

**Peter H. Feindt,
Partizipative Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren – Ent-
wicklung, Modell und Arbeitsprogramm**

aus:

Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation

herausgegeben von

Susanne Wittek, Peter H. Feindt, Wolfgang Gessenharter,
Jutta Hoppe, Eberhard K. Seifert, Heinz Spilker

S. 91-114

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Diese Publikation ist außerdem auf der Website des Verlags Hamburg University Press *open access* verfügbar unter <http://hup.rrz.uni-hamburg.de>.

Die Deutsche Bibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver Der Deutschen Bibliothek verfügbar unter <http://deposit.ddb.de>.

ISBN 3-9808223-0-3 (Printausgabe)

© 2002 Hamburg University Press, Hamburg

<http://hup.rrz.uni-hamburg.de>

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Einleitung	9
<i>Peter H. Feindt, Jutta Hoppe, Eberhard K. Seifert, Susanne Wittek</i>	
Partizipative Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsindikatoren – eine kritische Bestandsaufnahme	21
<i>Jutta Hoppe</i>	
Reicht ein einziges Indikatorensystem, um das Nachhaltigkeitsverständnis der Gesellschaft abzubilden?	35
Korreferat zum Beitrag von Jutta Hoppe	
<i>Manuel Gottschick</i>	
Zur prozessualen und inhaltlichen Funktion von NI-Systemen – Probleme und Beispiele	47
<i>Susanne Wittek</i>	
Partizipation bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren	61
Korreferat zum Beitrag von Susanne Wittek	
<i>Gerd Michelsen</i>	
Zum Stand der Diskussion von <i>micro-macro linkages</i> in der NI-System-Entwicklung: Kompatibilitäten zwischen Regional- und Unternehmensberichterstattung	67
<i>Eberhard K. Seifert</i>	
Herausforderungen und Probleme bei der Entwicklung von NI-Systemen	85
Korreferat zum Beitrag von Eberhard K. Seifert	
<i>Johann Lawatscheck</i>	

Partizipative Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren – Entwicklung, Modell und Arbeitsprogramm	91
<i>Peter H. Feindt</i>	
Zusammenfassung des Korreferates von Thomas Saretzki zum Beitrag von Peter H. Feindt	115
Zusammenfassung der Diskussionen	117
Literaturverzeichnis	127
Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops „Partizipative Entwicklung von Indikatoren der Nachhaltigkeit“ vom 23. März 2001	136
Die Herausgeberinnen und Herausgeber / die Autorinnen und Autoren	140

Partizipative Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren – Anforderungen, Modell und Arbeitsprogramm

Peter H. Feindt

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die Erstellung von Indikatorensystemen als politisches Problem
- 3 Stellenwert und Funktionen von Beteiligung in verschiedenen Nachhaltigkeitskonzepten
 - 3.1 Das Retinitätskonzept des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen
 - 3.2 Drei-Säulen-Theorie der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“
 - 3.3 Das Umweltraumkonzept der „Wuppertal-Studie“
- 4 Zur Funktion von Beteiligung bei der Erstellung von NI-Systemen
- 5 Drei Formen der politischen Beteiligung
- 6 Ein Verfahrensvorschlag
- 7 Ansätze für eine Beschreibung des Systems „Metropolregion Hamburg“
- 8 Ausblick: Ein Verfahrensvorschlag zur kooperativen und partizipativen Erstellung von Indikatoren für eine nachhaltige Regionalentwicklung
- 9 Schlussbemerkung

1 Einleitung

Dass die Erstellung eines Nachhaltigkeitsindikatoren-Systems (NI-System) wegen der unvermeidlichen impliziten Formulierung von Handlungszielen eine politische Aufgabe darstellt, tritt in der diesbezüglichen konzeptionellen Diskussion häufig in den Hintergrund. Dabei lässt sich gerade daraus die Forderung nach einer „partizipativen“ Erarbeitung von NI-Systemen ableiten (2). Während der Begriff nachhaltiger Entwicklung und die Rolle von Partizipation selbst

Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sind (3), verbinden sich in allen konkurrierenden Konzeptionen mit Partizipation Anforderungen, die nur dadurch einzulösen sind, dass die Teilnehmersauswahl an Prinzipien der sachlichen und sozialen Repräsentativität geknüpft werden. Damit verschiebt sich der Fokus von partizipativen hin zu kooperativen Formen der Beteiligung (4 und 5). Die Kombination der Beteiligungsmodelle *Search Conference*, Fokusgruppe und Lernzirkel könnte es ermöglichen, den vielfältigen Anforderungen an eine partizipative Erstellung von NI-Systemen gerecht zu werden (6). Diese setzt eine Bestimmung des sozialen Systems voraus (7). Nach einem konkreten Arbeitsplan (8) schließen einige weiterführende Überlegungen den Beitrag ab (9).

2 Die Erstellung von Indikatorensystemen als politisches Problem

Die Erstellung von Indikatorensystemen – so die Ausgangsthese dieser Überlegungen – stellt in mehrfacher Hinsicht ein politisches, kein rein wissenschaftliches Problem dar.

- Zunächst entstammt der Begriff nachhaltiger Entwicklung dem politischen, nicht dem wissenschaftlichen Kontext (Ewringmann 1999: 18). Die gegenwärtige Diskussion findet ihren gemeinsamen gedanklichen Bezugspunkt in dem Bericht *Our Common Future* der UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung, die nach ihrer Vorsitzenden, der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtlandt, benannt ist (Hauff 1997). Politische und praktische Überlegungen zur Umsetzung des Konzepts nachhaltiger Entwicklung beziehen sich jedoch noch weit stärker auf die Agenda 21, das Abschlussdokument der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro tagte. Von daher entstammt der Begriff nachhaltiger Entwicklung einem „multinationalen Konsenspapier“ (Mattern/Wagner 1998: 55) nicht dem wissenschaftlichen Reflexionszusammenhang. Den konzeptionellen Kern des Brundtlandt-Berichts und der Agenda 21 bildet eine kognitive Neurahmung des Entwicklungsbegriffs, indem Umwelt- und Entwicklungsprobleme gemeinsam in einen globalen Zusammenhang gestellt werden. Neben der Betonung der Globalität der Problemlagen treten dabei die Annahme einer systematischen Verschränkung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungsbedingungen und die Langfristperspektive durch den Bezug auf zukünftige Generationen hervor.
- Im Brundtlandt-Bericht wird das Konzept nachhaltiger Entwicklung als eine normativ gehaltvolle Leitidee präsentiert, deren Kern durch die Begriffe der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit umrissen wird. Damit

