs ist daher alleine deshalb beschränkt, da er nur auf untergeordnete und von den politischen Institutionen als relativ unwichtig erachtete Politikfelder wirkt.²⁴¹ NGOs tragen durch die Kooperationsstrategie daher kaum zu einer Integration von sozialen und ökologischen Themen in andere Politikbereiche bei – einfach deshalb, weil sie in erster Linie sektoral eingebunden werden. Hier lauert eine Falle: Lassen sie sich davon zu sehr in den Bann ziehen, drohen sie genauso wie das politisch-administrative System um Detailfragen zu kreisen.²⁴² So würden sie zu weiteren Spezialisten eines ausdifferenzierten Systems werden. Auf ideologische Grundsatzdebatten müssten sie verzichten. Sie arbeiten dann im Rahmen weithin anerkannter und akzeptierter Möglichkeiten. „Der öffentliche Konflikt wird nur soweit betrieben, dass die Partizipation mit der Politik nicht aufs Spiel gesetzt wird.“²⁴³

Doch das ist nicht die einzige Gefahr. NGOs sind auch in vielen Fällen von den Fördertöpfen der politisch-administrativen Institutionen abhängig.²⁴⁴ Auch damit sind sie unter Druck gesetzt, sich ‚thematisch nicht zu sehr nach vor zu lehnen‘.

Outsourcing staatlicher Aufgaben

„Aber auch unter eher konservativ-neoliberal orientierten Regierungen gibt es eine überraschende Offenheit gegenüber NGOs. Hintergrund ist hier der neoliberale Antietatismus, das Bestreben, die Rolle des Staates aufs Minimum zu reduzieren. Den Neoliberalen sind Umverteilungsfunktionen des Staates, einschließlich der Entwicklungshilfe bekanntlich ein Gräuelp.“²⁴⁵

In konservativ-neoliberal geführten Staaten werden NGOs also deshalb verwendet, weil sie Aufgaben flexibel, effizient und glaubwürdig durchführen können. Besonders gilt dies für soziale Aufgaben, wie etwa die Betreuung von Alten oder Behinderten. Aber auch die Entwicklungshilfe wurde in vielen Staaten ‚outgesourcet‘. Die zuletzt angesprochene Abhängigkeit vom Staat vergrößert sich damit noch gewaltig. NGOs werden zu Auftragnehmern, die sich oft den Ansichten des Geldgebers zu beugen haben.

Diese Auffassung findet sich auch auf internationaler Ebene. So zeigte sich beispielsweise bald nach Amtsantritt von EU-Entwicklungskommissar *Nielson*, dass er NGOs als Durchführungsorganisationen sieht, solange sie von der Kommission finanziert werden. Dass sie durch ihr Know-How neue Impulse für die europäische Entwicklungspolitik bringen könn-

²⁴⁰ Roth, R.: Die Stimme erheben, S.16.

²⁴¹ Furtak, F.: In der Kusselfalle, S.44.

²⁴² Brunnengräber, A.: Geld regiert die Welt, S.33.

²⁴³ Siehe ebenda, S.32.

²⁴⁴ Siehe ebenda; Sowie: Furtak, F.: In der Kusselfalle, S.44.

²⁴⁵ Wahl, P.: Aufstieg alternativer Eliten, S.11.

ten, sie transparenter machen und in der Öffentlichkeit glaubwürdiger darstellen könnten, sah er nicht.²⁴⁶

8.1.2.2 Zusammenarbeit mit Unternehmen

Unternehmen wie auch NGOs können stark von einer beiderseitigen Kooperation profitieren.

Für die NGOs sind privatwirtschaftliche Akteure deshalb interessant, weil die nationalstaatlichen Ebene durch die Globalisierung der Wirtschaft immer unwesentlicher werden. Um die bei der Privatwirtschaft wahrgenommenen Probleme trotzdem beeinflussen zu können, wenden sie sich NGOs daher vermehrt direkt an die wirtschaftlichen Akteure.

Unternehmen wiederum profitieren durch Zusammenarbeit mit NGOs auf ähnliche Art und Weise wie das politisch-administrative System: Durch das Know-how und die moralische Autorität. Ersteres kann zu neuen Produkten und Dienstleistungen führen, letzteres zu Image-Gewinnen bei den Käufern. Ein grünes, soziales Image zu haben kann am Markt hilfreich sein – nicht zuletzt wegen der zahlreichen Aktionen der NGOs gegen Unternehmen.

Dazu einige Beispiele:²⁴⁷ Die Aktivitäten von Greenpeace bei der Entwicklung des 3-Liter-Autos oder dem FCKW-freien Kühlschrank sind bekannt. Andere gehen Kooperationen mit Versicherungsgesellschaften ein, auf dass sie billigere Angebote für Kunden mit einer Dauerbahnkarte anbieten. Andere wiederum bieten im Internet Ökoprodukte an und betreiben Merchandising. Seit 1997 bietet der WWF einen Fonds an, bei dem versprochen wird, dass er sich nur aus ökologisch vertretbaren Firmen zusammensetzt. Freilich fließt dem WWF ein Teil des Ausgabeaufschlags zu. Ein angenehmer Nebeneffekt dieser Aktivitäten ist eben, dass NGOs damit auch Geld verdienen.

Finanziell erfolgreich ist aber auch der Imagetransfer. Möglichkeiten dafür gibt es genug. Oftmals werden Zertifizierungen oder Öko-Labels vergeben. Damit vergeben sie ihr Logo für bestimmte Unternehmen oder sie erlauben, dass auf ihrer Homepage ein Link zur Unternehmensseite verweist.

Die Zusammenarbeit ist aber nicht immer leicht. NGOs und Unternehmen haben öfters Verständigungsprobleme. Dies liegt einerseits daran, dass beiderseits die alten Feindbilder des „Öko-Spinners“ und des „kapitalistischen Ausbeuters“ abgebaut und durch gegenseitige Wertschätzung ersetzt werden müssen. Schwierigkeiten entstehen auch, wenn die Zielabstimmung nicht sorgfältig genug erfolgte. Unternehmen sind oft nur an einem billigen Greenwash interessiert, während NGOs ganz bestimmte Probleme beseitigt haben wollen. Eine gute Moderation und eine genaue Abklärung der Ziele können hier helfen.²⁴⁸

In der Kooperation sind aber auch grundlegendere Gefahren für NGOs enthalten. Wenn manche gemeinsamen Projekte auch finanziell ertragreich sein mögen, so ist nicht immer garantiert, dass sie auch nachhaltig sind. Dies wird dadurch verstärkt, dass durch die Fülle

²⁴⁶ Furtak, F.: In der Kuschelfalle, S.47.

²⁴⁷ Brunnengräber, A.: Geld regiert die Welt, S.30f.

²⁴⁸ Caterbow, A. und Boris Holzer: Babylonische Sprachverwirrung, S.38.

an NGOs auch Konkurrenz entstanden ist. Damit ist die Gefahr des ‚Öko-Dumpings der anderen Art‘ gegeben: Einige NGOs könnten bei der Vergabe ihrer Labels weniger Ansprüche an die Ökologieverträglichkeit haben als andere.²⁴⁹ Warum sollten sich Unternehmen dann für eine andere NGO entscheiden?

Auch sollte man folgendes bedenken: „Zusammenarbeit heißt nicht zuletzt – Arbeit.“²⁵⁰ Die Beschaffung von Informationen, das Vorbereiten von Verhandlungen etc. sind bedeutende Investitionen, besonders wenn die Ressourcen knapp sind. Je mehr Geld eine NGO daher bereits in ein Kooperationsprojekt gesteckt hat, desto weniger wahrscheinlich kommt es zum Abbruch, da die Investitionen sonst sinnlos gewesen wären. Die finanzkräftigen Unternehmen haben hier einen wesentlich größeren Spielraum.

8.1.2.3 Konsequenzen aus den Beziehungen zu Staat und Unternehmen

NGOs befinden sich im Spagat zwischen Kooperation und Konfrontation. Keines der beiden Konzepte garantiert, dass sie sich mit ihren Zielen durchsetzen werden. Was allerdings auffällt ist, dass in letzter Zeit die Strategie der Zusammenarbeit eine Aufwertung erfahren hat. Es bleibt zu hinterfragen, ob diese beiden Taktiken automatisch in eine positive „Dialektik“²⁵¹ münden.

Die Kooperationen mit politischen Institutionen und Unternehmen schaffen Abhängigkeiten und Sachzwänge.

Diese Kooperation, aber auch die medienwirksamen Prostete und das Lobbying, bedingen notwendigerweise eine Internationalisierung und Professionalisierung. Das ist aber mit viel Geld verbunden, welches wiederum nur durch Kooperation mit Staat (Förderungen) und Unternehmen (finanzkräftige Projekte) eingenommen werden kann. NGOs die sich darauf einlassen, laufen Gefahr in einer sich selbst verstärkenden Spirale gefangen zu sein.

Als negativer Nebeneffekt dieser Spirale wird immer deutlicher, dass NGOs von radikalen Forderungen Abschied nehmen und sich einer „realistischen“ Arbeit zuwenden müssen, um die Kooperationen als Finanz- und Einflussquelle aufrechtzuerhalten. Kritik kann dann nur soweit gehen, dass sie die Zusammenarbeit nicht gefährdet. Hoch professionalisierte NGOs sind der Gefahr ausgesetzt, sich in der gemeinsamen Projektarbeit in Detailfragen zu verlieren, anstatt Systemkritik zu betreiben. Mit dieser Entwicklung droht eine Entideologisierung, Entpolitisierung und ein Verlust an Leitbildern.²⁵² Damit gefährden sie auch eine ihrer größten Stärken: die Glaubwürdigkeit.²⁵³

Der positive Nebeneffekt ist allerdings, dass die NGOs starke Zugewinne bei Personal und Ressourcen aufweisen können. Es gibt kaum eine Institution, die im Zeitraum von 1990 bis 2000 einen derart starke Zunahme erleben konnte.²⁵⁴ Der Einfluss der Nicht-

²⁴⁹ Siehe ebenda.

²⁵⁰ Siehe ebenda.

²⁵¹ El-Ghoussein, A.: *Umweltpolitik ist inzwischen Gesellschaftspolitik*, S.54.

²⁵² Wahl, P.: *Aufstieg alternativer Eliten*, S.11.

²⁵³ Caterbow, A. und Boris Holzer: *Babylonische Sprachverwirrung*, S.38.

²⁵⁴ Brunnengräber, A.: *Geld regiert die Welt*, S.30f.

Regierungsorganisationen stieg zeitgleich. Es hat also den Anschein, dass NGOs Staat und Unternehmen mit deren eigenen Mitteln schlagen wollen. Sie versuchen zu wachsen, um an Einfluss zuzunehmen, stellen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nach professionellen Kriterien ein, nicht mehr aufgrund ihres Idealismus. Nur bleibt abzuwarten, ob dieser Wettkampf gelingen kann. Trotz des Wachstums verfügen NGOs nicht annähernd über die Ressourcen ihrer Partner bzw. Kontrahenten.²⁵⁵ NGOs versuchen also, das Spiel nach den Regeln zu spielen und dabei zu gewinnen. Im Vergleich zu früher erhalten sie dabei vielleicht eine beachtliche, im Vergleich zu den anderen Spielern aber immer noch bescheidene Rolle. Ein größerer Einfluss auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen könnte nur über ein Verändern der Spielregeln gelingen. Es wird sich zeigen, ob NGOs mitspielen und gleichzeitig die Regeln verändern werden können.

Gelingt dieser Spagat nicht und gehen Idealismus und Vision verloren, droht eine Verselbstständigung der NGO-Apparate. Wachstumsinteressen, Individualinteressen (Karriere) und Bürokratisierung könnten die Folge sein.

Es gäbe allerdings Akteure, an die sich NGOs wenden könnten, um der Falle der Entideologisierung und der Gefahr, auf allgemeine Systemkritik zu vergessen, entgehen zu können – die Bürger und Bürgerinnen. Die Verbindung von NGOs und Bürgern soll im nächsten Kapitel behandelt werden.

8.1.3 Beziehung der NGOs zu den Bürgern und Bürgerinnen

Der Abschied von den Neuen Sozialen Bewegungen brachte für die NGOs zwar Professionalisierung und Internationalisierung, wurde aber mit einem hohen Preis bezahlt: Die Organisationen verloren immer mehr ihren Kontakt zur Basis. Dieser Verlust an interner Demokratie führte dazu, dass NGOs heute in erster Linie sich selbst gegenüber verantwortlich sind.²⁵⁶ Dadurch bleibt eine Chance ungenutzt, den im letzten Kapitel erwähnten Gefahren der Entideologisierung, des Verlustes der Systemkritik und der Verselbstständigung der Organisation zu entgehen. Es liegt damit nur noch an internen Faktoren, ob diese Fallen vermieden werden können.

Doch für die Entfremdung zwischen NGOs und den Bürgern sind nicht nur erstere verantwortlich. Denn genauso wie sich die Nichtregierungsorganisationen durch Professionalisierung und Internationalisierung von den Menschen entfernten, entwickelte sich auch die Gesellschaft in eine andere Richtung. Seit Beginn der 90er Jahre sanken die Mitglieder- und Aktivzahlen vor allem bei den jungen Menschen,²⁵⁷ auch wenn sich NGOs bemühten, ihre Mitglieder zu pflegen. Interessant bei der sinkenden Beteiligung war, dass die Zustimmung zu Werten wie Umweltschutz oder Menschenrechten laut einer Shell-Studie ungebremst hoch blieb.²⁵⁸ Man kann auch nicht sagen, dass sich die Bevölkerung nicht mehr engagieren wolle. Was sich aber änderte war die Bereitschaft, sich dauerhaft an eine Institution zu binden. Jugendliche, junge Erwachsene und vermehrt auch ältere Generatio-

²⁵⁵ Siehe ebenda, S.33.

²⁵⁶ Wahl, P.: Aufstieg alternativer Eliten, S.11.

²⁵⁷ Prudlo, T.: Leicht, locker, schlagkräftig? S.63.

²⁵⁸ Siehe ebenda.

nen schätzen schnelle, unverbindliche Strukturen und Projektarbeit, bei der Engagement mit einem konkreten Endpunkt verbunden ist. Hätten sich NGOs auf eine weitere Zusammenarbeit mit dem Bürger eingelassen, hätten sie flache, dezentrale Strukturen benötigt, in die man als Beteiligter oder Beteiligte schnell ein- und wieder aussteigen kann und die sich am Puls der Zeit bewegen. NGOs konnten diesen Umschwung nicht erreichen. Vielleicht wollten sie es auch nicht, da eine derartige Reorganisation die Steuerung und Fokussierung auf einheitliche Ziele erschwert hätte und damit auch ein Machtverlust der Leitung verbunden gewesen wäre.²⁵⁹

Geändert hat sich in der Bevölkerung auch ein anderer Mentalitätsaspekt: Verzicht und Boykotts haben nicht mehr dasselbe Motivierungspotential wie einst. Stattdessen hat der Aspekt der Lebensqualität einen Aufschwung erlebt. Einige Beispiele: Der Aufruf, einen Tag lang auf das Auto zu verzichten, bleibt heute meist ungehört. Ein Fest zur Mobilität, bei dem die Straße gesperrt wird und sie so als Raum für Begegnung, Spielen und stressfreies Spaziergehen entdeckt wird, kann bei guter Organisation mit wesentlich mehr Erfolg rechnen.

Schaffen es NGOs nicht, die größer werdende Kluft zwischen ihnen und den Menschen wieder zu schließen, droht ihnen, dass ihnen die Mitarbeit einer kompletten Generation verloren geht.²⁶⁰ Eine sich weiter verstärkende Kooperation mit und Abhängigkeit von Politik und Unternehmen sowie medienwirksame Inszenierungen werden dann noch wichtiger werden, um ein Überleben zu garantieren.

Am Ende muss allerdings noch einer Begriffsverwirrung vorgebeugt werden: Ein Verlust an interner Demokratie und Beteiligung bedeutet, dass NGOs trotzdem nach außen hin demokratisierend wirken können.²⁶¹ Sie können zwar die Zivilgesellschaft nicht im Sinne einer repräsentativen Demokratie verkörpern, weil sie meist keine gewählten Vertreter haben (Verlust an interner Demokratie). Aber sie nützen Grundrechte wie Versammlungs-, Koalitions- und Meinungsfreiheit, um für Transparenz und Öffentlichkeit zu sorgen und um Themen, die sonst untergehen würden, auf die politische Agenda zu bringen (demokratisierende Wirkung). Dieses Vorgehen ist so legitim wie bei jeder anderen Interessensvertretung. NGOs können daher trotz Verlust der Beziehung zu den Bürgern und Bürgerinnen nicht als ‚undemokratisch‘ bezeichnet werden.