sind gleich zwei Verteilungsnormen angesprochen. Das Ausmaß, in dem sich aus deren Anwendung Verteilungskonflikte ergeben, hängt in der intergenerativen Dimension davon ab, wie eng oder weit der Spielraum der natürlichen Ressourcen angenommen wird. In der intragenerativen Dimension hängt die Konfliktintensität des Konzepts von der spezifischen Verteilungsnorm ab, die gewählt wird – ob man sich zum Beispiel an der Gleichheitsnorm (so im Konzept des Umweltraums, BUND/MISEREOR 1996) oder an der Situation der am schlechtesten Gestellten (Rawls 1975) orientiert.

- Bei allen Differenzen wird Nachhaltigkeit aber einhellig als eine handlungsleitende Idee aufgefasst, die folgerichtig in der Agenda 21 von Rio und in den nationalen, regionalen und lokalen Agenda-Prozessen in eine Reihe von Strategien übersetzt wird. In diesem Prozess zeigen sich jedoch nicht nur die ‚Mühen der Ebene‘. Sichtbar wird auch, dass die Leitidee nachhaltiger Entwicklung zwar auf große Resonanz, oder zumindest auf wenig Widerspruch stößt; dass aber sehr unterschiedliche Vorhaben und Vorstellungen damit verbunden werden.
- Die Ausfüllung des Leitgedankens einer nachhaltigen Entwicklung stellt ein in hohem Maße kontroverses Feld dar. Entlang jeder der zentralen Grundannahmen haben sich mittlerweile Konfliktlinien entwickelt (Brand/Jochum 2000: 175). Dem breiten Konsens über eine enge Verschränkung sozialer, ökonomischer und ökologischer Entwicklungsaspekte steht eine Kontroverse über deren genaue Bedeutung und vor allem über deren Gewichtung gegenüber. Das Postulat intergenerativer Gerechtigkeit mündet in die Frage, ob dies die Erhaltung eines natürlichen Kapitalstocks erfordert oder aber dessen Substitution durch künstliches Kapital erlaubt, sowie in eine Kontroverse darüber, in welchem Ausmaß der technische Fortschritt zur Erhöhung des Nutzwerts eines gegebenen natürlichen Kapitalstocks beitragen kann. Das Thema intragenerativer Gerechtigkeit führt unter anderem in einen Paradigmenstreit über die Wachstums- und Verteilungswirkungen liberalisierter Märkte, über das notwendige Ausmaß von (De-)Regulation, und über den Beitrag von Technologietransfer und Direktinvestitionen zu einer aufholenden Entwicklung.
- Das Konzept nachhaltiger Entwicklung überbrückt also nicht die bekannten politischen Differenzen – etwa zwischen Anhängern von Markt- und von Staatslösungen oder zwischen Umwelt- und Wachstumsinteressen –, sondern bettet die Kontroversen lediglich in einen gemeinsamen rhetorischen Problemrahmen. Dieser ist allerdings so weit gefasst, dass die Komplexität der Zusammenhänge eine Entscheidung zwischen den Positionen allein auf Basis von Fakten nicht zulässt. Dort, wo es um die Entwicklung von Handlungsansätzen für eine nachhaltige Entwicklung geht, wird daher implizit

auch über die Relevanz von Fakten entschieden – und über das Gewicht des Bereichs des Nichtwissens.

In dem Maße, wie der Ausfüllung der Leitidee nachhaltiger Entwicklung ein politischer Aspekt innewohnt, gilt dies naturgemäß auch für die Erstellung eines Systems von Nachhaltigkeitsindikatoren. Indikatorensysteme dienen der Sensibilisierung für Problemlagen, der Beobachtung von Entwicklungen im Zeitverlauf (Monitoring), dem Vergleich von Entwicklungen in verschiedenen Teilräumen (zum Beispiel als Nachhaltigkeits-*benchmarking*) oder der Kontrolle des Erfolgs von Maßnahmenprogrammen.

Indikatoren dienen dazu, ein mehr oder weniger komplexes Konstrukt mehr oder weniger direkt zu „messen“. In ihnen sind in hohem Maße Informationen und konzeptionelle Überlegungen gebündelt. Weil Indikatoren das interessierende Konstrukt im Allgemeinen nur annähernd messen, kommt ihrer Benennung hohe semantische Bedeutung zu. Indikatoren lenken Aufmerksamkeit, und sie signalisieren, dass ein Konstrukt von Interesse ist. In der Wissens- und Mediengesellschaft ist Aufmerksamkeit ein knappes Gut, um das gesellschaftliche Gruppen und Einzelpersonen konkurrieren. Die Konstruktion eines Indikators für nachhaltige Regionalentwicklung hat daher den Charakter der Produktion eines öffentlichen Gutes, nämlich Aufmerksamkeit für die Entwicklungsrichtung der Region herzustellen.

Die Ausgestaltung eines NI-Systems hat ebenfalls eine deutliche politische Komponente. So, wie Indikatoren nur dann eine handlungsleitende Funktion erhalten, wenn zumindest ansatzweise theoretisch geklärt ist, für welche Konstrukte sie stehen, kann umgekehrt ein Indikatorensystem, dem keine abgeklärten Hypothesen über Wirkungszusammenhänge zugrunde liegen, dennoch so rezipiert werden, als stünde dahinter eine dem Stand der Diskussion entsprechende Theorie über Wirkungszusammenhänge.¹

Entscheidend ist aber, dass ein System von Nachhaltigkeitsindikatoren als Ausdruck eines Zielsystems zumindest interpretiert werden dürfte. Von Seiten der Auftraggeber oder Autoren impliziert sie eine Selbstbindung an die Bereitstellung oder den Erhalt der Güter, deren Entwicklung durch die Indikatoren gemes-

¹ Als Beispiel mag die verbreitete Rezeption des Indikators DAX als Indikator für die Wirtschaftsentwicklung dienen. Die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung auf den Wertpapiermärkten und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind jedoch ungeklärt. Sie hängen nicht nur von einer Reihe intervenierender Variablen wie der Geldpolitik und dem Stellenwert ab, den diese dem Geschehen an den Börsen beimisst. Es ist auch ungeklärt, ob die Entwicklung an den Börsen dem Konjunkturzyklus voran geht und ihm folgt, und ob es hier überhaupt einen festen zeitlichen Zusammenhang gibt. Indikatoren können also kausale Zusammenhänge auch suggerieren.

sen wird.² Ein NI-System beschreibt gewissermaßen einen Warenkorb. Unter den Annahme, dass ein NI-System handlungswirksam sein wird, besteht daher auf Seiten gesellschaftlicher Gruppen ein Interesse, die von ihnen präferierten Güter in dem Korb zu platzieren und von ihnen weniger präferierte Güter daraus fernzuhalten.