8.2 Befragungsergebnisse zu Hemmnissen bei NGO's

In den Interviews kam zutage, dass auch in Österreich die beiden NGO-Strategien Konflikt und Kooperation wahrgenommen wurden. Dennoch ergaben sich einige Besonderheiten, die nun dargestellt werden.

²⁵⁹ Siehe ebenda, S.63f.

²⁶⁰ Siehe ebenda, S.63.

²⁶¹ Siehe ebenda. Sowie El-Ghoussein, A.: Umweltpolitik ist inzwischen Gesellschaftspolitik. S.54.

8.2.1 Konflikt- und Kooperationsstrategien

NGOs in der Konfliktrolle

Die Interviews ergaben, dass den NGOs in Österreich nach wie vor ein sehr hohes Konfliktpotential zugeschrieben wird. Von jenen Interviewpartnern, die den NGOs gegenüber positiv gesinnt waren, wurde dies als ihre größte Stärke dargestellt. Sie seien eine wichtige gesellschaftliche Institution, die Kontrolle ausübt und als „Regulativ“ auftritt. Sie bringen Themen auf und gestalten auf diese Weise die öffentliche Diskussion mit. Kritisiert wurde von einigen Politikern, dass sie dabei durchaus nicht zimperlich vorgehen. Haben sie einen Politiker „im Visier“, können sie für ihn großen Schaden anrichten.

Andere Politiker wiederum meinten, dass sie von NGOs in vereinzelt Fällen profitieren. Wenn von Politikern und NGOs die gleichen Themen aufgegriffen werden, bilden sie mitunter auch Koalitionen – so geschehen bei den Protesten gegen das tschechische Atomkraftwerk Temelin.

In dieser Rolle als gesellschaftliches Regulativ sind sie einzigartig. Der Wissenschaft etwa wurde im Gegensatz dazu nicht zugetraut, derartig vehement für Veränderungen einzutreten.

Einbeziehung in Entscheidungen

a) Informationsaustausch

Auch in Österreich stehen NGOs in Kontakt zu Politik, Verwaltung und Zwischeninstitutionen. In allen Fällen handelte es sich um informellen Informationsaustausch. In keinem einzigen Interview wurde eine institutionalisierte Kommunikation beschrieben. Die Kontakte hingen in erster Linie von der Sympathie und vom Wohlwollen der Akteure des politisch-administrativen Systems ab. So sprach man im Umweltministerium davon, dass in vereinzelt Fällen manchen NGOs Gesetzesentwürfe zur Begutachtung zugeschickt werden. Auch in konfliktreichen Fällen finden Gespräche statt (z.B. bei der Privatisierung von Seen). Auf Landesebene sprach eine Umweltbehörde davon, dass es für den gemeinsamen Erfahrungsaustausch immer wieder Treffen gäbe. Ein Interviewpartner aus einer wissenschaftlichen Zwischeninstitution meinte, dass NGOs bei ihnen zwar weder im Vorstand noch Mitglieder seien, aber man treffe sich gern. Vor allem in der „Kaffeecke“ (dem eigentlichen organisationalen Kommunikationsknoten) seien sie aufgrund ihrer Kompetenz geschätzte Gäste. Es komme dort immer wieder zu sehr fruchtbaren Gesprächen. Eine Interessensvertretung bestätigte Kontakte und meinte, sie seien deshalb für die NGOs interessant, weil sie als Sozialpartner näher an der „*offiziellen Politik*“ seien. NGOs wurden also so eingeschätzt, dass sie über wenig direkte und stabilisierte Einflussmöglichkeiten verfügen.

b) Zusammenarbeit

Häufig gaben Interviewpartner allerdings an, dass von einer Zusammenarbeit mit NGOs bewusst Abstand genommen wird. Grund dafür ist, dass viele Interviewpartner ihnen nicht zutrauten, konstruktiv an einer Lösung mitzuarbeiten. V.a. einige Vertreter aus der Wirtschaft und aus der Verwaltung orteten bei den Nicht-Regierungsorganisationen ein starkes „Frontendenken“. Dabei nahmen sie an, dass besonders wirtschaftliche Akteure von den NGOs als „Gegner“ gesehen werden. Aufgrund dieser Wahrnehmung befürchteten sie, dass eine Zusammenarbeit zu nichts führen würde. Umwelt-NGOs seien zu „engstirnig“, weil sie zwar im Bereich der Ökologie kompetent seien, zu wirtschaftlichen oder sozialen Sichtweisen aber keinen Bezug hätten. Denn – so die Ansicht – sie ließen sich nicht auf andere Aspekte ein, da sie dann um ihre Glaubwürdigkeit bangen müssten. Als vehemente „Problembekämpfer“ seien sie zu radikal für jede Art von Gremium. Konzeptionelle Zusammenarbeit zu konkreten Themen wurde ihnen von diesen Interviewpartnern nicht zgetraut.

So waren etwa in dem sehr produktiven Arbeitskreis, der die Aufgabe hatte, ein Recyclingmodell für Elektromüll zu erstellen, mit Interessensvertretungen, Unternehmen, Wissenschaftlern und Mitarbeitern der Verwaltung die unterschiedlichsten Akteure vertreten (vgl. S. 83). NGOs waren aber nicht eingeladen. Ein Teilnehmer aus der Wirtschaft meinte dazu:

„Bei NGOs besteht immer die Gefahr, dass sie in Demagogie abgleiten. Wir wollten aber mit wissenschaftlichen Mitteln vorgehen und über semiempirische Methoden zu integralen Lösungen kommen. Demagogisch verfälschte, suboptimale Lösungen war nicht erwünscht.“

All diese Aussagen bezogen sich in erster Linie auf Umwelt-NGOs. Nicht-Regierungsorganisationen, die sich sozialen Themen widmen, wurden anders gesehen. Sie würden nicht nur das Negative anprangern, sondern auch sehr viel Positivarbeit erledigen. So unterstützen und fördern sie beispielsweise sozial schwächere Gruppen. Sie werden häufig vom Staat in den Dienst gestellt, indem soziale Aufgaben an sie *outsourced* werden. In einem Interview war etwa von einer regionalen „Clearing-Stelle“ die Rede, bei der die Arbeit der unterschiedlichen sozialen Organisationen aufeinander abgestimmt wurde, damit es nicht zu sinnlosen Überlappungen und einer unnötigen Konkurrenz komme. Auch auf Bundesebene findet so ein *Outsourcing* statt, etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

In den Interviews wurden jedoch auch einige Kooperationen mit Umwelt-NGOs genannt. Die Umweltverwaltung nannte einige Beispiele für Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten (z.B. gemeinsam gestaltete Seminare zu bestimmten Themen, Initiativen zur naturnahen Gestaltung von Bachläufen). Eine Abteilung des Wissenschaftsministeriums hatte sehr gute Erfahrungen mit NGOs und nannte sie „aktive Partner“ und betrachtete sie als wichtig für „die Umsetzung von Forschungsergebnissen“. Eine Interessensvertretung meinte, man lade sie manchmal zu Konferenzen ein. Sie brächten zwar nur ihre eigene Sichtweise ein, aber das sei gar nicht so schlecht.

Abhängigkeit und institutionelle Nähe

Die öffentliche Hand steht v.a. auch über Finanzierungen mit NGOs in Kontakt, egal ob auf Bundes- oder Landesebene. Da die Förderung von konkreten Projekten immer mehr zunimmt und Basisförderungen zeitgleich abnehmen, kann der Staat immer stärker die inhaltliche Ausrichtung der einzelnen Projekte mitbestimmen. So erklärte ein Interviewpartner, Bedingung für eine Förderung sei, dass die Projekte nachhaltig und innovativ sind und den Charakter eines Pilotprojektes haben.

In den Interviews zeigte sich die Tendenz, dass Umweltorganisationen umso stärker in politisch-administrative Geschehen miteinbezogen werden, je größer die institutionelle Nähe ist. Ist eine Verwaltungseinheit Hauptfinanzier einer Organisation und vielleicht sogar noch personell eingebunden und besteht weiters ein großes Vertrauen, dass die Vorgangsweise der Umweltorganisation auf das Wohlwollen der politischen Entscheidungsträger fällt, dann kann der Kontakt sehr eng sein. Aus diesen Gründen wurde etwa die Zusammenarbeit mit dem „Klimabündnis“ in einem Interview hervorgehoben. Eine Interviewpartnerin meinte auch, dass einige Organisationen eine klare parteipolitische Färbung tragen würden. Es gäbe eben Verbände und Organisationen, die aufgrund ihrer politischen Richtung einigen Akteuren näher stünden. In solchen Fällen geschieht die Einbindung unter weniger Risiko, da die Konfliktbereitschaft dieser Umweltorganisationen weitaus geringer ist. Freilich kann eingewendet werden, dass es sich in vielen Fällen dann nicht mehr um „klassische NGOs“ handelt, wie sie zu Beginn des Kapitels 8.1. definiert wurden.

Entfernung zu den Bürgern und Bürgerinnen

In den Interviews wurde bestätigt, dass Umwelt-NGOs nicht als Anwälte der Bürger und Bürgerinnen gelten. Ein Interviewpartner meinte, dass die NGOs in seinem Bundesland in den letzten Jahren einen starken Mitgliederschwund bzw. eine Überalterung in der Mitgliederstruktur zu verzeichnen hätten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits liege es daran, dass es dort keine Universität gäbe und Studenten immer noch ein wichtiger Pool potenzieller Mitglieder seien. Andererseits ist die Umweltbelastung, die mit den fünf Sinnen wahrgenommen werden kann, zurückgegangen. Dadurch ist kein unmittelbarer Problemdruck für die Menschen mehr vorhanden.

Andere Interviewpartner meinten, dass Umwelt-NGOs fernab von der Alltagswelt der Bürger agierten. Sie seien in erster Linie daran interessiert, ihre eigenen Themen durchzubringen, lassen sich aber nicht auf die konkreten Bedürfnisse der Menschen ein. Eine Interviewpartnerin zeigte sich enttäuscht, dass sie bei ihren Bemühungen für *Lokale Agenda 21* – Projekte von Seiten der NGOs keine Unterstützung erhält. In einem anderen Interview zeigte sich ebenfalls ein Beispiel, wo die NGOs zwar Einfluss auf die Bürger ausüben wollten, der Versuch aber misslang, weil sie „als Fremdkörper von außen“ wahrgenommen wurden.

Negative Erfahrungen mit NGOs gab es in Zusammenhang mit dem Bau eines Kleinkraftwerkes, ein Projekt, das eine Gemeinde gemeinsam mit der Energie AG durchführen wollte. Als eine Umwelt-NGO davon erfuhr, machte sie „Antistimmung“ im Dorf, obwohl die Bürger dem Kleinkraftwerk gegenüber positiv eingestellt waren und es befürworteten. Die Umwelt-NGO bot an, die Gemeinde zu beraten, wie sie sich ausschließlich mit Ökostrom versorgen könne. Der Interviewpartner war über diese Vorgehensweise sehr verärgert. Die NGO hätten sich in ein Projekt eingemischt, das alle Beteiligten befürworteten. Dieser Wirbel habe dem an und für sich nachhaltigen Projekt nur geschadet.

8.2.2 Conclusio

Nach Ansicht der meisten Interviewpartner ist der Einfluss der Umwelt-NGOs v.a. durch ihre Proteste gegeben. Dies bedingt auch, dass bei vielen Interviews die NGOs als nicht für konstruktive Zusammenarbeit geeignet erachtet wurden.

Trotzdem finden sich auch Beispiele für Informationsaustausch und Kooperation. Alle diese waren aber informell und hingen vom Wohlwollen des anderen Akteurs ab. Nur wenige schätzten bei dieser Zusammenarbeit die kritische Haltung der NGOs. Das Wohlwollen wurde v.a. dann stark genährt, wenn es zu den Umweltorganisationen eine enge institutionelle Bindung gab. Diese kann über finanzielle Abhängigkeit oder personelle Verbindung, tw. auch über parteipolitische Gesinnung gegeben sein. Vor allem die ersten beiden Faktoren ließen die Verbindung zur Umweltverwaltung besonders eng erscheinen.

Bei vielen Umweltorganisationen, die in einem engen Naheverhältnis zur öffentlichen Hand stehen, ist aber durchaus strittig, ob es sich noch um NGOs im engeren Sinn handelt. Teilweise gab es bei den Interviewpartnern Verwechslungen mit Zwischeninstitutionen von Staat und Sozialpartnern oder privaten Forschungseinrichtungen. Andere Interviewpartner hatten wiederum Schwierigkeiten Bürgerinitiativen von NGOs zu trennen. Die Verwirrungen um diese Begriffe kann bedeuten, dass NGOs noch nicht ein klares Profil in der österreichischen Institutionenlandschaft erreicht haben. Besonders stark scheint das auf die lokale und regionale Ebene zuzutreffen.

Laut den Interviews scheinen NGOs irgendwo zwischen Konflikt und Kooperation zu stehen. Bei ihrer Wahrnehmung von außen haben sie noch einen klaren Schwerpunkt bei den Protesten. Kooperationen erschienen sporadisch, informell und willkürlich. Outsourcing findet bei sozialen und entwicklungspolitischen Themen statt. Österreich scheint daher in einem Grenzbereich zwischen der NGO-Politik der konservativ-neoliberalen Staaten und jener der nordischen Staaten zu sein.

8.3 Zusammenfassung

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung bei den NGOs

- Ö **Willkürliche Einbindung:** Ob und wie NGOs in staatliche Entscheidungsprozesse eingebunden werden, hängt völlig in der Luft. Der Informationsaustausch passiert nur informell. Kooperationen hängen von ‚günstigen Konstellationen‘ ab.
- Ö **Institutionalisierter Schleudersitz:** Zur Einbindung der NGOs gibt es nur junge und sehr vage Traditionen. Neuwahlen und personelle Wechsel können einen umgehenden Abbruch von Kontakten bedeuten. Problematisch ist auch, dass es nicht einmal einen Dialog dazu gibt, wie die Beziehungen zu NGOs offiziell institutionalisiert werden könnten.
- Ö **Image eines schwierigen Partners:** Die Meinung, dass man mit NGOs nicht zusammenarbeiten könne, weil sie auf Einzelinteressen ausgerichtet und demagogisch seien, ist noch weit verbreitet. Sie vergrößert die Distanz zu den etablierten Institutionen.
- Ö **Einbindung bei Vertrauen und Abhängigkeit:** Jede Art von Einbeziehung hängt von der persönlichen Gewogenheit des Akteurs ab. Nur wenige schätzen an den NGOs allerdings, dass sie komplett andere Sichtweisen einbringen. In den meisten Fällen entscheidet die institutionelle Nähe, ob eine intensive Einbindung geschehen kann. Folgende Faktoren spielen dabei eine Rolle: Finanzielle Abhängigkeit vom Akteur, personelle Verknüpfungen, parteipolitische Ausrichtung der NGOs. Die institutionelle Nähe minimiert das Risiko eines Konflikts.
- Ö **Einfluss nur auf „weiche“ Politikfelder:** Einflussmöglichkeit und Kooperationsbereitschaft besteht primär bei den „weichen“ und von der Politik als relativ unwichtig erachteten Politikbereichen Umwelt, Soziales, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte. Auf Finanzen, Wirtschaft und Verteidigung besteht kein Einfluss. NGOs können so schwerlich zu einer Politikfeldintegration beitragen.
- Ö **Finanzielle Abhängigkeit:** Internationalisierung, Wachstum und Professionalisierung der NGOs sind kostspielig. Geldquellen sind die öffentliche Hand (Subventionen, Projektfinanzierungen, Outsourcing bestimmter öffentlicher Ausgaben) und Unternehmen (Kooperationsprojekte). Dadurch begeben sich NGOs in eine Abhängigkeit. Um den Zugang zu Finanzmitteln nicht zu verlieren, besteht die Gefahr, dass Konflikte gescheut werden und den Erwartungen der Partner entsprochen wird.
- Ö **Verlust an Vision, Fixierung auf Details:** NGOs, die über größere institutionelle Nähe verfügen, tendieren dazu, Visionen zu verlieren, auf Systemkritik zu verzichten und sich auf die Arbeit an ‚realistischen‘ Detailfragen zu konzentrieren. Sie

werden dann zu weiteren Experten des Systems. Bei einer Verlust der Vision drohen Verselbständigung der Organisation, singuläre Wachstumsinteressen und Bürokratisierung. Ein Verlust an öffentlicher *Credibility* kann damit einhergehen.

- Ö **Medien als engste Partner im Protest:** NGOs mit geringer institutioneller Nähe können in Konfliktfällen kaum direkt auf etablierte Institutionen Einfluss nehmen. Ihre Trümpfe müssen über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung stattfinden. Damit sind für NGOs alle Hemmnisse der Medien relevant. Es besteht z.B. die Gefahr, dass solche Themen, die sich öffentlich gut vermittelbar sind, wichtige inhaltliche Themen verdrängen.