Dieser politische Aspekt der Erstellung eines NI-Systems findet in der einschlägigen Literatur selten Berücksichtigung. Zumeist wird die Perspektive eines Experten eingenommen, der im Prinzip gegebene Zielvorstellungen lediglich operationalisiert. Dies setzt voraus, dass Nachhaltigkeit entweder als wissenschaftliche und nicht als politische Idee aufgefasst wird oder dass im politischen Raum Zielvorgaben konkretisiert worden sind oder aber die Ausarbeitung eines Indikatorensystems wird als Explikation eines bestimmten Verständnisses nachhaltiger Entwicklung betrieben und dient damit vorwiegend analytischen Zwecken. Der Forschungsverbund „Indikatoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung“ zielt jedoch auf die Entwicklung eines handlungsrelevanten NI-Systems. Dabei muss nach dem zuvor Gesagten berücksichtigt werden,

- dass die Erstellung eines NI-Systems eine politische Dimension besitzt, die für die Motivationslage der Akteure, von deren Handeln die Nachhaltigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung abhängt, wesentlich sein dürfte,
- dass die Ausgestaltung der Leitidee nachhaltiger Entwicklung und damit der Referenzrahmen eines NI-Systems Gegenstand einer politischen Kontroverse ist und
- dass diese Kontroverse nicht stellvertretend durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler entschieden werden kann, wenn ein NI-System handlungsleitende Qualität für die Akteure in der Region entwickeln soll.

Daher erscheint ein mehr oder weniger partizipativer Ansatz für die Entwicklung eines regionalen NI-Systems unverzichtbar. Die Vorstellungen über den Stellenwert, welcher der Partizipation zukommt, und die Rolle, welche die Beteiligten dabei einnehmen sollen, sind nun aber wiederum nicht unabhängig von der Position im kontroversen Diskursfeld Nachhaltigkeit. Darauf geht der nächste Abschnitt ein.

² Die durch NI-Systeme gemessenen Güter dürften dabei in der Regel Eigenschaften öffentlicher Güter haben.

3 Stellenwert und Funktionen von Beteiligung in verschiedenen Nachhaltigkeitskonzepten

Der Raum, in dem sich der deutsche Diskurs zur Nachhaltigkeit bewegt, ist wesentlich durch drei Positionen markiert: die Position des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Instituts für Umwelt, Klima, Energie, und die Arbeit der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“. Im folgenden sollen die Positionen in aller Kürze darauf hin untersucht werden, welche Folgerungen sich aus ihnen für den Stellenwert von Partizipation ergeben.³

3.1 Das Retinitätskonzept des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen

- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat in seinem 1994er-Gutachten den Versuch unternommen, Nachhaltigkeit als ein ethisches Prinzip zu begründen. Der Rat unterscheidet zwischen Umwelt-, Sozial- und individueller Verträglichkeit, die als ethische Kriterien aus der Ausdifferenzierung einer anthropozentrischen Ethik mit den Prinzipien der Personalität (Selbstbestimmung und Solidarität) und der Retinität (Eingebundenheit in das Netzwerk der den Menschen umgebenden Natur) hervorgehen (SRU 1994: 53 ff.). Während aus Sicht des Individuums als Normadressaten Umwelt- und Sozialverträglichkeit eher begrenzende Kriterien darstellen, setzt das Kriterium der individuellen Angemessenheit eine freiheitliche Ordnung voraus⁴. Nachhaltige Entwicklung erfordere daher „das Ethos als bewusst gelebte Moral des Einzelnen“ (ebd.: TZ 46) und setze dieses voraus.⁵ Die politische Pointe dieses Ansatzes ist ordnungspolitischer Art und besteht in der Schonung der Autonomie des Einzelnen, dessen Einsicht und moralische Kompetenz zu stärken ist. Zugleich muss die Gesellschaft aber ihren Rationalitätsbegriff erweitern und die Vernetzung der gesellschaftlichen und natürlichen Prozesse verstärkt berücksichtigen. Daher ist es Aufgabe der Wissenschaft, mehr Vernetzungswissen bereitzustellen. Gegebenfalls steht das Instrumentarium des

³ Die folgende Darstellung folgt in Wesentlichen Punkten Brandt/Jochum 2000: 176 ff.

⁴ „... erweist sich eine moderne, auf Markt und Wettbewerb fußende Innovativwirtschaft im Prinzip als unhintergebar“, Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, ebd., TZ 44.

⁵ Auf die Problematik der Annahme, dass umweltverträgliches Handeln ein Umweltbewusstsein voraussetze, soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Lange, H.: Ökologisches Handeln als sozialer Konflikt, artec-Paper Nr. 74, Bremen 1999.

Ordnungsrechts und ökonomischer Anreize bereit, um die Einhaltung von Leitplanken der Umwelt- und Sozialverträglichkeit sicherzustellen.

- Die Funktion von Partizipation in diesem Rahmen besteht vor allem in der Bewusstseinsbildung und im Wissenstransfer. Gegebenenfalls kann durch Partizipation auch Alltagswissen in die Erzeugung von Vernetzungswissen einbezogen werden. In dem Maße, wie durch Partizipation Normen der Gegenseitigkeit, Vertrauen und Netzwerke entstehen, kann die dadurch ermöglichte wechselseitige soziale Kontrolle die Akteure als Einzelpersonen wie als Vertreter von Organisationen in ihren Bemühungen um nachhaltigkeitsverträgliche Handlungsweisen unterstützen.⁶

3.2 Drei-Säulen-Theorie der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“

- Bei den Berichten der Enquête-Kommission (EK) „Schutz des Menschen und der Umwelt“ handelt es sich um Dokumente, die merklich von dem Versuch getragen sind, weit auseinander liegende politische Positionen begrifflich zu überbrücken (vgl. die Kritik von Ewringmann 1999: 19 ff.). An dieser Stelle soll daher allein auf die dort vertretene „Drei-Säulen-Theorie“ der Nachhaltigkeit eingegangen werden. Nachhaltige Entwicklung wird verstanden als Erhaltung des natürlichen, sozialen und materiellen Kapitals (Enquête-Kommission 1998: 43). Die ökonomische, soziale und ökologische Dimension stellen prinzipiell gleichberechtigte Zieldimensionen dar. Dies lässt zunächst offen, ob es sich um ergänzende Betrachtungsweisen oder um eigenständige Gegenstandsbereiche handelt. Nachhaltigkeit wird damit zu einem Abwägungskonzept. Allerdings macht die „Drei-Säulen-Theorie“ keine Aussagen darüber, wie zwischen Verbesserungen in der einen und Verschlechterungen in der anderen Dimension abgewogen werden soll. Dies soll den gesellschaftlichen Akteuren – zum Beispiel im Rahmen von Diskursen und Verhandlungsverfahren – überlassen bleiben.
- Der „Drei-Säulen-Theorie“ liegt in dieser Lesart also ein prozeduralistischer Nachhaltigkeitsbegriff zugrunde. In einem solchen konzeptionellen Rahmen kommt kooperativen und partizipativen Politikformen eine erhebliche Bedeutung zu. Im Rahmen eines pragmatischen *muddling-through*

⁶ Karl Homann (1996) treibt diesen Gedanken weiter und vertritt die These, dass im Zeitalter der Globalisierung zentralistische und hierarchische Steuerungsformen angesichts der *exit*-Optionen wichtiger Akteure zunehmend an Wirksamkeit verlören. Daher müsse die Verantwortung für die Spielregeln, die die Leitplanken für den Wettbewerb und die individuelle Entfaltung setzen, zunehmend von den Akteuren selbst wahrgenommen werden. Kooperativen Politikformen komme daher eine wachsende Bedeutung zu.

Ansatzes tritt allerdings die Langfristperspektive in den Hintergrund. Der integrative Impuls der Nachhaltigkeitsidee wird in den Vordergrund gestellt. Daraus lassen sich möglicherweise Argumente für eine Öffnung der bestehenden – vielfach noch korporatistisch geprägten – Verhandlungssysteme und Policy-Netzwerke ableiten. Um über einen pragmatischen Leitgedanken hinaus zu einer prozeduralistischen Konzeption von Nachhaltigkeit zu gelangen, müssten dann freilich die Gerechtigkeitspostulate, die im Begriff nachhaltiger Entwicklung angelegt sind, in Verfahrensnormen für Diskurs- und Verhandlungsprozesse übersetzt werden (vgl. Feindt 2001). Die Berücksichtigung spezifischer Interessen in Verfahren ist aber an die (zumindest virtuelle) Präsenz von Interessenvertretern gebunden, insbesondere dann, wenn sie nicht in materiellen Normen festgeschrieben sind. Genau diese treten jedoch in prozeduralistischen Konzeptionen nachhaltiger Entwicklung in den Hintergrund. Hält man dennoch die Langfristperspektive für einen Kern des Nachhaltigkeitskonzepts, stellt sich die Frage, wie die Interessen künftiger Generationen in derartigen Aushandlungsprozessen zur Geltung gebracht werden können. Die Einrichtung oder Stärkung advokatorischer Rollen, wie sie von Umwelträten, Nachhaltigkeitsbeauftragten oder Umweltverbänden mit verstärkten Klagerechten übernommen werden, wird dann zu einem zentralen institutionellen Gestaltungsproblem.

3.3 Das Umweltraumkonzept der „Wuppertal-Studie“

- In der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ von 1996, die das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (WI) im Auftrag von Misereor und BUND erarbeitet hat (vgl. BUND/Misereor 1996), werden die Gebote der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit mit dem Konzept des Umweltraums verknüpft. Daraus leitet sich die Forderung nach Gleichverteilung der Verfügung über die als knapp angesehenen globalen Umweltressourcen und nach deren Bewirtschaftung ab. Technisch ergibt sich daraus die Forderung nach einer Reduzierung des Ressourcenverbrauchs pro Kopf in den industrialisierten Ländern um ca. 80-90 % bis 2050. Nach den in der Studie vorgestellten Abschätzungen ist es unwahrscheinlich, dass dieses Ziel allein durch eine Erhöhung der Ressourceneffizienz erreicht werden kann. Daher wird unter der Überschrift „Suffizienz“ parallel eine Veränderung des Lebensstils für notwendig gehalten. Die Autoren bieten beispielhaft eine Fülle von „Leitbildern“ an, mit denen die Zielrichtung in lebensweltlichen Zusammenhängen anschaulich gemacht werden soll. Aus ihnen ergibt sich der „utopische Entwurf einer ‚sanften‘, ökologisch verträglichen und sozial gerechten Gesellschaft“ (Brandt/Jochum 2000: 181).