- Ö **Entfremdung von den Bürgern:** NGOs handeln fernab der Interessen der einzelnen Bürger. Ihre Struktur lädt nicht zur Mitarbeit ein. Es droht der Kontakt zu einer ganzen Generation verloren zu gehen.

9 Wissenschaft und Expertensysteme

9.1 Theoretische Grundlagen zu Hemmnissen in der Wissenschaft und bei Expertensystemen

Die Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung, die sich in der Wissenschaft finden, lassen sich unter drei Gesichtspunkten erklären: Der internen Logik der Expertensysteme, der Einbindung in politische Entscheidungsprozesse sowie der mangelnden Kommunikation mit den Bürgern und Bürgerinnen.

9.1.1 Die interne Logik der Wissenschafts- und Expertensysteme (das Wollen)

Genauso wie Unternehmen nach Wachstum streben, jede Verwaltungseinheiten eine Vergrößerung der eignen Ressourcen erreichen will und wie jeder Politiker seine Stimmen maximieren will, haben auch wissenschaftliche Einrichtungen und Expertensysteme ihr eigenes Expansionsinteresse. Auch sie verfolgen Strategien der Besitzstandswahrung und -vermehrung.²⁶² Es geht darum, mehr wissenschaftliches Personal einstellen zu können, Forschungsarbeit ausbauen zu können, mehr Projekte zu akquirieren etc.

Ein ähnliches Interesse ist auf der Ebene der Individuen festzustellen. Auch hier geht es darum, die eigene Position auszubauen. Um sich dabei im wissenschaftlichen Konkurrenzkampf behaupten zu können, ist es erforderlich, „Leistungssymbole“²⁶³ zu erwerben. Diese repräsentieren die geleistete Arbeit nach außen und sind ein wesentlicher Bestandteil der Reputation. Im wissenschaftlichen Umfeld handelt es sich dabei um Artikel in renommierten wissenschaftlichen Zeitschriften, Publikationen, Dokortitel etc. Dabei ist wesentlich, das man am bestehenden Diskurs der Fachdisziplin teilnimmt und dort auch wahrgenommen wird. Um erfolgreich zu sein, muss sich der einzelne Experte an den gängigen Themen der Teildisziplin orientieren. Dadurch kommt es zwangsläufig zu einer Abstimmung innerhalb eines wissenschaftlichen Teilbereiches, ohne dass eine offizielle Entscheidung erfolgen muss. Diese Koordinierung geschieht auf vielen unterschiedlichen Ebenen: in bezug auf die Themensetzung, auf die Grundannahmen und die prinzipiellen Werte. Dazu ein Beispiel: Die neoklassische Ökonomie basiert auf einer Vielzahl von Annahmen, die in der Realität nicht nachzuvollziehen sind. So ist der rationale, nur seinen Nutzen maximierende *homo oeconomicus* im tatsächlichen wirtschaftlichen Entscheidungsverhalten nicht nachvollziehbar.²⁶⁴ Genauso birgt die Abstraktion der neoklassischen Modelle abseits jeden Raumbezuges verzerrende Vereinfachungen in sich. Doch trotz dieser gravierenden Unzulänglichkeiten werden diese Grundannahmen über Generationen neoklassischer Wis-

²⁶² Wewer, G. (1994): Die Zukunft gestalten... S.18.

²⁶³ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 36.

²⁶⁴ Selten, R.: Features of Experimentally Observed Bounded Rationality. S. 413-436.

senschaftlern perpetuiert. Es hat also den Anschein, dass der interne Diskurs einer Fachdisziplin nicht geeignet ist, Grundlegendes in Frage zu stellen.

Ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma wäre die interdisziplinäre Zusammenarbeit. Um zu den Beispielen von vorhin zurückzukommen: Die Wirtschaftstheorie könnte mit den Erkenntnissen der Psychologie die trivialen Ansätze des *homo oeconomicus* ersetzen. Doch eine derartige interdisziplinäre Kooperation passiert nur in seltenen Ausnahmen.²⁶⁵ Ein Grund dafür ist, dass „Leistungssymbole“ in erster Linie innerhalb einer Disziplin erworben werden können. So kann es beispielsweise zwar vorkommen, dass Psychologen in wirtschaftlichen Universitätsinstituten mitarbeiten, doch wird es für sie schwierig werden, dort auch eine Professur zu erlangen.

Um also erfolgreich zu sein, ist es förderlich, sich an die internen Regeln, Konventionen und Annahmen der *eigenen* Fachdisziplin zu halten. Ein Verstoß gegen die „Handlungsorientierung der Profession“²⁶⁶ bedingt einen freiwilligen Verzicht auf Karriere. Ein Verlassen der Profession würde sogar einen Verlust aller bisher getätigten und teuren persönlichen Investitionen (aufwendige Ausbildung, Netzwerkbildung...) bewirken.

Es kommt somit zu einem „Schließungsmechanismus“²⁶⁷ einer Wissenschaft gegenüber der Einflussnahme durch andere Professionen. Dies gilt nicht nur für Wissenschaften sondern prinzipiell für alle Expertensysteme (Gesundheitssystem, Rechtssystem...). Dieser Umstand wird auch dadurch verstärkt, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Grundannahmen inkompatible Sprachsysteme entwickelt haben. Zurück zum Beispiel von vorhin: Alleine dadurch, dass der Wissenschaftsjargon der Psychologie erlernt werden muss, bedeutet jede Erweiterung in Richtung *Behavioral Economics* einen erheblichen Aufwand.

Fazit: Weder der fachinterne Diskurs noch der zu gering ausgeprägte interdisziplinäre Diskurs bedingen eine Weiterentwicklung wissenschaftlicher Werte und Basisannahmen. Weiterentwicklung kann somit bestenfalls durch das äußerst langwierige und schwierige Ersetzen einer institutionalisierten Denkrichtung durch eine andere geschehen. Oder um in den Worten Max Plancks (1948) zu sprechen: „Eine neue wissenschaftliche Wahrheit pflegt sich nicht in der Weise durchzusetzen, dass ihre Gegner überzeugt werden, sondern vielmehr dadurch, dass die Gegner allmählich aussterben.“

9.1.2 Die Einbindung der Wissenschaft in politische Entscheidungsprozesse (das Können und Dürfen)

Jede Art politischer Entscheidung – egal ob sie nun auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene ansteht – kommt zwangsläufig mit wissenschaftlichen Fragestellun-

²⁶⁵ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.): Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich... S.36.

²⁶⁶ Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 36.

²⁶⁷ Siehe ebenda.

gen in Berührung.²⁶⁸ Während bei den Gemeinden und Regionen die wissenschaftlichen Fragen meist unbeantwortet bleiben oder nach dem Gutdünken der Akteure selbst abgewogen werden, bildet die Wissenschaft häufig die Grundlage von Entscheidungen auf höherer Ebene. Hier bieten wissenschaftliche Stellungnahmen mit ihren modellhaften Interpretationen inmitten der Wertevielfalt und Informationsflut einen fixen Anker, der in politischen Entscheidungsprozessen Halt geben kann. Diese Funktion wurde mittlerweile so wichtig, dass der Wissenschaft in manchen Fällen sogar eine übergroße Rolle zukommt: Sie wird zum einzigen allgemein anerkannten Richter über politische Handlungsalternativen. Mit dieser Rolle ist sie aber aus folgenden Gründen überfordert:²⁶⁹

- ⊘# Der Wissenschaft kann nur die Rolle als Richter zugeteilt werden, wenn man glaubt, dass die Realität als Objekt ‚irgendwo da draußen‘ existiert und nur darauf wartet, gefunden, untersucht und gemessen zu werden. Doch alleine die Definition eines Wissenschaftsobjektes und die Wahl der Fragestellungen und Untersuchungsmethoden beruht auf Werten und Grundannahmen. Wissenschaft ist somit immer subjektiv und wertebezogen.
- ⊘# Aufgrund der oben angeführten wissenschaftlichen Zersplitterung und der fehlenden Transdisziplinarität beleuchtet jeder wissenschaftliche Rat nur Teilaspekte eines breiten Spektrums.
- ⊘# Auch innerhalb einer Disziplin gibt es kaum eindeutige, unwidersprochene Meinungen zu einer Fragestellung. Es liegt in der Natur jedes fachspezifischen Diskurses, dass unterschiedliche wissenschaftliche Ergebnisse aufeinandertreffen.

Aus diesen drei Punkten folgt, dass das Spektrum der möglichen wissenschaftlichen Unterstützung sehr groß ist. Experten und Gegenexperten treffen aufeinander. Die Widersprüchlichkeit und Inkompatibilität der Meinungen werden umso größer, je weiter die Disziplinen auseinanderliegen.

Es drängt sich also die Frage auf, welchen wissenschaftlich Rat politische Entscheidungsträger einholen. Dabei sind folgende Punkte relevant – diese fungieren auch als Filter, inwieweit auf die staatlichen Entscheidungsstrukturen Einfluss genommen werden darf (das Dürfen):

- ⊘# **Beschränkte Kapazität:** Aus Mangel an Ressourcen (Personal, Geld, Zeit...) kann prinzipiell nur eine beschränkte Anzahl wissenschaftlicher Meinungen eingeholt werden.
- ⊘# **Komplexitätsfrage I:** In Bezug auf Komplexität stehen sich zwei widersprüchliche Trends gegenüber. Einerseits wird konstatiert, dass politische Entscheidungsprozesse besonders dann von wissenschaftlichem Rat abhängig sind, wenn die Sach-

²⁶⁸ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.): Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich... S.38.

²⁶⁹ vgl. ebenda. Sowie: Beck, U.: Risikogesellschaft. Sowie: Meppem, T.: The discursive community. S.55.

verhalte eine hohe Komplexität aufweisen.²⁷⁰ Dazu zählen Fragen wie etwa Gesundheit, Wirtschaftsentwicklung oder ökologische Themen (und ganz besonders natürlich die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Bereichen).

⊘ **Komplexitätsfrage II:** Andererseits haben es wissenschaftliche Stellungnahmen zu komplexen Themen oft besonders schwer, da ihre Ergebnisse notwendigerweise große Unschärfe aufweisen. Dies ist v.a. bei umweltpolitischen Maßnahmen zu beobachten. Hier würde sich die Politik, die in erster Linie auf Einzeleingriffe ausgerichtet ist, gerne auf exakte Ursache-Wirkungs-Nachweise stützen. Aufgrund der Komplexität und Verwobenheit von Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft können diese aber niemals mit hundertprozentiger Sicherheit geführt werden. Wissenschaftliche Institute, die sich mit derartigen Fragestellungen beschäftigen befinden sich somit in einem permanenten „institutionalisierten Beweisnotstand“.²⁷¹ Überall, wo aufgrund der Unschärfe dieser Beweis nicht erbracht werden kann, haben Politiker ein Argument, schwerwiegende Veränderungen und die damit verbundenen Konfrontationen auf später zu verschieben. Je komplexer und dynamischer ein Umstand ist, desto mehr werden gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse den tatsächlichen Folgen hinterherhinken – manchmal sogar um Jahrzehnte.²⁷² Beispiele finden sich bei Problemen wie dem Treibhauseffekt oder der Abnahme der Biodiversität. Unschärfe und vorausschauende Erkenntnisse werden daher in erster Linie von nicht-staatlichen Organisationen ins Treffen geführt, wofür sie sich wiederum den Vorwurf mangelnder wissenschaftlichen Seriosität gefallen lassen müssen.

⊘ **Kompatibilität mit politischen Entscheidungsprozessen:**²⁷³ Nur solche wissenschaftlichen Ergebnisse können berücksichtigt werden, die sich auch problemlos in Entscheidungsprozesse eingliedern lassen. Dies setzt ein gewisses Naheverhältnis zwischen den politisch/administrativen Institutionen und den Wissenschaftsorganisationen voraus, denn die Institutionen müssen gegenseitiges Wissen über die interne Abläufe des anderen haben. Ein derartiges Naheverhältnis kann sich über Jahre hinweg nur dann entwickeln, wenn wissenschaftliche und staatliche Institutionen ähnliche Themen bearbeiten, für ähnliche Werte eintreten und eine ähnliche Sprache sprechen. Dieser Umstand erleichtert zwar die Zusammenarbeit, schränkt aber auch die Vielfalt der berücksichtigten wissenschaftlichen Meinungen ein und führt zu einer weiteren Stabilisierung etablierter staatlicher Praktiken und Meinungen. Wissenschaftliche Ergebnisse, die organisationsinterne Grundannahmen des politisch/administrativen Apparates bestärken, werden bevorzugt behandelt.

²⁷⁰ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.): Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich... S.35.

²⁷¹ Jänicke, M. (1996): Jenseits des additiven Ansatzes. S.43. Vgl. auch Jänicke, M. (1993): Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? S.63-77.

²⁷² Carley, M. und Christie, I.: The World's Commons: The Challenge of Governance. S. 19f.

²⁷³ vgl. ebenda, S.20.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass staatliche Entscheidungsstrukturen nur eine beschränkte Anzahl unterschiedlicher wissenschaftlicher Meinungen berücksichtigen können. Die Komplexität eines Sachverhaltes kann dabei den Einfluss auf den politisch/administrativen Apparat entweder verstärken oder abschwächen. Entscheidender scheint das Naheverhältnis zwischen den Institutionen zu sein.

Eine öffentlich transparente, strukturierte Darstellung, welche Informationen einem Entscheidungsprozess zugrunde liegen und woher sie kommen, wäre hilfreich, um die Reflexivität zu erhöhen, geschieht aber derzeit nicht.²⁷⁴

9.1.3 Mangelnde Kommunikation zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft

Nicht nur die mangelhafte Interdisziplinarität der Wissenschaft ist ein bedeutendes Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung. Auch die fehlende Kommunikation zu den Laien führt zu wesentlichen Problemen. Dabei wäre gerade diese Gruppe ein wichtiger Stakeholder, da die Wissenschaft für sich in Anspruch nimmt, letztendlich für den Menschen da zu sein.

Nach Senge's Theorie des Organisationalen Lernens²⁷⁵ sollten alle Stakeholder Einfluss auf die Entscheidungen einer Institution haben. Erst dadurch kann ein optimaler Rahmen für Lernprozesse geschaffen werden. Expertenlastige Wissensvermehrung weist dagegen ein weitaus geringeres Lernpotenzial auf.

Folgende Beiträge könnte die Einbindung von Bürgern in den wissenschaftlichen Prozess konkret bringen:

- Eine intensive Kommunikation zu den Bürgern kann helfen, wissenschaftliche Prämissen und Werte zu hinterfragen und zu relativieren.²⁷⁶ Fragen wie diese sind zu stellen: „Für wen forschen wir?“ „Welche Bedürfnisse hat unsere Zielgruppe?“ „Stimmen unsere Grundannahmen?“ Wenn wissenschaftliche Institutionen den Laien respektvoll zuhören, kann vermieden werden, dass sich eine wissenschaftliche Elite verselbständigt und auf abgehobener Ebene eigenen Interessen nachgeht.²⁷⁷
- Bürger sind aber nicht nur Laien. Sie sind auch Experten in ihrem eigenen Bereich. Dies ist beispielsweise auf der regionalen und lokalen Ebene von Bedeutung. Dort verfügen sie über spezielles Wissen über „die konkreten Prozesse in Mitwelt, Gesellschaft und Wirtschaft.“²⁷⁸

Der Integration von Bürgern in den wissenschaftlichen Prozess stehen aber einige Hemmnisse entgegen. Im besonderen handelt es sich dabei um

²⁷⁴ vgl. Minsch, J. et al.: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. S. 27.

²⁷⁵ Senge, P.M.: The Fifth Disziplin.

²⁷⁶ Meppem, T. and Gill, R.: Planning for sustainability as a learning concept.

²⁷⁷ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.): Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich. S.36.

²⁷⁸ Siehe ebenda, S.39

- methodische Probleme (Wie kann der Bürger eingebunden werden? Wie erfahre ich seine/ihre Bedürfnisse?),
- sprachliche Barrieren (wissenschaftliche Fremdwörter, Grundannahmen, Zitate...),
- mangelnde Transparenz (Welche Wissenschaftler werden in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden? Wie funktioniert die Einbindung?),
- und um fehlende Bereitschaft von Seiten der wissenschaftlichen Institutionen selbst.

All dies führt zu einem gesteigerten Misstrauen der Bürger gegenüber der Expertenkultur und den staatlichen Institutionen, die sie unterstützt.²⁷⁹

9.2 Befragungsergebnisse zu Wissenschaft und Expertensystemen

Die Befragungen ergaben, dass Schwierigkeiten in Zusammenhang mit vier Themenbereichen gesehen wurden. Erstens sei die Wissenschaft nicht objektiv. Zweitens bestimmt mehr als nur die Qualität der Arbeit, ob eine wissenschaftliche Institution beratend tätig sein kann. Weiters birgt die Art der Zusammenarbeit mit den Auftraggebern Schwierigkeiten in sich. Und schließlich wirkt die fehlende Inter- und Transdisziplinarität als ein wesentliches Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung. Diese vier Punkte werden nun in der genannten Reihenfolge näher behandelt.