- Im Konzept der Wuppertal-Studie kommt partizipativen und kooperativen Politik-Ansätzen eine wichtige strategische Bedeutung zu. Auf wirtschaftlichem Gebiet sollen kleinräumige, regionale Wirtschaftskreisläufe, auf lokaler Ebene das solidarische, bürgerschaftliche Engagement gestärkt werden. Zur Verminderung sozialer Ungleichheiten und der Friktionen bei der ökologisch orientierten Umstellung der Wirtschaftsweise wird eine Mehrung des „sozialen Kapitals“ angestrebt. Die Ziele der Netzwerkbildung, der Stärkung des gesellschaftlichen Vertrauens und solidarischer Normen stehen auch im Mittelpunkt von demokratietheoretischen Plädoyers für vermehrte partizipative Angebote. Im gedanklichen Rahmen der Wuppertal-Studie besitzt Partizipation vor allem die Funktionen der Bewusstseinsbildung und der Gemeinschaftsbildung (Spitzer 1997).⁷

Insgesamt lassen sich in der Diskussion also nicht weniger als fünf verschiedene Funktionen partizipativer und kooperativer Elemente im Kontext einer Politik der Nachhaltigkeit auffinden. Diese sind:

- Bewusstseinsbildung
- Wissenstransfer
- Gemeinschaftsbildung
- Aushandlung
- Selbststeuerung

⁷ Das *community building*, die Gemeinschaftsbildung zum Zweck der wechselseitigen Unterstützung in der Bemühung, Nachhaltigkeit als ethische Anforderung konkret zu leben, hat sich zu einer wirksamen soziale Idee entwickelt. In den USA hat sich vielerorts eine so genannte *Sustainable-Community*-Bewegung entwickelt. Siehe zum Beispiel das *Sustainable Communities Network* (www.sustainable.org) und das *Institute for Sustainable Communities* (www.iscvt.org). In Deutschland kann man an den so genannten Alternativsektor denken, aber auch an vielfältige Projekte von der lokalen Solardachinitiative bis zum autofreien Wohnen. Zum anderen spielen Vertrauen, Normen und Netzwerke bei der Herausbildung, Stabilisierung und Weiterentwicklung von lokalen Ressourcenmanagement-Systemen und deren Einbettung in globale Netzwerke eine wichtige Rolle (Lipschutz, R. D.: *Global Civil Society & Global Environmental Governance*, Albany, N. Y. 1996).

4 Zur Funktion von Beteiligung bei der Erstellung von NI-Systemen

Vergleicht man die fünf Funktionen von Beteiligung in der Nachhaltigkeitsdiskussion mit denjenigen, die NI-Systemen in der Literatur zugeordnet werden (vgl. Beitrag von Susanne Wittek in diesem Band), so ergeben sich zwei wichtige Leerstellen. NI-Systeme dienen nach dem Stand der Diskussion weder der Gemeinschaftsbildung noch der Aushandlung (Übersicht 1, s. u.). Dies deutet auf eine wichtige Differenz zwischen den bestehenden Konzeptionen für die Erstellung von NI-Systemen und denjenigen Funktionen hin, die der Partizipation allgemein im Rahmen einer Politik der Nachhaltigkeit zugeschrieben werden. Eine solche Differenz ergibt sich in Bezug auf jede der drei diskutierten Konzeptionen nachhaltiger Entwicklung. Sie betrifft die spezifisch politische Verteilungsdimension eines gesellschaftlichen Konflikts um knappe Güter, die durch Aushandlung, Solidarität oder auf Mehrheit basierender Autorität geregelt werden muss.⁸

Übersicht 1: Funktionen von Partizipation und Kooperation für eine Politik der Nachhaltigkeit und Funktionen von NI-Systemen in der Literatur

Funktionen von Partizipation und Kooperation für eine Politik der Nachhaltigkeit	Funktionen von NIS in der Literatur (vgl. Beitrag von Susanne Wittek in diesem Band)
Bewusstseinsbildung (SRU, WI)	diskursive Selbstbefähigung
Wissenstransfer (SRU)	Akzeptanz durch Aufklärung nachhaltigkeitsorientierte Datenerhebung
Gemeinschaftsbildung (WI, SRU)	–
Aushandlung (EK)	–
Selbststeuerung (EK)	Planung

Dass in den bisher vorliegenden Konzeptionen zur partizipativen Erstellung von NI-Systemen nicht alle Funktionen enthalten sind, die Partizipation überhaupt im Rahmen einer Politik der Nachhaltigkeit zugeordnet werden, stellt an sich noch keinen Einwand dar. Denn es müssen ja nicht durch ein einziges Instrument alle Aufgaben einer partizipativen Nachhaltigkeitspolitik abgearbeitet werden. Aber wenn man NI-Systeme als Teil einer partizipativen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung ansieht, dann sollte zumindest überlegt werden, ob sich nicht ein

⁸ Aushandlung kann erleichtert werden durch solidarische und kooperative Einstellungen, wie sie durch Gemeinschaftsbildung befördert werden sollen.

Modell politischer Beteiligung finden lässt, das sowohl die politische (Verteilungs-)Dimension nachhaltiger Entwicklung adressiert als auch für die Erarbeitung eines NI-Systems praktikabel sein könnte.

Im Laufe des Forschungsprojekts „Partizipative Erstellung von Indikatoren der Nachhaltigkeit“ hat sich ergeben, dass trotz vielfacher Ankündigungen bislang keine Praxisbeispiele für die partizipative Entwicklung von NI-Systemen (im Gegensatz zu einzelnen Indikatoren oder der Addition disparater Zielgrößen) vorliegen (vgl. die Beiträge von Jutta Hoppe und Susanne Wittek in diesem Band). Bei der Konzipierung eines solchen Vorhabens ist nun zu beachten, dass die Erarbeitung von Indikatoren in Kooperation mit Akteuren diese mehr oder weniger in die Pflicht nimmt, ihr Verhalten an den in dem NI-System implizit enthaltenen Zielen zu orientieren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können später daran gemessen und öffentlich kritisiert werden. Hierin liegt offensichtlich ein Kooperationsrisiko.

Durch einen partizipativen oder kooperativen Modus seiner Erarbeitung verschiebt sich somit die Funktion eines NI-Systems tendenziell von der Sensibilisierung/Aufklärung hin zur Erfolgskontrolle. Zugleich erhält das Problem der Kongruenz von Indikatoren und Handlungskapazität Bedeutung. Aus Sicht der Akteure stellt sich die Frage, welches Interesse man an einem NI-System haben soll, mittels dessen die Auswirkungen von Entwicklungen abgebildet werden, auf die man nur einen marginalen Einfluss hat.

Wenn durch ein NI-System implizit ein (relativ komplexes) Zielsystem formuliert wird, dann haben kooperativ oder partizipativ erarbeitete NI-Systeme eine andere soziale Funktion als solche, die von Experten formuliert worden sind:

Experten-NI-Systeme dienen dann vor allem der Feststellung von Soll-Ist-Abweichungen vor dem Hintergrund von professioneller Expertise (in der wiederum zumindest die Leitwerte der jeweiligen Professionen enthalten sind). Die Akteure mit Handlungskapazitäten in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (nicht zuletzt Konsumenten mit ihrer potenziellen Nachfragemacht) binden sie aber nicht.

Als eine erste, eingeschränkte Form der kooperativen Erarbeitung von NI-Systemen kann die Zusammenarbeit von Experten mehrerer Disziplinen betrachtet werden. Durch eine solche Kooperation würde der einbezogene Wertehorizont multiprofessionell respektive interdisziplinär erweitert. Die Auswahl der beteiligten Disziplinen bedarf aber wiederum einer Begründung, und auch das Auswahlverfahren bedarf der Legitimation aus Sicht aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Akteure mit Handlungskapazitäten werden auch auf diesem Wege nicht unmittelbar gebunden.

Der Begriff der kooperativen Erarbeitung von NI-Systemen soll daher der Einbeziehung von Akteuren mit Handlungskapazität vorbehalten bleiben, die durch

ihre Teilnahme eine implizite Selbstbindung eingehen. Bei kooperativem Vorgehen entstehen vor allem Probleme der Verzahnung von unterschiedlichen disziplinären Perspektiven sowie von wissenschaftlichen und außerwissenschaftlichen Sichtweisen, der Vermittlung zwischen heterogenen bis antagonistischen Interessen im Rahmenkonzept nachhaltiger Entwicklung sowie der Operationalisierung komplexer Zielgrößen in einem *multi-stakeholder*-Prozess.

Partizipativ erarbeitete NI-Systeme schließlich, die im Prinzip jedermann die Chance zur Teilnahme geben, können eine beratende und orientierende Funktion für Entscheidungsträger haben, wenn in ihnen die Werthaltungen einer abgrenzbaren Grundgesamtheit zum Ausdruck kommen, an denen die Entscheidungsträger ein Interesse haben. Voraussetzung dafür ist zum einen eine möglichst repräsentative Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, zum anderen eine nachvollziehbare Aufbereitung ihrer Beiträge zu einem Zielsystem sowie zu einem NI-System, und zwar auf Basis einer Durcharbeitung des zugrundeliegenden Kausalmodells mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern.

5 Drei Formen der politischen Beteiligung

In den letzten Jahren ist eine große Zahl von neuen Formen der politischen Beteiligung auf den Markt gekommen, die im Gegensatz zu den herkömmlichen Formen der direktdemokratischen Willensbildung (Direktwahl, Volks- oder Bürgerentscheid) nicht unmittelbar auf die Herbeiführung von Entscheidungen zielen, sondern auf die Erweiterung des Personenkreises, der intensiv und systematisch in die Vorbereitung von Entscheidungen eingebunden ist (Bogumil 2000; Feindt 2001).

Als Hauptproblem dieser größtenteils nicht verfassten Beteiligungsformen stellt sich die Frage dar, wie bestehenden Macht-, Mobilisierungs- und Ressourcenungleichgewichten begegnet werden soll, die vielfach zwischen den Vertretern verschiedener Interessen bestehen. Dabei lassen sich am Modus der Teilnehmerauswahl grundsätzlich drei Strategien unterscheiden, aus denen sich sehr unterschiedliche Rollen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ergeben:

- *Repräsentation*, d. h. die Einladung von Vertretern aller Positionen durch einen neutralen Dritten, der auf ihre gleichmäßige Vertretung im Verhandlungsprozess achtet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Rolle von Repräsentanten für genau benannte Interessen. Ihre Auswahl sollte durch einen Verfahrensmittler und auf Basis einer gründlichen Analyse der Konfliktstruktur vorgenommen werden.
- *Selbstausswahl*, d. h. die offensive partizipative Öffnung von Verhandlungs- und Beratungsprozessen für alle, die daran teilnehmen wollen. Die Teil-

nehmerinnen und Teilnehmer befinden sich in der Rolle von Freiwilligen, die sich selbst ausgewählt haben. Unter dem Gesichtspunkt einer breiten und gleichmäßigen Einbeziehung der betroffenen Interessen empfiehlt es sich, mangelhaft organisierte und artikulierte Gruppen zusätzlich durch einen Verfahrenswalter zur Teilnahme zu ermutigen.

- *Zufall*, d. h. die ‚Neutralisierung‘ von partikularen Interessen durch eine Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Diese befinden sich in der Position von statistischen Repräsentanten einer genau zu definierenden Grundgesamtheit.

In der Terminologie des vorhergehenden Abschnitts handelt es sich bei der Anwendung des Repräsentationsprinzips um einen kooperativen, bei der Anwendung der Prinzipien Selbstauswahl und Zufall um einen partizipativen Prozess. Je nach dem Zweck eines partizipativen Vorgehens im Rahmen einer Politik der Nachhaltigkeit sind nun verschiedene Ansätze angemessen. Einen Überblick gibt die folgende Übersicht 2:

Übersicht 2: Funktionen von Partizipation und korrespondierende Prinzipien der Teilnehmersauswahl

Funktionen von Partizipation und Kooperation für eine Politik der Nachhaltigkeit	Funktionen von NI-Systemen in der Literatur (vgl. Beitrag von Susanne Wittek in diesem Band)	Prinzip der Teilnehmersauswahl
Bewusstseinsbildung (SRU, WI)	diskursive Selbstbefähigung	Selbstauswahl Zufallsauswahl
Wissenschaftstransfer (SRU)	Akzeptanz durch Aufklärung nachhaltigkeitsorientierte Datenerhebung	Repräsentation von Expertise Selbstauswahl Zufallsauswahl
Gemeinschaftsbildung (WI, SRU)	–	Selbstauswahl
Aushandlung (EK)	–	Repräsentation
Selbststeuerung (EK)	Planung	Repräsentation Selbstauswahl

Für die weitere Diskussion ist eine zusätzliche Differenzierung hilfreich. Bei Anwendung des zweiten Auswahlprinzips, der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch einen Verfahrensmittler nach dem Prinzip der Repräsentation

tivität, sollte zwischen drei Konzepten der Repräsentativität unterschieden werden:

- Auswahl von Sachpromotoren, die die verschiedenen fachlichen Aspekte eines Problems einbringen (sachliche Repräsentativität),
- Auswahl von Machtpromotoren, die die verschiedenen betroffenen Gruppen vertreten, die für eine kooperative Problemlösung benötigt werden (soziale Repräsentativität 1),
- Auswahl nach Betroffenheit, wobei die Betroffenheiten sich vorwiegend in räumlicher (z.B. potenzielle Standorte eines Kraftwerks), zeitlicher (z. B. heutige und künftige Generationen, Häufigkeit unangenehmer Ereignisse wie Lärmbelästigung durch einen Flughafen), sachlicher (z. B. monetärer oder ideeller Nutzen) oder sozialer Hinsicht (z. B. verschiedene Verbände, Parteien) unterscheiden können (soziale Repräsentativität 2).