9.2.1 Die Wissenschaft ist nicht objektiv

Besonders Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen betonten in den Interviews immer wieder, dass ihr Arbeitsgebiet, also die Wissenschaft an sich, nicht objektiv sei. Besonders wenn man beratend tätig sein möchte, wenn man also Interesse hat, dass die eigene Arbeit auch Einfluss hat und etwas bewirkt, könne man nicht neutral bleiben. Natürlich könne man versuchen, sich auf eine streng „*wissenschaftliche*“ Sicht zu beziehen, aber dann würde nur ein geringer Effekt erzielt. Es sei daher besser, Stellung zu beziehen. Dafür, wie diese Stellung konkret aussieht, spielen wiederum die Werte des einzelnen Wissenschaftlers, vielmehr aber noch die des gesamten Wissenschaftsteams eine wichtige Rolle. Weil die beratende Wissenschaft aber selbst in subjektiven Perspektiven und Werten gefangen ist, ist es nicht garantiert, dass sie eingefahrene Sichtweisen erschüttert. Oder wie es ein Interviewpartner formulierte: „*Die Wissenschaft kann nicht zum Ausstieg aus Ideologien helfen, weil sie selbst in Ideologien gefangen ist.*“

Wie wenig die Wissenschaft eine objektive Wahrheit beschreiben kann, ist in folgenden Beispielen ersichtlich.

²⁷⁹ vgl. Kap.7.1.2.; sowie: Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.

„Man findet für alles Experten und Gegenexperten. Manche Wissenschaftler sagen, dass der Strommarkt nur einen sehr begrenzten Anteil an Windenergie verträgt, weil die Schwankungen in der Stromerzeugung zu groß sind. Dann sieht man aber in Dänemark, dass es doch geht. [...] Genauso ist es beim Öl. Wissenschaftsintern gibt es große Unstimmigkeiten, wie lange noch die Erdölvorräte reichen und wie lange ein Umstieg auf andere Energieträger benötigen würde. [...] Manche schreiben Studien darüber, dass in 10 Jahren alternative Energien keine Rolle spielen werden. Manche Studien sind ganz anderer Meinung.“

Ein anderer Interviewpartner meinte, dass selbst die Definitionen, die in einer Wissenschaft verwendet werden, sehr subjektiv, wertbezogen und ideologisch sind.

„Mobilität wird von vielen so definiert: Mobilität = Anzahl der zurückgelegten Kilometer pro Tag. Auf der Basis dieser Definition sind die Amerikaner viel mobiler als wir. Dabei sind aber ganz wesentliche Aspekte ausgeklammert: Wie sicher ist die Zurücklegung dieser Kilometer? Wie lange bin ich täglich gezwungen, unterwegs zu sein? Wie viel Geld meines Einkommens muss ich für Mobilität ausgeben? Diese Fragen werden nicht andiskutiert. Bei einer einfachen Definition von Mobilität ist das Ergebnis einer wissenschaftlichen Studie aber schon vorprogrammiert.“

Zwei Interviewpartner meinten auch, dass der Austausch zwischen unterschiedlichen ideologischen Wissenschaftslinien bzw. zwischen Experten und Gegenexperten sehr schlecht ausgeprägt ist. Einer meinte, dass *„die Gegenmeinungen in vielen Berichten nicht einmal erwähnt würden.“* Auch im anderen Interview war die Rede davon, dass *„man nur zitiert werde, wenn man einer Meinung sei“*.

9.2.2 Institutionelle Nähe als Bedingung für Beratung

Wie bereits bei der Beschreibung des Akteurs „Politiker“ erwähnt wurde, hat die Politik zu wenig Zeit und Ressourcen, um zu einem Thema viele verschiedene Wissenschaftsinstitutionen um Rat zu fragen. Ähnlich ist es bei der Verwaltung. Es muss also eine gewisse Auswahl getroffen werden, wer zur Beratung herangezogen wird. In den Interviews stellte sich heraus, dass hierfür die institutionelle Nähe der entscheidende Faktor ist. Diejenige Institution, die über viel Nähe zu Entscheidungsträgern verfügt, wird mit ihrer Meinung auch großen Einfluss ausüben können. In den Interviews kam zu Tage, dass dafür mehrere Komponenten wichtig sind:

- ⌘ **thematische Nähe:** Jeder Politiker und jede Verwaltungseinheit hat ein Schwerpunktthema. Wissenschaftsinstitutionen mit dem gleichen Fokus stehen ihnen natürlich näher.
- ⌘ **Vertrauen:** Das Vertrauen in eine wissenschaftliche Institution kann durch unterschiedliche Umstände wachsen. In den Interviews kamen folgenden Faktoren zur Sprache, die sehr miteinander verknüpft sind:

- *die Qualität früherer Arbeiten*: Die Sorgfalt und Seriosität der bisher geleisteten Arbeit veranlasst Auftraggeber, wissenschaftlichen Institutionen einen Vertrauensvorschuss einzuräumen.
- *Bestätigung*: Auftraggeber haben die Tendenz, sich gerne in grundsätzlichen Dingen bestätigen zu lassen. Die institutionelle Nähe ist umso größer, je mehr Auftraggeber und wissenschaftliche Institution in Werte und Weltanschauungen übereinstimmen. „*Extreme Positionen*“ werden abgelehnt. Bei vielen Aufträgen ist im Vorhinein klar, was eine Studie bestätigen soll. So bestellte eine Interessensvertretung in einem Konfliktfall ein wissenschaftliches Gutachten, das ganz offensichtlich ihre bereits bestehende Position verteidigen sollte. Wissenschaftsteams, von denen nicht sicher ist, „*ob sie einem in den Rücken fallen*“, werden eher nicht engagiert.
- *Geschichte und Geschichten*: Diese „weichen“ Faktoren bestimmen ganz wesentlich das Vertrauen zu den anderen Institutionen. Zu jeder wissenschaftlichen Organisation gibt es tradierte Geschichten, die das Image zeichnen – und damit auch den Eindruck bestimmen, ob man mit einer Studie ein „Eigentor“ befürchten muss. Ausschlaggebend sind: Unter welchen Umständen wurde eine wissenschaftliche Institution gegründet? Mit welcher Mission? Hatte sie Aufträge, bei denen ihr wissenschaftlicher Entschluss als Schiedsspruch galt? Für welche Partei haben sie sich damals entschieden? Wem haben sie geschadet? Ein Interviewpartner meinte etwa, dass sie nach einem gewissen Gutachten von einer bestimmten Verwaltungseinheit ganz sicher keinen Auftrag mehr bekommen würden.
- *institutionelle und personelle Verknüpfung*: Entscheidend ist auch, wie eng der personelle Austausch ist. Manche wissenschaftliche Organisationen sind eng an bestehende Institutionen angebunden. Vorstände werden von Verwaltungseinheiten und Interessensvertretungen beschickt. Politiker übernehmen mitunter Vorsitzfunktionen. Über Mitgliedschaften in Vereinen wahrt man sich Einfluss. Finanzielle Ströme sichern die Abhängigkeit. Sind die Bindungen sehr eng, ist das Vertrauen entsprechend groß.

Generell wurde in den Interviews festgestellt, dass sich Vertrauen nur langsam aufbaut. Es muss daher über viele Jahre gepflegt werden.

Es zeigte sich, dass die fachliche Qualität mitunter ein wichtiger Faktor für die Einflussnahme auf Entscheidungen ist. Trotzdem ist sie nur eine von vielen. Arbeitet eine wissenschaftliche Organisation qualitativ gut, kann es trotzdem durchaus sein, dass ihre Meinung nicht berücksichtigt wird, weil sie den Absichten des Auftraggebers nicht entspricht. Des Weiteren kann der Fall sein, dass die thematische Distanz einfach als zu groß empfunden wird. Da Nachhaltigkeit immer noch von vielen Akteuren als reines Umweltthema wahrgenommen wird, kann es schwierig sein, auf andere (nicht minder nachhaltigkeitsrelevante) Bereiche Einfluss auszuüben.

Dazu kommt, dass Versuche, auf ‚ferne‘ Akteure zuzugehen, auch von Wissenschaftsseite her oft gar nicht unternommen werden. Denn auch Wissenschaftler und Wissenschaftlerin-

nen wollen positive Erlebnisse und Bestätigung. Jene Institutionen werden gemieden, bei denen die Wahrscheinlichkeit, abgelehnt zu werden, groß ist:

„Es gibt Institutionen, Unternehmen, Personen in Ministerien, wo man es gar nicht probieren muss. Dort macht man nur leere Kilometer. Das frustriert und kostet noch dazu Geld. Daher versucht man es gar nicht mehr bei denen.“

9.2.3 Die Zusammenarbeit mit den Auftraggebern – die Gefahr der Detailforschung

Als Auftraggeber wurden in den Interviews die öffentliche Hand und die Wirtschaft genannt.

Politiker würdigten die Stellung der Wissenschaft in der Politikberatung. Ein Umweltlandesrat meinte, dass er immer wieder wichtige naturwissenschaftliche Studien in Auftrag gebe.

Ministerien ließen je nach ihrem thematischen Schwerpunkt Themen untersuchen oder luden Wissenschaftler zu Workshops ein. Manche sprachen davon, Sachverständige für längere Zeit zur Beratung aufzunehmen. Ein Interviewpartner meinte, dass die Wissenschaft einen wichtigen Beitrag zur Operationalisierung von Nachhaltigkeit leisten würde.

Auf **Landesebene** war von wissenschaftlichen Beiräten die Rede und von landesübergreifenden Gesprächsplattformen. Die Wissenschaft sei auch wichtig, weil sie Evaluationen vornehmen könne, *best-practice*-Beispiele liefere und zu bestimmten Anlässen selektive Analysen durchführe.

Auf **Bezirksebene** waren wissenschaftliche Ergebnisse nicht sonderlich gefragt. Hier finden v.a. Experten zu ganz speziellen Tätigkeiten ein Arbeitsfeld, so etwa zu Fragen der Flussverbauung oder der Straßenbauplanung. Wissenschaftliche Betätigung wurde nur in wenigen Interviews erwähnt, etwa bei Projekten zur Regionalentwicklung.

Gemeinden hatten praktisch keinen Zugang zur Wissenschaft, höchstens ein paar Modellgemeinden.

Bei Akteuren aus der **Wirtschaft** wurden manchmal der Zugang zu allgemeinen wissenschaftlichen Erkenntnissen erwähnt. Insgesamt überwog allerdings die Zusammenarbeit bei konkreten Projekten. Genannt wurden Forschungsarbeiten für Biotreibstoffe oder energiesparende Backöfen.

Allgemein ist zu sagen, dass von diesen Akteuren die Wissenschaft sehr hoch eingeschätzt wurde, auch wenn es einige kritische Stimmen gab.

Im Gegensatz dazu schätzten Wissenschaftler ihre eigene Bedeutung eher gering ein. Eine Wissenschaftlerin drückte ihre Sorge aus, dass insgesamt zuviel Augenmerk auf die Detailforschung gelegt werde, denn dafür gäbe es Geld. Bei der Detailforschung bestimmen aber die Auftraggeber alleine schon durch die Fragestellung viel vom Inhalt und der Richtung der Forschungsergebnisse. Die Wissenschaft dient dann dazu, vorgefertigte Fragestellun-

gen auf eine ganz bestimmte Weise zu beantworten. Aus diesem Grund wurde auf die Wichtigkeit der Grundlagenforschung hingewiesen. Auch ein Vertreter der Wirtschaft bekräftigte die Wichtigkeit der Grundlagenforschung für Nachhaltige Entwicklung. Nur sie sei imstande, vorausblickende komplexe Erkenntnisse zu erarbeiten (z.B. Klimamodelle). Erst auf diesen Grundlagen können die Detailforschung und die Wirtschaft tätig werden.

9.2.4 Mängel bei Inter- und Transdisziplinarität

In den Interviews wurde betont, dass Kommunikation und Zusammenarbeit wichtig seien, damit die Wissenschaft neue Richtungen aufdecken kann. Kommunikation und Zusammenarbeit müssen auf verschiedenen Ebenen stattfinden:

Innerhalb der Organisation:

Innerhalb der Organisationen funktioniert die Zusammenarbeit oft schon sehr gut. Wissenschaftliche Institutionen gehen sehr problemorientiert vor und setzen nach den jeweiligen Projektanforderungen die Teams zusammen. Dadurch arbeiten die wissenschaftlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen immer mit unterschiedlichen Kollegen zusammen. So findet im kleinen Rahmen immer wieder interdisziplinäres Arbeiten statt.

Innerhalb der Universitätsinstitute ist diese Zusammenarbeit aber noch nicht so einfach möglich. Als Ursache wurde ihre traditionelle, hierarchische Struktur genannt.

Zwischen Organisationen:

Viele Interviewpartner nannten den Mangel an Interdisziplinarität als ein großes Hemmnis für Nachhaltige Entwicklung. Aber nicht nur die Zusammenarbeit funktioniert nicht. Auch der reine Informationsaustausch würde kaum stattfinden. Es gäbe zu wenig Anlässe für gemeinsame Diskussion oder dafür, sich von anderen informieren und begeistern zu lassen. Als Gründe wurden genannt:

- *Struktur und Organisation:* Es gibt keine Organisation der interdisziplinären Zusammenarbeit, daher geschieht sie auch nicht. Ringvorlesungen sind rar gesät. Veranstaltungen, auf denen man mit anderen Richtungen ins Gespräch kommen kann sind selten. Es gibt keinen finanziellen Anreiz, sich mit anderen abzustimmen, noch dient Interdisziplinarität in irgendeiner Weise der Karriere.
- *Sprachprobleme:* Ein Interviewpartner erwähnte Schwierigkeiten bei der Verständigung zwischen Technikern und Wirtschaftsabsolventen. In einem anderen Interview wurde beklagt, dass manche Disziplinen mit dem Begriff „Nachhaltigkeit“ noch nichts anfangen könnten. Konkret gemeint waren die Rechtswissenschaften und die Betriebswirtschaftslehre.

Zwischen Wissenschaft und Praxis

Es wurde bemängelt, dass die Wissenschaft zu wenig Kontakt mit anderen gesellschaftlichen Akteuren hält, wie etwa den NGOs oder den Bürgern. Die Sichtweisen und das Fachwissen dieser beiden Gruppen liege noch größtenteils brach.

Vor allem in der Inter- und der Transdisziplinarität wurden Mängel festgestellt. Gerade aber dadurch, dass sich eine Disziplin oder eine wissenschaftliche Institution nach außen abschließt, können sie der ideologischen Falle nicht entgehen. Sie bleiben in den tradierten Sichtweisen verhaftet und können auch so nach außen nicht für einen Systemwechsel eintreten. Die Subjektivität der Wissenschaft bleibt bestehen. So schließt sich der Kreis zum Anfangskapitel 9.1.

9.3 Zusammenfassung

Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung in der Wissenschaft

- Ö **Wissenschaft ist ideologisch:** Die Wissenschaft ist nicht objektiv, sondern von Werten und Weltanschauungen geleitet. Dies trifft besonders dann zu, wenn sie Politikberatung betreibt. In den unterschiedlichen ideologischen Strömungen werden Grundannahmen und Ansichtsweisen über den Diskurs perpetuiert. Selbst in Ideologien gefangen, kann sie kein neutraler Richter sein.
- Ö **Wenig Kommunikation zwischen Experten und Gegenexperten:** Zwischen konkurrierenden Trends kommt es zu keinem echten Diskurs. Wissenschaftliche Strömungen schließen sich gegenüber gegenläufige Meinungen ab. Wissenschaftler lassen sich nicht überzeugen. Ein neues Paradigma (wie Nachhaltige Entwicklung) kann nur aufkommen, wenn eine alte ideologische Strömung „ausstirbt“.
- Ö **Zu wenig Inter- und Transdisziplinarität:** Auch zu gänzlich anderen Disziplinen und zu anderen gesellschaftlichen Akteuren (NGOs, Bürger) kommt es zu wenig Kommunikation (Motivations-, Struktur-, und Sprachprobleme, methodische Schwierigkeiten). Diese Möglichkeit, neue Sichtweisen einzubauen, wird nicht genutzt. Gleichzeitig wächst das Misstrauen der Bürger gegenüber der Expertenkultur.
- Ö **Einseitigkeit bei wissenschaftlicher Politik- und Verwaltungsberatung:** Zeit- und Ressourcenknappheit schränken die Vielfalt der wissenschaftlichen Meinungen, die einer Entscheidung zugrunde liegen, deutlich ein. Eine wissenschaftliche Strömung wird sich im konkreten Fall durchsetzen. Welche das ist, hängt von thematischer Nähe und vom Vertrauen ab (siehe unten).
- Ö **Thematische Nähe:** Die wissenschaftliche Organisation muss in die politisch-administrativen Prozesse passen, die sie beraten soll. Dies bedingt, dass die wissenschaftliche Institution ähnliche thematische Schwerpunkte haben muss wie die Institution, die den wissenschaftlichen Rat benötigt. Wird Nachhaltige Entwicklung als Umweltthema angesehen, wird bei den Forschungsaufträgen vieler Institutionen die Nachhaltigkeit nicht oder nur unzureichend berücksichtigt.

- Ö **Vertrauen als Grundvoraussetzung:** Vertrauen baut sich nur langsam auf. Es wird einerseits durch die wahrgenommene Qualität der bisherigen Arbeit einer Wissenschaftsinstitution aufgebaut, andererseits auch durch die Erwartung, in seiner Meinung bestätigt zu werden. Vertrauen wird aufgebaut durch: institutionelle und personelle Verknüpfungen, übereinstimmende Werte, oder Fragen wie: Wem hat eine wissenschaftliche Institution bisher genutzt, wem man hat sie geschadet? Die Wissenschaft spielt also bestenfalls die Rolle des Richters, hat sie aber in Wirklichkeit gar nicht. Viel wesentlicher ist, wer welche wissenschaftliche Institution womit beauftragt. Diese Entscheidung ist nicht zufällig.

- Ö **Suche nach einfachen Lösungen:** Besonders bei komplexen Fragestellungen ist wissenschaftlicher Rat gefragt. Als Antwort erwartet sich der Auftraggeber allerdings Antworten, die Ursache und Wirkung einfach und mit großer Genauigkeit belegen. Ergebnisse im Bereich der Zukunfts- und Nachhaltigkeitsforschung sind aber systemisch und haben durch ihre hohe Komplexität einen Unsicherheitsfaktor. Der Beweisnotstand ist somit institutionalisiert.

- Ö **Schwerpunkt auf Detailforschung:** Forschungsprojekte sollen sehr konkret sein. Der Schwerpunkt liegt daher auf der Detailforschung und fördert spezialisierte wissenschaftliche Institutionen. Das unterstützt die Zersplitterung der Wissenschaft. Grundlagenforschung, die neue Wege aufzeigen könnte, tritt zurück.

- Ö **Selbstverschließung des Systems:** Auch die Wissenschaft sucht nach Bestätigung. Wissenschaftler, suchen sich ihre passenden Institutionen, die auf ihren Rat Wert legen. Sie versuchen nicht intensiv, auf die ihnen fernen Akteure Einfluss zu nehmen. Dies verstärkt die Einseitigkeit der wissenschaftlichen Beratung.

10 Zusammenfassung und Conclusio

10.1 Blick auf die Institutionenlandschaft

Erklärung der Darstellung

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Akteure der Institutionenlandschaft, die im Laufe dieses Berichtes vorgestellt wurden. Zu jedem Akteur findet sich eine Zusammenfassung jener Hemmnisse, die durch sein Können, Dürfen und Wollen entstehen.

Die Abbildung stellt aber auch dar, für wie einflussreich die Interviewpartner die einzelnen Akteure und Institutionen derzeit für Nachhaltigkeit eingeschätzt haben. Eine derartige Darstellung ist deshalb möglich, da die meisten Befragten (29 der 40 Personen) gebeten wurden, Kärtchen so auf einem Plan zu legen, dass ihrer eigene aktuellen Einbindung in die Institutionen dargestellt wird. Die Fragestellung lautete: „Wenn es um Nachhaltige Entwicklung geht, welche Relevanz haben die verschiedenen Akteure für ihrer Arbeit?“ Ausschlaggebend waren dabei die beiden Faktoren Einflussmöglichkeit und Zusammenarbeit. Die Realitätsrekonstruktionen sagten daher nichts über die *potentielle* Wichtigkeit eines Akteurs aus. Sie beschrieben den Ist-Stand.

Für *Abbildung 1* wurden die Gewichtungen der verschiedenen Rekonstruktionen gemittelt. Freilich muss eingewendet werden, dass bei 29 Aufstellungen eine gewisse ‚Unschärfe‘ vorhanden ist.²⁸⁰ Die Darstellung soll daher eher ein Stimmungsbild sein, das das Empfinden der Interviewpartner grob darzustellen versucht. Ein Akteur, der näher am Zentrum ist, verfügt über mehr Einfluss und Zusammenarbeit mit den anderen Institutionen als jemand, der näher an der Peripherie ist.²⁸¹

Während die Entfernung zum Zentrum mathematisch ermittelt wurde, konnte dies für die Platzierung (ob oben oder unten, links oder rechts im Kreis) nicht geschehen. Sie basiert auf unseren Einschätzungen der qualitativen Aussagen der Interviewpartner. Dasselbe gilt

²⁸⁰ Die Unschärfe ist dadurch gegeben, dass sich die Interviewpartner naturgemäß bei der Rekonstruktion unterschiedlich verhielten. Manche nahmen fast alle Kärtchen zur Hand und legten sie sehr zentriert auf. Andere konzentrierten ihrer Aufstellung auf einige wichtige Akteure und platzierten sie sehr vorsichtig. Bei 29 Rekonstruktionen ist die Zahl noch zu gering, um die Abweichungen entsprechend auszugleichen.

²⁸¹ Um die Übersichtlichkeit gewahrt zu halten, entschieden wir uns, nur die wichtigsten Key-Player, zu denen am meisten Wortmeldungen kamen, darzustellen. Bundes- und Landesverwaltung sowie Bürger und Bürgerinitiativen wurden gemeinsam als ein Akteur dargestellt. In der Darstellung nicht enthalten sind Bezirkshauptmannschaften, Gemeinden, Parteipolitik, Kleinunternehmer, Landwirtschaftskammer (sie wurde weggelassen, weil der landwirtschaftliche Schwerpunkt in den Interviews nicht sehr groß war und dadurch das Gesamtbild verzerrt worden wäre), Industriellenvereinigung und Gewerkschaftsbund. Die Medien traten als eigenständige Akteure hinzu.

für die Zusammenfassung von Akteuren zu „*innerem Kreis*“, „*strukturelle und kulturelle Verwandtschaft*“ und „*Arbeit mit Öffentlichkeit*“.

Deutung der Darstellung

Der *innere Kreis* setzt sich aus jenen Akteuren zusammen, von denen nach Meinung der Interviewpartner am meisten aktive Steuerung ausgeht. Sie erhielten auch weitaus am meisten Aufmerksamkeit, während die Rekonstruktionen beschrieben wurden. Im *inneren Kreis* befinden sich Politiker, Verwaltung und Wirtschaftskammer. Diesen drei Akteuren wurde am meisten zugetraut, im System ihren Einfluss geltend machen zu können. Sie verfügen untereinander über eine intensive Kommunikation sowie eine starke Abstimmung. Die Arbeiterkammer wurde nicht zum *inneren Kreis* gezählt. Der Grund ist nicht, dass sie etwa keine große Steuerungskompetenz hätte, sondern er liegt vielmehr darin, dass ihr derzeitiger Einfluss in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung als gering eingeschätzt wurde.

Strukturelle und kulturelle Verwandtschaft besteht zwischen Verwaltung und den Kammern. Strukturelle Ähnlichkeiten entstehen durch vergleichbare Organisation und Arbeitsweise. Kulturelle Verwandtschaft besteht zwischen jenen Sozialpartnern und Verwaltungsabteilungen, die für ähnliche Themen zuständig sind (z.B. Wirtschaftskammer und Wirtschaftsministerium). Es zeigt sich, dass sie nicht nur ihr Arbeitsgebiet teilen, sondern auch ‚die gleiche Sprache sprechen‘, als ‚Kollegen vom Fach‘ ernst genommen werden und – nicht zuletzt – eine sehr ähnliche Definition von Nachhaltigkeit haben. Die kulturelle Verwandtschaft verläuft somit quer durch die Verwaltungs- und Kammernlandschaft. Hier zeigt sich, dass auch von der naiven Vorstellung einer „neutralen Verwaltung“ Abstand genommen werden muss.

Der Kreis *Arbeit mit Öffentlichkeit* grenzt eine weitere Form der kulturellen Verwandtschaft ab. Denn für Politiker, NGOs und Medien gelten ähnliche Regeln. Ihre „tägliche Brot“ ist es, auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Sie achten dabei darauf, welche Themen sich „verkaufen“ lassen, formulieren kurz und prägnant und scheuen alles Abstrakte. Die Medien spannen dabei eine Arena der Öffentlichkeit auf, in der sich die Kontrahenten bekämpfen können. Es gibt allerdings einen wesentlichen kulturellen Unterschied zwischen den Akteuren: Besonders Politiker in Regierungstätigkeit tendieren dazu, alles Positive hervorzuheben, während NGOs, Oppositionspolitiker und Medien stärker auf Negativberichte aus sind.

Medien und v.a. auch die Wissenschaft werden als wichtige Akteure eingeschätzt. Sie befinden sich daher nahe am Zentrum. Trotzdem gehören sie nicht zum inneren Kreis, da ihr Einfluss eher als „indirekt“ beschrieben wurde. Man glaubte nicht, dass sie derzeit sehr viel aktive Steuerung übernehmen könnten.

NGOs und Bürger befinden sich in der Landschaft eher außerhalb. Dies liegt v.a. daran, dass ihre Verbindungen zu den anderen Akteuren nur wenig institutionalisiert sind.

Auch jene Akteure, die der Übersichtlichkeit halber nicht dargestellt wurden, sollen kurz erwähnt werden. Bei der Landwirtschaftskammer war auffallend, dass sie – obwohl die

Untersuchungen keinen Agrarschwerpunkt hatte – nur wenig außerhalb der Wirtschaftskammer zu platzieren gewesen wäre. Industriellenvereinigung und Gewerkschaftsbund wären jeweils einen Kreis weiter außerhalb ihrer gesetzlich institutionalisierten Schwesterorganisationen anzusiedeln gewesen.²⁸² Ein ähnliches Bild ergab sich im Verhältnis von Groß- zu Kleinunternehmen. Letztere lägen in ihrer Wertung etwas hinter den Großunternehmen. Auch Gemeinden und Bezirkshauptmannschaften würden bei der Darstellung eher außerhalb liegen. Dies liegt aber vermutlich daran, dass – wenn auch alle Ebenen in den Interviews abgefragt wurden – der Schwerpunkt der Interviewpartner doch v.a. auf Landes und Bundesebene lag. Die Bezirkshauptmannschaften wären relativ weit draußen an der Grenze von Kreis 2 zu Kreis 3 gelegen. Dies spiegelt wieder, dass sie nur im Vollzug tätig sind und ihnen keine gestalterische Kompetenz übermittelt wird.

10.2 Allgemeine Hemmnisse in der Institutionenlandschaft

In diesem Kapitel soll nun der Blick von den einzelnen Akteuren losgelöst werden. Es werden jene Gesetzmäßigkeiten dargestellt, die dem gesamten System zu eigen sind, in denen sich die unterschiedlichen Institutionen und Akteure bewegen. Dieses Kapitel filtert aus den individuellen Hemmnissen die verallgemeinerbaren Regelmäßigkeiten heraus. Es stellt somit die Essenz aller zuvor geschilderter Beobachtungen dar.

Gleichzeitig nimmt der Anteil an Interpretation in diesem Kapitel zu. Während sich die Beschreibung der Hemmnisse bei den einzelnen Akteuren v.a. darauf beschränkt, die Aussagen der Interviews zu strukturieren, werden in diesem Kapitel allgemeine Trends abgeleitet. Dieses Kapitel beinhaltet also Theorien, die in vielen Fällen noch einer genaueren Untersuchung bedürfen.

Fixierung auf Einzelinteressen

Bei jeder Institution stehen Einzelinteressen im Vordergrund. Konkret geht es in allen Fällen darum, die Organisation aufrecht zu erhalten oder besser noch expandieren zu lassen. Um dies zu ermöglichen, werden die aktuellen Tätigkeiten intensiviert. Dies kann dazu führen, dass Themen, die mit dem eigenen Aufgaben wenig zu tun haben, ignoriert werden, einfach weil keine Zeit dafür da ist (z.B. fehlende Inter- und Transdisziplinarität in der Wissenschaft). Es kann aber auch Konkurrenz entstehen, obwohl konstruktive Zusammenarbeit nötig wäre (z.B. Ressortegoismen in der Verwaltung).

Durch die Fixierung auf Einzelinteressen und das Ignorieren langfristiger Allgemeininteressen geschehen viele Aktivitäten, die nicht nachhaltig sind. Es kann sein, dass sich einzelne Personen für das Thema aus persönlicher Überzeugung engagieren. Nicht selten geraten diese damit aber in Schwierigkeiten, weil ihnen die Vernachlässigung des Einzelinteresses ihrer jeweiligen Institution vorgehalten werden kann. Eine Ausrichtung der jeweiligen Einzelinteressen auf Nachhaltigkeit konnte nicht gefunden werden.

²⁸² Der Gewerkschaftsbund wäre somit die einzige Institution, die von den Interviewpartnern insgesamt in der Peripherie angesiedelt wurde.

Einigkeit zu Details

Die Fixierung auf Einzelinteressen fügt sich gut zu einer weiteren Eigenschaft des Systems: Der Einigkeit zu Feinsteuerung. Es konnte festgestellt werden, dass alle großen Institutionen in Detailsteuerung verhaftet sind. Dies betrifft besonders Akteure des *inneren Kreises*. So ist etwa die Politik an kurze Amtsperioden gebunden und verfolgt daher v.a. konkrete und schnelle Erfolge. Die Unternehmen denken in Quartalen und nehmen nur quantifizierbare Erfolge wahr. Die Verwaltung ist sehr sektoral organisiert und mit der Gesetzesflut konfrontiert. Die Interessensvertretungen verfolgen eine Doppelstrategie, indem sie einerseits staatlichen Reglementierungen abwenden möchte und inselhafte Initiativen für Nachhaltigkeit setzen. Wissenschaftlicher Rat ist nur erfolgreich, wenn er Detailfragen beantworten kann. Und auch NGOs drohen durch ihren Erfolg in der konkreten Beratertätigkeit, in den Kooperationsprojekten und in der Übernahme ‚outgesourcter‘ staatlicher Aufgaben zunehmend in das Fahrwasser der Detailsteuerung zu kommen.

Einigkeit zu Details bedeutet allerdings nicht notwendigerweise, dass man auch immer die gleichen Details will. Oft finden Auseinandersetzungen statt. Die Medien unterstützen das noch, indem sie Konflikte schüren und Gegenpositionen schärfen, um dem Publikum einen spannenden Kampf präsentieren zu können.

Viele Interviewpartner orteten die Hemmnisse für Nachhaltige Entwicklung vor allem in diesen Scharmützeln um Details: Für Nachhaltigkeit seien ja alle. Probleme gäbe es nur bei der Umsetzung. Denn wenn es schließlich ums Konkrete gehe, dann würden die Einzel-sichtweisen und die Sachzwänge dominieren. Die meisten Spannungen gäbe es laut Aussage mehrerer Interviewpartner zwischen den Vertretern der Umwelt und jenen Wirtschaftsakteuren, die sich als potentielle Verlierer sehen. Auf der Detailebene konnte bei den Interviews zwischen diesen Akteuren ein stark ausgeprägtes Frontendenken geortet werden.

Negative Koordinierung

Abstimmung erfolgt in der Regel über negative Koordinierung. Das bedeutet, dass einzelne betroffene Akteure, die über Macht und Einfluss verfügen, in der Regel sehr gute Chancen haben, ein Vorhaben zu torpedieren. Die Dynamik und die Verflechtungen im System lassen nicht zu, dass ein einflussreicher Akteur auf die Dauer benachteiligt wird.²⁸³ Als Folge können sehr häufig nur solche Entscheidungen getroffen werden, die von den mächtigen Organisationen nicht mit massiven Protesten geahndet werden. Das System ist daher auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ ausgerichtet, wodurch viele Vorhaben von vornherein ausgefiltert werden.