Welches Modell der Repräsentativität für einen partizipativen Nachhaltigkeitsprozess angemessen ist, hängt von dem Ziel ab, das durch das Beteiligungsangebot erreicht werden soll. Je nach dem verfolgten Ziel kommt nämlich den Verfahrenswaltern/Prozessbegleitern eine unterschiedliche Rolle zu.

- Dabei können sich, wenn das Ziel in der Bewusstseins- und der Gemeinschaftsbildung liegt, kontraintuitive Anforderungen an die Prozessbegleiter ergeben. Denn in diesen Fällen kann, ja muss das Verfahren eine gewisse Parteilichkeit zugunsten jener Sache ausstrahlen, für die sensibilisiert bzw. motiviert werden soll, während von Verfahrensmittlern – ausgehend von den Anforderungen an Mediatoren – zumeist Neutralität erwartet wird.
- Soll hingegen durch Partizipation der Wissenstransfer gefördert werden, kommt es auf das Modell des Wissenstransfers an, das dem Prozess zugrunde liegt. Im vorliegenden Zusammenhang ist dabei von zentraler Bedeutung, wie das Verhältnis zwischen Experten/Wissenschaft auf der einen Seite und allgemeiner Öffentlichkeit/Laien/Bürgern auf der anderen Seite konzipiert wird. Nach dem „Defizitmodell“ verfügen Experten über notwendiges Wissen, das Laien/Bürgern/der Öffentlichkeit vermittelt werden muss, um sie zu einer informierten Urteilsbildung zu befähigen. Nach dem „Differenzmodell“ hingegen unterscheiden sich Experten und Laien/Bürger in den Relevanzen, nach denen sie Sachverhalte wahrnehmen (Saretzki 1997). Das Defizitmodell legt eine Pädagogisierung des Verhältnisses zwischen Experten und Laien nahe, das Differenzmodell eine Politisierung.

Nun wurde bereits ausgeführt, dass Nachhaltigkeit kein wissenschaftliches, sondern ein politisches Konzept darstellt. Aus dieser Beobachtung folgt, dass Partizipation im Rahmen einer Politik der Nachhaltigkeit eher dem Differenzmodell

als dem Defizitmodell folgen sollte. Den Verfahrenswaltern kommt daher vor allem eine Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Handlungslogiken von Experten und Laien zu. Das Verfahren muss daher eine gewisse Neutralität ausstrahlen und dafür Sorge tragen, dass alle Betroffenen einbezogen werden (soziale Repräsentativität 2). Dieses gilt umso mehr, wenn im Rahmen eines partizipativen oder kooperativen Verfahrens Aushandlungsleistungen erbracht werden sollen.

Wenn Kooperation oder Partizipation einen Beitrag zur Selbststeuerung leisten soll, dann müssen die Beteiligten ein Interesse daran haben, wechselseitige Verpflichtungen einzugehen. Daraus folgt einerseits, dass Freiwilligkeit der angemessene Auswahlmodus wäre. Andererseits entsteht sowohl auf der Ebene der Verfahrensziele – nämlich der Vertrauensbildung als Grundlage wechselseitiger Vereinbarungen – wie auf der Ebene der Verfahrensprinzipien – Freiwilligkeit als Prinzip der Teilnehmersauswahl – eine Nähe zu Verfahren, die vorwiegend auf Gemeinschaftsbildung zielen. Allerdings setzt erfolgreiche Selbststeuerung in der Regel sowohl einschlägige Kompetenz als auch die Verfügung über steuerungsrelevante Ressourcen voraus. Daher ist es für partizipative Prozesse, die Selbststeuerungsleistungen ermöglichen sollen, erforderlich, Machtpromotoren und Sachpromotoren für die Teilnahme zu gewinnen. Freiwilligkeit muss als Prinzip der Teilnehmersauswahl daher um die Prinzipien der sozialen Repräsentativität 1 und der sachlichen Repräsentativität ergänzt werden. Damit nicht genug. Zugleich sollten aus Gründen der Fairness alle betroffenen Interessen vertreten sein (oder über Ausweich-Optionen verfügen), wenn nicht Selbststeuerung mit der Gefahr einer Einigung auf Kosten Dritter verbunden sein soll. Insofern muss bei kooperativen oder partizipativen Prozessen mit Selbststeuerungsziel auch das Prinzip der sozialen Repräsentativität 2 Berücksichtigung finden.

6 Ein Verfahrensvorschlag

Im ersten Teil dieses Beitrags wurde argumentiert, dass der Erstellung eines NI-Systems unvermeidlich eine wesentliche politische Dimension eingeschrieben ist. Zumindest dürfte das Ergebnis immer auch unter dem Aspekt der Interessenwahrnehmung rezipiert (oder ignoriert) werden. Die Erstellung eines NI-Systems wäre nur dann ein rein technisches und nicht auch ein politisches Vorhaben, wenn eine verbindliche politische Beschreibung von Zielzuständen einer nachhaltigen Entwicklung vorliegen würde. Eine solche ist aber nicht absehbar.