Dieses Phänomen ist auf allen Ebenen zu finden. Beispielhaft konnte das anhand der Wirtschaftskammer dargestellt werden. In Bezug auf Nachhaltigkeit stimmt sie sich intern zwischen den Abteilungen und unter den Mitglieder mit Hilfe negativer Koordinierung ab. Nach außen hin geschieht dieselbe Art von Interessensabstimmung mit der öffentlichen Hand. Durch die Regeln der Verhandlungsdemokratie (vgl. S. 22) haben staatlicher Entscheidungsträger mächtige Interessensgruppen zu berücksichtigen. In einigen konkreten

²⁸³ vgl. dazu weiter unten die Erläuterungen zu dem Schlagwort „Faktoren des Einflusses“, S.156

Fällen gelingt es aber auch weniger einflussreichen Gruppen, Vorhaben zu verhindern. Mit inselhaften Protesten können NGOs, Bürgerinitiativen oder sogar vereinzelt Bürger (letztere nur auf lokaler oder regionaler Ebene) ihren Einfluss geltend machen. Auch Umfragen zur öffentlichen Meinung können negative Koordinierung bewirken.

Das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners trennt in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung das Unrealistische vom derzeit Machbaren. Zu den Vorhaben, die das System gewähren lässt, gehören nur noch die relativ zahnlose Symbolpolitik, die allseits beliebten Win-Win-Lösungen (die meist auch gefördert werden) und bei konkreten Anlässen Umweltgesetze. Wollen Akteure etwas für Nachhaltigkeit bewirken, müssen sie dies berücksichtigen. Oder wie es ein Akteur meinte: „*Wenn man pragmatisch vorgeht, dann hat man keinen ideologischen Widerstand zu erwarten.*“ Im Gegensatz dazu können sämtliche Maßnahmen zur Grobsteuerung den Filter der negativen Koordination nicht passieren. Sie zählen derzeit zu den „*unrealistischen Optionen*“. Es gilt daher jene Bemerkung, die ein Interviewpartner hörte: „*Die Nachhaltigkeit ist ein Sammelbecken von Initiativen.*“

Die Abstimmung zwischen den Institutionen ist daher nicht so ausgelegt, dass ein allgemeiner Strukturwandel in Richtung Nachhaltigkeit erfolgen kann. Ohne kohärente Strategie und Grobsteuerung müssen über Detailsteuerung und Initiativen künstlich Situationen erzeugt werden, in denen es sich für einzelne Betroffene auszahlt, ihre Tätigkeiten auf Nachhaltigkeit auszurichten. Insgesamt kommt das dem System teuer, da es eine sehr ineffiziente Form der Steuerung ist.

Der unscharfe Begriff und die Konkretisierungsproblematik

Institutionen eines Systems, die auf Einzelinteressen fixiert sind und die sich zu Details vorwiegend negativ koordinieren, können mit einem abstrakter Begriff, einer regulative Idee wie Nachhaltigkeit nichts anfangen. In diesem Sinne ist es leicht verständlich, dass sehr viele Interviewpartner als eines der Haupthemmnisse meinten, dass der Begriff Nachhaltigkeit „zu schwammig“ sei.

So kam immer wieder massiv die Forderung auf, dass Nachhaltigkeit für die einzelnen Teilbereiche und Institutionen „heruntergebrochen“ werden müsste. Nachhaltigkeit als Ganzes, Nachhaltigkeit als abstraktes Konzept erscheint somit einfach zu groß für ein in Teilaspekte aufgegliedertes System. Damit die einzelnen Institutionen aktiv werden können, müsste es in Teilstücke aufgegliedert werden. Erst mit denen könnte dann gearbeitet werden. Auf diese Art müsste sich Nachhaltigkeit an die Arbeitsweise des Systems anpassen (nicht umgekehrt). Die Tatsache, dass das zur Zeit noch nicht funktioniert, ist nach der Meinung vieler Interviewpartner eines der institutionellen Haupthemmnisse. Besonders deutlich fiel diese Schwierigkeit bei den Interessensvertretern der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf. Da derzeit Nachhaltigkeit v.a. im Detailstreit zwischen Wirtschaft und Umwelt thematisiert wird, stehen sie als unbeteiligte Dritte relativ abseits. Nachhaltigkeit ist für sie kaum greifbar.

Es ist jedoch unklar, wer die Rolle des „Herunterbrechens“ übernehmen könnte (die Wissenschaft war dazu bisher nicht in der Lage). Zur Zeit scheint diese Aufgabe zu wenig wahrgenommen zu werden, als dass eine breite Diskussion entstünde.

Eigendefinitionen

Weil es keine Instanz gibt (und vielleicht auch niemals geben kann), die Nachhaltigkeit aufportioniert und den Institutionen für die Feinabstimmung vorlegt, macht sich jede Institution ihre eigene Definition von Nachhaltigkeit. Dabei geht sie so vor, dass sie den Begriff so modifiziert, dass er mit den derzeitigen Zielen und Interessen kompatibel ist oder sie sogar verstärkt. Bestehende institutionelle Grundannahmen werden nicht geändert und nicht hinterfragt. Das Interessante an diesem Phänomen ist, dass die Konstruktion von den Akteuren nicht als solche erkannt wird, sondern sie für die Wahrheit gehalten wird. Diese Abstimmung mit den Zielen der Institution geht so weit, dass der Inhalt vieler Reden zur Nachhaltigkeit mit ziemlicher Genauigkeit prognostiziert werden kann.

Umwelt-NGOs fordern in der Regel sehr vehement den langfristigen Schutz der Umwelt. Inhaltlich ähnlich, wenn auch nicht so radikal, werden Stellungnahmen aus der Umweltverwaltung sein. Wirtschaftstreibende fokussieren mit hoher Wahrscheinlichkeit auf folgende Inhalte: Nachhaltigkeit könne nur über Win-Win-Lösungen erfolgen, die „wirtschaftliche Säule“ der Nachhaltigkeit sei von großer Betonung, Förderinitiativen zur Nachhaltigkeit in Unternehmen seien besser als veraltete Gesetzesmaßnahmen und es wird von einem „nachhaltigen“ (=kontinuierlichen) Wachstum die Rede sein. Interessensvertreter von Arbeitnehmern werden Arbeitsplatzsicherung und -sicherheit sowie Wohlstand als nachhaltig charakterisieren. Bei Politikern hängt der konkrete Inhalt von ihrem Arbeitsschwerpunkt ab. Auf jeden Fall wird aber das, was sie gerade machen, als „nachhaltig“ dargestellt werden, egal ob es sich um Sicherheitspolitik, Budgetkonsolidierung oder traditionellen sektoralen Umweltschutz handelt – die alle sicherlich Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen, aber um deren konkreten Nachhaltigkeitswert doch zumindest Uneinigkeit besteht.

Zwischenbilanz: kein Zentrum des Widerstandes

Institutionen haben es schwer, sich mit dem abstrakten Thema Nachhaltigkeit zu befassen, da sie auf Einzelinteressen und Detailsteuerung spezialisiert sind. Um in der gewohnten Weise auch das Thema Nachhaltigkeit bearbeiten zu können, bedürfte es eines Prozesses, der den abstrakten Begriff für ihre Teilbereiche herunterbricht. Da dies nicht geschieht, verfolgen die Institutionen ihre gewohnten Aktivitäten weiter. Nachhaltigkeit kommt nur soweit vor, wie sie ihre bisherigen Interessen zu unterstützen oder zu hemmen scheint, wodurch es auf der Detailebene – entsprechend der jeweiligen Situation – zu einzelnen Förderinitiativen oder zu Kämpfen kommt.

In diesem Licht kann gut verstanden werden, was ein Interviewpartner gegen Ende eines Interviews meinte: „Es gibt kein Zentrum des Widerstandes.“ Ein anderer Interviewpartner meinte: „Es gibt keine institutionellen Hemmnisse, weil es kein Ziel gibt.“ Man könnte diesen Satz aber auch umdrehen und sagen: „Es gibt ein wesentliches institutionelles Hemmnis, nämlich, dass die Institutionen Nachhaltige Entwicklung nicht als Ziel aufnehmen können.“

Das Fehlen einer Integrationsinstitution oder Nachhaltigkeit als Umweltaufgabe

Was von vielen Interviewpartnern kritisiert wurde ist der Umstand, dass Nachhaltigkeit immer nur im luftleeren Raum zwischen den Institutionen stattzufinden scheint. Es gäbe keine eigens eingerichtete Organisation, die Nachhaltigkeit zum Auftrag hat. Gefordert wurden Organisationseinheiten für Nachhaltige Entwicklung, die folgender Eigenschaften bedürfen:

- den klaren Auftrag haben, ausschließlich für Nachhaltigkeit da zu sein,
- Vernetzungsarbeit zwischen den Institutionen und Interessen betreiben,
- Schlüsselpersonen beschäftigen, die verbinden und von allen geschätzt werden,
- Themen auf die Agenda bringen,
- auf oberster Ebene angesiedelt (Chefsache) und
- mit genügend Ressourcen ausgestattet

Dies wäre nach Ansicht einiger Interviewpartner sowohl in Unternehmen, in Verwaltungseinheiten oder auch im Bundeskanzleramt sinnvoll. Dass es derartige Institutionen bisher nicht gibt, wurde als wesentliches Hemmnis aufgefasst.

Wenn Nachhaltigkeit überhaupt institutionalisiert wurde, geschah dies bisher nur im Umweltbereich. Ursache mag sein, dass sich dort Personen finden, denen das Konzept wichtig ist (und die auch nicht auf der Seite der Verlierer sind).

Diese Tendenz kann wiederum auf vielen Ebenen beobachtet werden: In Unternehmen, im Organisationsbereich der Sozialpartner, in der Wissenschaft, bei der Arbeitsaufteilung der Ministerien... überall sind es in erster Linie jene Bereiche, die mit dem Umweltschutz zu tun haben, denen die Nachhaltigkeitsarbeit zufällt. Diese nehmen die Aufgabe natürlich gerne an, da sie hoffen, damit an Einfluss und Größe zu gewinnen und da sie sehen, dass das Konzept des traditionellen Umweltschutzes an seine Grenzen angelangt ist.

Diese vornehmliche Institutionalisierung im Umweltschutzbereich kann insgesamt aber einen „kontraproduktiven Effekt“ haben, wie ein Interviewpartner meinte. Denn Personen, die im Umweltschutz tätig sind, haben in anderen Bereichen keine *Credibility*, weil ihnen immer noch das Image ihres Metiers anhaftet. Für manche Politiker sei Nachhaltigkeit immer noch „zu grün“, um sich dessen anzunehmen. Und ein Akteur aus der Wirtschaft vermutete in der Nachhaltigkeit das „*trojanische Pferd der Umweltbewegung*“ – denn man versuche mit Hilfe der Nachhaltigkeit auf versteckte Art und Weise, doch noch jene „*Öko-gesetze*“ durchzubringen, die man mit dem traditionellen Umweltschutz nicht erreichen konnte. Der Vorwurf scheint sogar in manchen Fällen berechtigt. Es wird für Personen aber immer schwierig sein, ihren Hintergrund zu vergessen. Auch Umweltabteilungen haben ihre eigene Definition von Nachhaltigkeit konstruiert, indem sie sie an die ureigensten Interessen ihrer Institutionen angepasst haben.

Kein Gemeinschaftswissen

Es wurde kritisiert, dass es in den Institutionen kein Gemeinschaftswissen gäbe. Ein solches beruht aber auf zwei Faktoren, die bisher nicht gegeben sind: Einerseits entsteht eine kollektive Wissensbasis nur über intensive Kommunikation. Andererseits bedarf es eines Gemeinschaftsgefühls, an einem gemeinsamen Ziel (z.B. Nachhaltigkeit) zu arbeiten. Dies

findet bisher nicht statt. Eine Interviewpartnerin meinte dazu, dass erst mit einem derartigen Wissen die Basis für Kreativität und Innovationen geschaffen werden kann. Dazu brachte ein anderer Befragter ein ganz konkretes Beispiel. Es hätte sich herausgestellt, dass es in einem Ort, in dem es ein gut funktionierendes Vereinsleben gäbe (womit Kommunikation und Gemeinschaftssinn gegeben wären), auch leichter ist, neue Sachen auszuprobieren, wie etwa ein Biomassekraftwerk. In anderen Orten mit weniger Gesprächs- und Gemeinschaftskultur scheitern solche Projekte häufig.

Typischer Ablauf politisch-administrativer Entscheidungen

Abbildung 2 stellt dar, wie im politisch-administrativen System in vielen Fällen Prozesse von Anfang bis zum Schluss ablaufen.

Zuerst wird für jeden Bereich abgeklärt, wie viele Ressourcen vorhanden sind. Bedingt durch die Einsparungen im öffentlichen Bereich wurde diese Frage in den letzten Jahren noch wichtiger. Im Anschluss werden die Themen genannt, die auf die Agenda kommen könnten. Hier haben natürlich letztendlich die Politiker die Entscheidungskompetenz. Da sie aber in fachlichen Fragen von den Informationen ihres Netzwerkes abhängig sind, ist in dieser Phase der Einfluss von außen möglich. Akteure (Verwaltung, Sozialpartner, etc.) werden also versuchen, Politiker von ihren Themen zu überzeugen. Viele Akteure werden vielleicht weniger Glück haben und nicht genügend Zugang zu politischen Netzwerken haben. Sie haben aber immer noch die Möglichkeit, indirekt über andere Akteure zu beeinflussen, was vom Politiker als Problem wahrgenommen wird. Unternehmen, die nicht groß genug sind, um direktes politisches Lobbying betreiben zu können, können über ihre Interessensvertretungen Einfluss nehmen. Die Wissenschaft kann dies über die Verwaltung, NGOs über die Medien. Im Anschluss kommt es zur Formulierung der Fragestellung. Damit ist im wesentlichen bereits festgelegt, in welche Richtung die Lösungen gehen können. Der Prozess des Agenda-Settings ist also von immanenter Bedeutung.

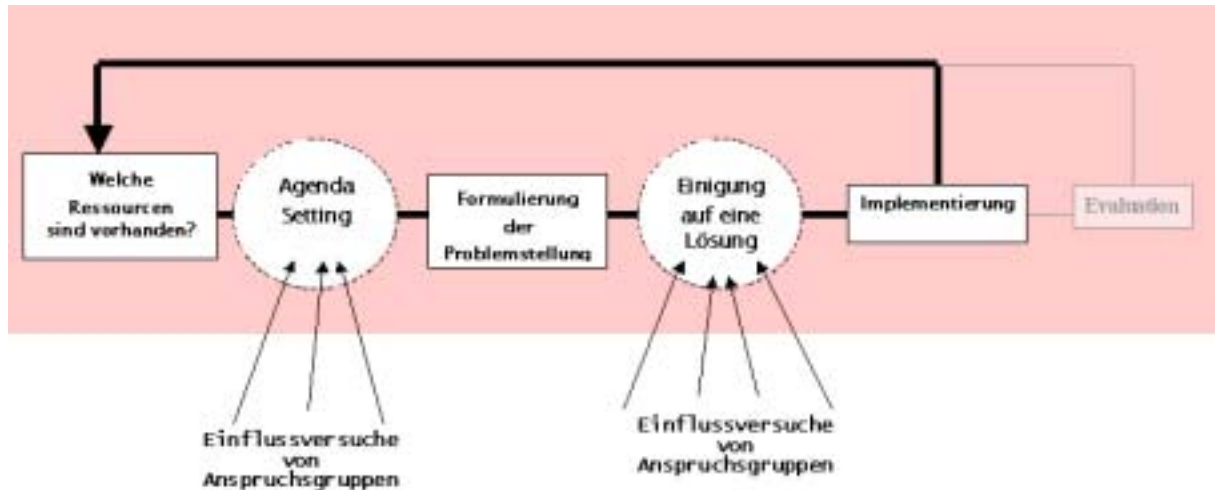
Nach der Formulierung der Problemstellung beginnen die Ausverhandlungen um die Lösungen. Dabei können von Seiten der öffentlichen Hand mehrere Wege beschritten werden. Es gibt die Möglichkeit, als relevant erachteter Partner integrativ in einem Lösungsprozess beteiligt zu sein. Öfters wird aber der Weg gegangen, dass sich Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen auftun, sich eine Meinung durchsetzt oder der Minimalkonsens getroffen wird.

Anschließend kommt es zur Implementierung. Ob es zu einer gründlichen Evaluation kommt, ist nicht immer gewiss.

Natürlich kommt es in der Praxis nicht zu einer reinen schematischen Abfolge. Prozesse überlagern sich. So findet etwa die Themenfindung für zukünftige Problemstellungen auch immer zeitgleich zu einer Problemlösung statt. Mehrere Prozesse laufen daher gleichzeitig ab und überlagern sich.

Kritik an dieser Vorgehensweise wurde dahingehend geübt, dass der ideale Ablauf anders aussehen sollte. Zu Beginn sollte es einen offenen und transparenten Prozess über die Festlegung der groben Schwerpunkte geben. Im Anschluss sollten die Ziele festgelegt werden. Erst danach sollte festgelegt werden, wie viel finanzielle Mittel und wie viel Personal mit welchen Qualifikationen man für die Erreichung der Ziele aufwenden kann.

Abbildung 2: typischer Ablauf politisch-administrativer Entscheidungen



Faktoren für die Einflussnahme – der Machtaspekt

Es ist kaum dem Zufall überlassen, welche Institutionen und Anspruchsgruppen auf die Themenfindung und Problemlösung großen Einfluss nehmen können. Es gibt eine Reihe von Faktoren, welche die Wahrscheinlichkeit einer Einflussnahme stark erhöhen können. Akteure sollten dabei über folgendes „Institutionskapital“ verfügen, um von anderen Institutionen entsprechend wahrgenommen zu werden: Gewicht, thematische Nähe, Vertrauen und Verknüpfung.

- 1 **Institutionelles Gewicht:** Eine Institution wird umso „gewichtiger“, je mehr sie über Ressourcen, Mitglieder und einheitliches Auftreten verfügt. Dabei ist leicht einzusehen, warum diese Faktoren bedeutend sind, falls man als Institution Einfluss auf andere Akteure ausüben will. Ist eine Organisation gut mit Ressourcen ausgestattet, kann sie es sich leisten, an Konferenzen teilzunehmen, Gremien zu beschicken, das zeitintensive Lobbying zu betreiben, Expertengutachten in Auftrag zu geben, die ihre Position untermauern, die Medien über Inserate wohlwollend zu stimmen und sie kann sich teure professionelle Öffentlichkeitsarbeit leisten. Die Bedeutung einer hohen Mitgliederzahl ist ähnlich augenscheinlich. Eine Institution hat damit einen wesentlichen Einfluss auf die öffentliche Meinung, da sie „Stimmung unter ihren Mitglieder machen kann“. Diese werden die Meinung weiterverbreiten, womit ein Multiplikatoreffekt einsetzt. Gleichzeitig kann eine mitgliederstarke Institution ihre Argumente damit untermauern, dass eine große Gruppe dahinter steht. Dies funktioniert aber nur, wenn die Institution mit ‚einer Stimme‘ spricht. Gibt es unter den Mitgliedern einer Institution unterschiedliche Lager, die sich nicht auf eine Position einigen können, nimmt das Gewicht der Institution rapide ab.

Die ‚Mitgliedschaft‘ muss aber nicht streng institutionalisiert sein. Es genügt, über eine gewisse Zeit die Themenführerschaft zu erlangen und dabei so geschickt vorzugehen, dass viele Menschen für kurze Zeit mit der Position sympathisieren. Hohe moralische Integrität und äußere Glaubwürdigkeit kann so viele traditionelle Ressourcen ersetzen. NGOs haben diese Chance erkannt.

✓

Thematische Nähe: Institutionen, die sich thematisch nahe stehen, haben auch eine größere Wahrscheinlichkeit miteinander in Kontakt zu treten. Sie bearbeiten ähnliche Themen, beschäftigen Experten aus dem gleichen Metier (was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass man auf gegenseitige Wertschätzung trifft) und verwenden einen ähnlichen ‚Code‘, der die Kommunikation erleichtert.

“

Vertrauen: In den Interviews wurde der Eindruck erweckt, dass sich Vertrauen aus zwei Faktoren zusammensetzt: Kompetenz und Aussicht auf Bestätigung. Kompetenz bedeutet, dass eine Institution über Know How verfügt, das die anderen Akteuren nicht haben. Die Qualität vergangener Arbeit ist von Bedeutung. Die Kompetenz einer Organisation wird daran gemessen.

Ein überaus bedeutender Faktor ist die Aussicht auf Bestätigung. Die Wahrscheinlichkeit, Gehör zu finden, erhöht sich dann, wenn den Zielen der zu beeinflussenden Institution nicht widersprochen wird – oder besser noch, wenn die eigenen Interessen den Interessen der anderen Institution dienlich sind. Es soll vermieden werden, dass ‚einem jemand in den Rücken fällt‘. Um diese Gefahr von vornherein abzuwenden, werden sich jene Institutionen näher, die ähnliche Werte und Grundüberzeugungen teilen. Um diese einschätzen zu können, ist die Geschichte einer Organisation wichtig. Zu welchem Zweck wurde sie gegründet? Wem hat sie bisher geholfen, wem hat sie geschadet? So zeichnete sich in den Interviews das Bild ab, dass Wissenschaftler v.a. beauftragt werden, um eine bereits festgelegte Grundansicht zu bestätigen. Der wissenschaftliche Spielraum der Erkenntnisfindung ist somit eng bemessen. Ebenso zeigte sich, dass Nichtregierungsorganisationen tw. höhere Chance auf Einbindung und Kooperation hatten, wenn sie den richtigen Parteien nahe standen.

c

Verknüpfung: Wie sehr die Institutionen untereinander organisatorisch, personell und finanziell verknüpft sind, hängt in erster Linie von den ersten drei Faktoren ab. Sind alle gegeben – hohes Gewicht, thematische Nähe, großes Vertrauen – ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es eine enge institutionelle Verknüpfung gibt. Da dies nur bei wenigen der Fall ist, gibt es unterschiedliche Grade an Verknüpfung. Diese kann verschiedene formelle Stufen annehmen:

- a) *Offiziell institutionalisierte Verknüpfung:* Die Regeln des Austausches sind hier formell (oftmals auch gesetzlich) institutionalisiert und einklagbar. Beispiel ist die gesetzliche Einbindung der Sozialpartner in politische Entscheidungsprozesse.
- b) *Halbformelle Verknüpfung:* Diese entsteht dann, wenn unterschiedliche Institutionen ein intermediäres Feld beschreiten und dort zusammenarbeiten. Das schafft gegenseitige Abhängigkeit. Die konkrete Form der Zusammen-

arbeit kann hier sehr viele Gesichter haben. Manche Institutionen können eine Zeitlang fix damit rechnen, gewisse Räte mit eigenen Personen zu beschicken. Halbformelle Verknüpfungen entstehen auch über Kooperationen zu gewissen Projekten. Es können auch Zwischeninstitutionen, die für eine gemeinsame Mission arbeiten, ins Leben gerufen werden. Solche Formen der Zusammenarbeit bleiben über längere Zeit bestehen als spontane Projekte. Durch halbformelle Verknüpfung entsteht ein Graubereich. Die Grenzen zwischen manchen Institutionen können nur noch schwer gezogen werden. Es ist oft schwierig zu sagen: Gehört das noch zur Verwaltung? Oder sind das v.a. Interessen der Wirtschaft? Oder geschieht hier Politik?

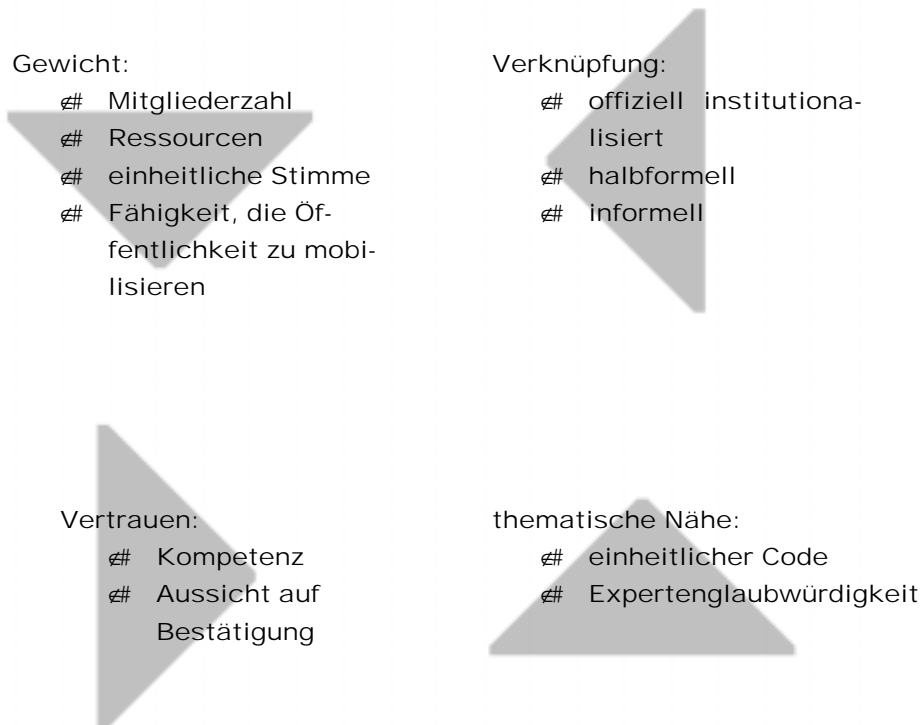
- c) *Informelle Verknüpfung*: Diese ist in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Wenn es zwischen Institutionen ausschließlich informelle Verknüpfung gibt, hängt sie zu einem großen Teil von Sympathie und Wohlwollen ab.²⁸⁴ Gibt es allerdings offiziell institutionalisierte und halbformelle Verknüpfungen, dann kommt es auch immer automatisch zu informellem Austausch. In diesen Fällen sind die informellen Verknüpfungen von dauerhaftem Bestand.

Die institutionelle Nähe und die Einflussnahme sind dann am größten, wenn alle vier obenstehenden Faktoren vorhanden sind. Das ist aber nicht immer der Fall. Es kann z.B. durchaus sein, dass eine Organisation überhaupt kein Gewicht hat. Wenn sie aber zum gleichen Thema arbeitet, die gleichen Grundüberzeugungen teilt und in Folge dessen auch über enge Verknüpfungen verfügt, ist ihr Einfluss garantiert. Eine ihrer Partnerorganisationen kann aber ein ganz anderes Schicksal erleiden. Arbeitet sie qualitativ genauso hochwertig, aber ist von ihr keine Bestätigung zu erwarten, wird man sich in der Regel hüten, sie irgendwie einzubinden.

Ähnlich kann es auch einer Organisation ergehen, die über viel Gewicht, aber über wenig Vertrauen verfügt, und auch ganz andere Themen auf die Agenda bringen möchte. Ihre Einflussmöglichkeit wird stark darunter leiden. Ihr bleibt nur der indirekte Weg über den öffentlichen Konflikt und die damit verbundene negative Koordinierung

²⁸⁴ NGOs etwa leiden unter diesem Umstand. Sie konnten bis jetzt nur teilweise in b) vordringen. Bereich a) blieb ihnen bisher vollständig verwehrt.

Abbildung 3: institutionelle Faktoren für die Einflussnahme



Große institutionelle Nähe und gegenseitige Einflussnahme besteht im *inneren Kreis* (vgl. Abbildung 1, S. 147). Bei den Akteuren, die dort vertreten sind, sind viele der oben genannten Faktoren gegeben. Ein Phänomen, das in den Interviews beobachtet werden konnte, ist, dass zwischen diesen Akteuren eine relativ große Vorsicht in der gegenseitigen Kritik waltete.

Ein weiteres Phänomen war, dass einige Gruppen die Faktoren nur ungenügend erfüllen konnten. Dies traf z.B. auf die Masse der Kleinunternehmer zu. Für sie war der Sprung zu groß, ihre Meinung bei den Interessensvertretern vehement durchzusetzen. Noch deutlicher wurde es aber bei den Bürgern. Wenn auch viele Interviewpartner beteuerten, dass der Bürger wichtig sei, so wurden sie trotzdem in bezug auf Nachhaltige Entwicklung in keine Institution aktiv eingebunden. Bürger können daher nur im begrenzten Ausmaß als „Akteure“ der Institutionenlandschaft bezeichnet werden. Es ist wenig verwunderlich, dass es unter diesen Umständen zu einer „Entfremdung“ kommt.

Im Gegensatz dazu war auffallend, dass die Gruppen mit wenig ‚institutionellem Kapital‘ sehr wohl einflussreich tätig wurden, wenn für sie Institutionen geschaffen wurden. Bei den Bürgern waren dies Partizipationsprozesse auf lokaler und regionaler Ebene, bei Kleinunternehmer waren es Clusterinitiativen.

Selbstverschließungstendenzen

Gruppierungen mit hoher gegenseitiger Einflussnahme droht die Tendenz, sich thematisch zu verschließen. *Weak Signals* über die Nachhaltigkeit der aktuellen Entwicklungen werden von den gesellschaftlichen Key-Playern nicht entsprechend wahrgenommen. Sie kommen anfangs nur von kleinen Randgruppen, die über wenig Einfluss verfügen. Solche schwachen Signale haben dann wenig Chance, wenn sie einen Strukturwandel nahe legen. Ursache ist, dass sie den traditionellen Detailinteressen aller wichtigen Akteure widersprechen. Die Schlüsselinstitutionen kreisen somit weiterhin um ihre eingefahrenen Sichtweisen.²⁸⁵ Die Gefahr des *Group Thinks* ist gegeben. Die Entscheidungen stützen sich auf altergebrachte Ideologien, welche die Systemdynamik antreiben. Nachhaltige Entwicklung als Thema hat somit eine schlechte Startposition in der Institutionenlandschaft.²⁸⁶

Das Verweigern der „institutionellen Frage“

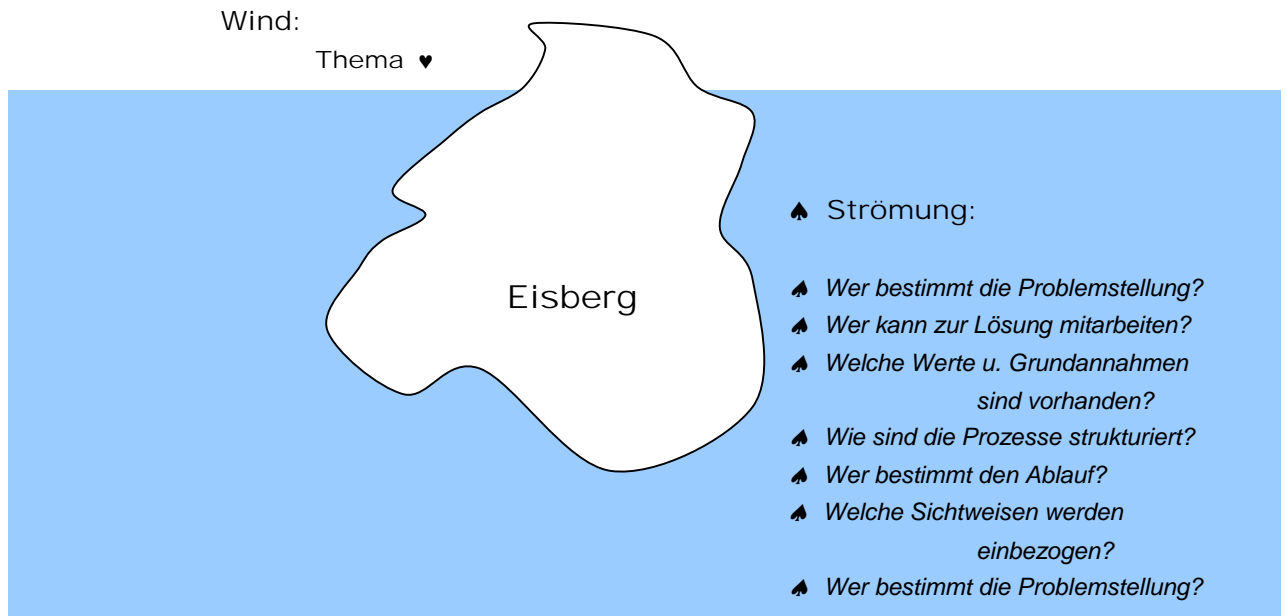
Nach all den Ausführungen wurde bisher eines der größten Hemmnisse noch nicht explizit ausgesprochen. Eine der Hauptschwierigkeiten für Nachhaltige Entwicklung ist, dass „institutionelle Fragen“ gar nicht gestellt werden. Die Kommunikation zwischen den Institutionen dreht sich in erster Linie um Detailfragen. Wie diese Diskussion verläuft, ist nach außen hin auch transparent. Machtfragen werden nicht gestellt und auch nicht diskutiert. Es geht dabei um Fragen wie: Wer bestimmt die Problemstellung? Wer kann zur Lösung mitarbeiten? Welche Werte und Grundannahmen liegen den Problemdefinitionen und Lösungen zugrunde? Wie sind diese Prozesse strukturiert? Wer bestimmt den Ablauf? Welche Sichtweisen werden einbezogen? Oder noch viel wichtiger: Welche Sichtweisen sind ausgeklammert? All die Antworten auf diese Fragen sind nach außen hin nicht transparent.

Es sind aber genau diese Fragen, die die Entwicklung bestimmen. Das konkrete Thema ist nur eine Oberflächenerscheinung, die eingeschlagene Richtung wird im Wesentlichen von den Gegebenheiten im Untergrund bestimmt.

Der Vergleich mit einem Eisberg bietet sich an. Über dem Wasser kann der Wind die Richtung etwas beeinflussen. Dies geschieht zur Zeit bereits mit Detailsteuerung zur Nachhaltigen Entwicklung – mit Förderinitiativen und Gesetzgebungen. Aber unter der Oberfläche – von außen nicht wahrnehmbar – bestimmen die Strömungen, wohin der Eisberg sich bewegt. Will Nachhaltige Entwicklung mehr als ein Oberflächenphänomen werden, muss sie sich der institutionellen Frage stellen.

²⁸⁵ Ein Interviewpartner charakterisierte eine dieser eingefahrenen Sichtweise folgendermaßen: „Die glauben alle an diese Definition: Zukunft = Gegenwart + 3% !“

²⁸⁶ Doch was im Großen passiert, kann auch im kleinen passieren. Selbstverschließungstendenzen existieren auch unter den Akteuren, die sich mit Nachhaltiger Entwicklung beschäftigen. Auch hier hängt die Einflussnahme von Faktoren wie thematischer Nähe und Vertrauen ab. Die Gefahr einer andauernden Selbstbestätigung ist auch innerhalb der ‚Nachhaltigkeitsszene‘ vorhanden.

Abbildung 4: Die verborgene institutionelle Frage

11 Literaturverzeichnis

- Arnim, H.H.v. (1991): Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz.
- Bals, C. (1996): Die Systemlogik nutzen! In: Politische Ökologie 46, Mai/Juni 1996, S.58-62.
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt.
- Beck, U. (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt.
- Bergant, J. M. (1989): Marketing für Forschung und Entwicklung. Forschungsmarketing in Österreich. Eine theoretische und empirische Untersuchung zur Marketing-Orientierung in der Forschungspolitik und im Forschungsmanagement in Österreich. Wien.
- Binswanger, M. (2000): „Technological Progress and Sustainable Development: What about the Rebound Effect?“ Paper for the ESEE Conference 2000 in Vienna.
- Braun, M.-L. (2001): Nachhaltige Kommunikation. In: pö-forum „Nachhaltig Kommunizieren“, Sonderveröffentlichung der Politischen Ökologie 71, München, S.3f.
- Brunnengräber, A. (2001): Geld regiert die Welt. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.30-33.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.) (2001): Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich – 2. SUSTAIN Bericht. Aus der Reihe: Nachhaltig Wirtschaften konkret, Berichte aus Energie und Umweltforschung 38/2001, Wien.
- Busch-Lüty, C. (1996): Zukunftsoffen, lebensnah und kooperativ – Welche politische Kultur braucht nachhaltiges Wirtschaften? In: Politische Ökologie Nr. 46/1996, S. 42-48.
- Canzler, W. und Burmeister, K. (1994): Politik ohne Demokratie? Ein Plädoyer für eine (Re-)Politisierung der Zukunftsprobleme. In: Zukünfte 9/94, S.14-17.
- Carley, M. und Christie, I. (2000): The World's Commons: The Challenge of Governance. In: WHAT - World Humanity Action Trust (Hrsg.): Governance for a Sustainable Future I. Reports of the Commissions of the World Humanity Action Trust, London.
- Caterbow, A. und Boris Holzer (2001): Babylonische Sprachverwirrung. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.37-39.
- Collier, Ute (1997): Sustainability, Subsidiarity and Deregulation - New Directions in EU Environmental Policy. In: Environmental Politics Nr.6, Sommer 1997, S.1-23.
- Dettling, W. (1994): Am Anfang ist die Gesellschaft – Für einen Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik. In: Zukünfte Nr.9/1994, S.34-37.
- Easton, D. (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York, London, Sydney.

- El-Ghoussein, A. (2001): Umweltpolitik ist inzwischen Gesellschaftspolitik – ein Interview mit Thilo Bode (ehemaliger Executivdirector von Greenpeace Amsterdam). In: *Vom David zum Goliath? Politische Ökologie*, Nr. 72, Okt. 2001, S.54f.
- Ellwein, T. und Hesse, J.J. (1998): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Aufl., Sonderausgabe des Textteils. Opladen.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ (1998): *Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung*. Endbericht, Bonn.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1995): *Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification*. COM (95) 288 final/2.
- Europäisches Beratendes Forum für Umwelt und nachhaltige Entwicklung der Europäischen Kommission (Hrsg.) (2000): *Zukunftsfähiges Regieren – Institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte der Nachhaltigkeit*. Brüssel.
- Europäischer Rat (Lissabon). 23. und 24. März 2000, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, S. 4 (zitiert aus dem Internet).
- European Environment Agency (1995): *Environment in the European Union*. Copenhagen.
- Finger, M. u. Verlaan, P. (1995): *Learning our way out – a conceptual framework for social-environmental learning*. In: *World Development* 3/1995, S.503-513.
- Furtak, F. (2001): *In der Kuschelfalle*. In: *Politische Ökologie*, Nr. 72, Okt. 2001, S.44-47.
- Gerken, L. u. Renner, A. (1996): *Nachhaltige Entwicklung unter dem Primat der Bürgersouveränität*. In: *ZAU 1996*, S.9-14.
- Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity*. Stanford, S.100ff.
- Glasl, F. (1982): *Reformansätze in Politik und Verwaltung*. In: ders. (Hrsg.): *Verwaltungsreform und Organisationsentwicklung*. Wien, S. 69-88.
- Glasl, F. und von Sassen, H. (1983): *Reformstrategien und Organisationsentwicklung*. In: Glasl, F. (Hrsg.): *Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung*. Wien.
- Graßl, H. (1994): *Globale Umweltveränderungen und Anforderungen an die Politik*. In: *Zukünfte 9/1994: Zukunftsfähige Politik – Perspektiven für das 21. Jahrhundert*. Essen, S.22-25.
- Gross, P. (1995): *Die Multioptionsgesellschaft*. Frankfurt/a. M.
- Halblützel, P. (1995): *New Public Management. Ein Verwaltungsreformkonzept für die Schweiz*. In: *VOP 3/1995*, S. 142-147.
- Hemmati, M (2001): *Gäste auf glattem Parkett*, S.18. In: *Politische Ökologie*, Nr. 72, Okt. 2001, S.18-21.
- Hennig, J. (1998): *Organisationsreform als mikropolitische Gestaltungsprozess*.
- Hey, C. (1994): *Umweltpolitik in Europa – Fehler, Risiken, Chancen*. München.
- Ikwue, A. und Skea, J. (1996): *Business and the genesis of the European Community carbon tax proposal*. In: Welford and Starkey, R (Hrsg.): *Business and Environment, Earthscan*.
- Iten, R. (1998): *Energiesteuern und Innovation*. In: E.V.A. - *Energieverwaltungsagentur* (Hrsg.): *Energy – Die Zeitschrift der Energieverwaltungsagentur* Nr.5-6/98. Wien, S.7.
- Jänicke, M. (1993): *Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung?* In: Böhret, We-
wer (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert*. Opladen, S.63-77.

- Jänicke, M. (1996): Jenseits des additiven Ansatzes. In: Politische Ökologie 46, Mai/Juni 1996, S.39-41.
- Kanatschnig, D. (1992): Vorsorgeorientiertes Umweltmanagement. Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft. Wien, New York.
- Kanatschnig D., Ömer B. (1996): Grundlagen einer integrativen Umsetzung des Nationalen Umweltplanes für Österreich. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung Band 1. Wien.
- Kraus, H. et al. (1983) : Organisationsentwicklung in der österreichischen Landesverwaltung. In: Glasl, F. (Hrsg.): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Verl. Paul Haupt, Bern, Stuttgart.
- Krüger, S (2001): NGOs und Gewerkschaften – Vorbilder oder Konkurrenten. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S27f.
- Leder, M. (1989): Innovationsmanagement. Ein Überblick. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft. Ergänzungsheft 1/1989, S.1-54.
- Leicht, R. (2001): Alles Verhandlungssache – Das Kommissionswesen blüht, das Parlament verkümmert. In: Die Zeit Nr.22/2001, 23.Mai 2001, S.5.
- Liefferink, D. und Mol, A. (1997): Voluntary Agreements as a form of Deregulation? In: Collier, U.: Deregulation in the European Union: Environmental Perspectives.
- Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.
- Lukschanderl, L. (2001): Ist der Spagat gelungen? In: Umweltschutz 10/2001, S.12-16.
- Maier, G. und Rosenstil, L. (1997): Lernende Organisationen und der Umgang mit Fehlern. In: Dr Wieselhuber und Partner (Hrsg.): Handbuch Lernende Organisation: Unternehmens- und Mitarbeiterpotentiale erfolgreich erschließen. Wiesbaden, S. 101-108.
- Mayntz, R. und Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt.
- Meppem, T. (2000): The discursive community: evolving institutional structures for planning sustainability. Ecological Economics 34, Juli 2000, S.47 – 61.
- Meppem, T. and Gill, R. (1998): Planning for sustainability as a learning concept. In: Ecological Economics 26: S.121-137.
- Midttun, A. (1999): The Weakness of Strong Governance and the Strength of Soft Regulation: Environmental Governance in Post-modern Form. In: Innovation 12, Nr. 2, 1999, S.235-250.
- Minsch, J. et al. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Hrsgg. von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Springer Verl., Berlin, Heidelberg.
- Möller, C. (1995): Vom Anwalt zum Mediator. In: Politische Ökologie 43, Nov./Dez. 1995, S.28-32.
- Naschold, F. et al. (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit: internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Sigma Rainer Bohn Verl., Berlin.
- Nelson, R.R. und Winter, S.G. (1982): An Evolutionary Theory of Economic Change.
- Offe, C. (1996): Designing Institutions in East European Transitions. In: Goodin, R.E. (Ed.): The Theory of Institutional Design. Cambridge, S. 199-226.

- Österreichische Bundesregierung (Hrsg.) (1995): Nationaler Umweltplan. Wien.
- Probst, G. und Büchel, B. (1998): Organisationales Lernen – Wettbewerbsvorteil der Zukunft. Wiesbaden.
- Prudlo, T. (2001): Leicht, locker, schlagkräftig? In: Vom David zum Goliath? Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.63-65.
- Putnam, R. (1993): Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy. Princeton.
- Resel, K. (2000): Nachhaltige Unternehmensentwicklung durch organisationales Lernen. Diplomarbeit, Uni Wien.
- Rogers, E.M. (1983): Diffusion of Innovation.
- Ronneberger, F. (1977): Leistungen und Fehlleistungen der Massenkommunikation. In: Langenbucher, W.R. (Hrsg.): Politik und Kommunikation. München, Zürich.
- Röpke, J. (1987): Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung wirtschaftlicher Entwicklung in komplexen Systemen. In: Borchert, M., Fehl, U. und P. Oberender (Hrsg.): Markt und Wettbewerb. Bern, S. 227-243.
- Roth, R. (1994): Demokratie von unten. Perspektiven dezentraler Politikgestaltung. In: Zukünfte Nr.9/1994, S. 42-45.
- Roth, R. (2001): Die Stimme erheben. In: Vom David zum Goliath? Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.14-16.
- Rucht, Dieter (2001): Nicht Dichtung, sondern Deutung. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.40-43.
- Scheer, H. (2001): Der Umstieg ist möglich – Interview mit Hermann Scheer. In: UNCHS (Hrsg.): Newsletter Best Practices in Urban Environmental Technologies Nr.8 “Energieeffizienz”, 3/2001, S.20-22.
- Schleicher, S. (1999): Wirtschaftliche Innovation durch eine umweltorientierte Wirtschaftspolitik – Die Transformation der österreichischen Umweltpolitik auf dem Weg von Zwentendorf bis Kyoto. Bericht für den österreichischen Klimabeirat (ACCC), <http://www.accc.gv.at/pdf/sts9901.pdf>
- Schneidewind, U. et al (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte. In: GAIA 6 (1997), S.182-196.
- Selle, Klaus (1991): Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen, in: Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), H.106, S.34-45.
- Selten, R. (1998): Features of Experimentally Observed Bounded Rationality. In: European Economic Review Nr. 42, S. 413-436.
- Semle, F. (2001): D@vids neue Schleuder. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.22-24
- Senge, P.M. (1992): The Fifth Disziplin: The Art and Practice of the Learning Organisation. Random House, Sydney.
- Snow, D.; E. Rochford; S. Worden und R.Benford (1986): Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation. In: American Sociology Review, Nr. 51, Heft 4, S. 464-481.
- Take, I. (2001): Auf Freierrfüßen. In: Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.34-36.
- Ulrich, P. (1996): Brent Spar und der „moral point of view“. In: Die Unternehmung Nr. 1/1996, S.27-46.

- Vereinte Nationen (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung: Agenda 21.
- von der Heydt, Andreas (1997): Verhandeln für eine bessere Zukunft: Mit Vermittlerorganisationen zur Nachhaltigen Entwicklung? Sternenfels; Berlin.
- Wahl, P. (2001): Aufstieg alternativer Eliten, S.10. In: Vom David zum Goliath? Politische Ökologie, Nr. 72, Okt. 2001, S.10-13.
- Walz, H. (1995): Das intelligente Unternehmen, Landsberg/Lech.
- WBGU (2001): Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Springer Verl., Berlin.
- Wewer, G. (1994): Die Zukunft gestalten: leichter gesagt als getan – Ein Bericht aus der Praxis. In: Zukünfte 9/94, S.18-21.
- Wicha, B. (1982): Die Salzburg-Kommission: Von der Politikentwicklung zur Organisationsentwicklung. In: Glasl, F.: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Wien, S.273-302.
- Witt, U. (1987): Individualistische Grundlagen der evolutorischen Ökonomik. Tübingen.
- Zimmermann, H. et al. (1998): Innovation jenseits des Marktes – Innovative Wirkung umweltpolitischer Instrumente. Berlin.

Anhang

Der Anhang zeigt die Hilfsmittel, die bei den Interviews verwendet wurden:

☞ **Interviewleitfaden**

☞ **Akteurskärtchen**

☞ **Plan zur Institutionenlandschaft, auf dem die Akteurskärtchen platziert werden konnten**

(hier in Format A4, im bei den Interviews im Format A3 verwendet)

Interview-Leitfaden

Einleitung

über das Projekt:

*Kurzvorstellung des Projektes und der Ziele
Allgemeines über die Befragung
Anonymität bleibt gewahrt*

über das Interview:

*Dauer: 1 Stunde
Erklärung der Methode*

Einstieg & freier Teil: Ihr erster Kontakt mit Nachhaltiger Entwicklung

Ihre Erfahrungen in der Organisation

„Wie schätzen sie die Rolle der Nachhaltigen Entwicklung in Ihrer Organisation ein? Ist das Konzept auf fruchtbaren Boden gefallen oder gibt es gewisse Hemmnisse?“

Landschaft...

1) Kärtchen durchsehen und relevante Akteure auswählen

„Wählen Sie die Akteure aus, die bei nachhaltiger Entwicklung für ihre Organisation/für Sie relevant sind! Das können solche sein, mit denen ihre Organisation jetzt schon in Kontakt ist, aber auch solche, mit denen sie bisher wenig Kooperation pflegen.“

2) im Bedarfsfall Akteure ergänzen

3) Akteure auf Landschaft platzieren

4) Landschaft ergänzen

Kärtchen-Stapel noch einmal durchsehen + weiße Kärtchen schreiben

5) Landschaft beschreiben

„Wie wirken die Akteure zusammen? Wo treten Hemmnisse für nachhaltige Entwicklung auf?“

6) System verändern

„Wenn Sie die Möglichkeit hätten, das System so zu ändern, dass nachhaltige Entwicklung forciert wird – Wie würde dann die Landschaft aussehen?“

Wirtschaftskammer	Industriellenvereinigung
Landwirtschaftskammer	Großunternehmer
Großunternehmer	Kleinunternehmer
Kleinunternehmer	Bürgerinitiativen
Bürger	Bürger
NGO	NGO
NGO	Wissenschaft

Wissenschaft	Wissenschaft
Ministerium	Ministerium
Ministerium	Amt der Landesregierung
Amt der Landesregierung	Bezirkshauptmannschaft
Bezirkshauptmannschaft	Bezirkshauptmannschaft
Gemeinde	Gemeinde
Gemeinde	Medien

intern - <u>übergeordnete</u> Ebene	intern - <u>untergeordnete</u> Ebene
intern - Nachbarabteilung	intern - Nachbarabteilung
Parteipolitik	intern - Abteilung in anderen Ressorts
Politiker	Politiker
Arbeiterkammer	Gewerkschaftsbund

Institutionenlandschaft

Projekt: Institutionelle Innovationen –
institutionelle Hemmnisse



**eigener
Bereich**

Kreis 1:
regelmäßige
Kooperation

starke
Einflussnahme

Kreis 2:
fallweise
Zusammenarbeit

mittlere
Einflussnahme

Kreis 3:
lose Kontakte

geringe
Einflussnahme

Peripherie:
wären wichtig, aber es
gibt keine Kontakte

keine Einfluss-
nahme