Bei der partizipativen oder kooperativen Erstellung eines NI-Systems ist es daher ratsam, den damit verbundenen Aushandlungsaspekt zu berücksichtigen. Die partizipative Erstellung eines NI-Systems im Sinne einer Jedermannbeteiligung erscheint vor diesem Hintergrund aus legitimationstheoretischen Überlegungen heraus als ein wenig aussichtsreiches Unterfangen – jedenfalls wenn damit über

die Bewusstseinsbildung oder die Formierung partikularer Gruppen hinaus auf die Beeinflussung von bindenden Entscheidungen abgezielt wird. Denn weder gewählte Repräsentanten noch die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen werden sich an die Ergebnisse von Beratungen gebunden fühlen, an denen sie nicht beteiligt waren und für die sie von ihrer jeweiligen Klientel kein klares Mandat besitzen. Zudem erscheinen Verfahrensansätze, die vorwiegend auf einer repräsentativen oder statistischen Form der Teilnehmersauswahl beruhen, als problematisch für die Zielerreichung in der Sache. Denn sie bieten keine Gewähr dafür, dass die wesentlichen, zum Teil nur durch erhebliche Expertise zu beschreibenden Facetten einer nachhaltigen Regionalentwicklung tatsächlich in die Überlegungen eingehen.

Jedermannbeteiligung bleibt jedoch im Modus der Konsultation möglich, etwa im Sinne eines Bürgergutachtens (Dienel 1997) zur Einbeziehung lebensweltlicher Sichtweisen oder im Rahmen einer partizipativen Policy-Analyse (Fischer 1993).⁹

Der Anspruch der partizipativen Erstellung eines NI-Systems schrumpft damit auf denjenigen der kooperativen Erstellung, auf den Anspruch einer Einbeziehung der verschiedenen relevanten fachlichen Sichtweisen (sachliche Repräsentativität), der für die Umsetzung benötigten Handlungspotenziale (soziale Repräsentativität 1) und der verschiedenen Betroffenheiten (soziale Repräsentativität 2). In diese Richtung gehen denn auch die wenigen Bemühungen im Rahmen der „Regionen der Zukunft“, die im Laufe des Projekts „Partizipative Erstellung von Indikatoren der Nachhaltigkeit“ ermittelt werden konnten (vgl. Beitrag von Hoppe in diesem Band).

Sucht man nach Modellen der Bürgerbeteiligung, die den geforderten Prinzipien der Teilnehmersauswahl entsprechen, dann erscheint die (Umwelt-)Mediation (z. B. Zilleßen 1998) als das prominenteste Modell einer Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen in einen politischen Aushandlungsprozess. Sie sieht die Bearbeitung von Konflikten unter Einbeziehung eines neutralen Dritten vor. Bei der Erarbeitung eines NI-Systems dürfte jedoch im Allgemeinen nicht zugleich ein manifester Konflikt zu bearbeiten sein. Daher soll an dieser Stelle ein anderes Verfahren vorgeschlagen werden, dem das Prinzip der sachlichen und der doppelten sozialen Repräsentativität als Grundlage der Teilnehmersauswahl zu Grunde liegt.

Vorgeschlagen werden soll eine Kombination des Modells der *Search Conference* mit Fokusgruppen und Lernzirkeln.

⁹ Zur Unterscheidung zwischen partizipativen, kooperativen und konsultativen Prozessen vgl. den Beitrag von Susanne Wittek in diesem Band.

Die *Search Conference* (Weisbord/Janoff 1995) ist ein Modell der strategischen Planung, das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als Repräsentanten eines sozialen Systems versteht – je nachdem einer Gemeinde, Region, Organisation, eines Verbands o. Ä. (Emery/Purser 1996: 9). Es beruht auf einer dreistufigen Heuristik, ähnlich wie beispielsweise die Zukunftswerkstatt (Jungk/Müllert 1989): Zunächst sollen die Trends, die aus der Umwelt auf das System einwirken, identifiziert werden; in der zweiten Phase wird der Prozess auf die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Systems fokussiert und erst in der dritten Phase geht es um den Umgang mit Restriktionen und das Entwerfen von Handlungsplänen (Emery/Purser 1996: 13). Durchgeführt wird eine *Search Conference* in der Regel von einem professionellen Prozessbegleiter. Dieser analysiert in der Vorbereitungsphase zusammen mit seinen Auftraggebern das soziale System, um das es geht, identifiziert die relevanten stakeholder und versucht, sie für eine Teilnahme zu gewinnen (ebd. 1996: 235-266). Die drei Phasen der Konferenz selbst umfassen dann die folgenden Arbeitsschritte:

1. In der ersten Phase, dem *environmental scan*, werden Trends, die von außen auf das von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern repräsentierte soziale System einwirken, im *brainstorming*-Verfahren gesammelt.
2. In der zweiten Phase entwerfen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einerseits wünschbare, andererseits wahrscheinliche Zukünfte. Anschließend wird untersucht, welche Implikationen die verschiedenen Szenarien für das von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern repräsentierte soziale System haben. Als emotional besonders bewegend erweist sich dann regelmäßig die Phase, in der die Beteiligten sich die Geschichte ihres sozialen Systems – also ihrer Organisation, Gemeinde, Region o. Ä. – erzählen.
3. Die dritte Phase beginnt mit einer Stärken-Schwächen-Analyse des Systems (*What to Keep, Drop, Create*). Dann werden in Kleingruppen strategische Ziele für die mittelfristige Zukunft (drei bis fünf Jahre) entwickelt und anschließend im Plenum zu Clustern zusammengefasst und vereinbart. Daraufhin bilden sich Projektplanungsgruppen zu den Ziel-Clustern, die Kriterien für ihre Arbeit entwickeln und dem Plenum vorstellen.

Seit 1960 in England bekannt, fand die erste *Search Conference* in Deutschland vermutlich Anfang 1998 in Olching statt und firmiert hier als „Zukunftskonferenz“ (Burow o. J.; Hüneke 1997; Oels 2000, Oels 2001). Hier findet sich auch die Ergänzung der Teilnehmergebiet über den Kreis der organisierten und institutionalisierten Akteure hinaus um Bürgerinnen und Bürger, die über einen offenen Einladungsprozess oder als Ergebnis einer Zufallsauswahl teilnehmen, und damit die Kombination von (zum Teil durch Aktivierung beförderter) Selbstauswahl und gezielter Ansprache von Akteuren durch den Verfahrenswalter.

Der Dreischritt der *Search Conference* kommt in hohem Maße der Heuristik des *Driving-Force-State-Response-Ansatzes* aus der NI-System-Diskussion entgegen. Im einzelnen muss der Ablauf jedoch noch angepasst werden (siehe unten).

Das Modell der *Search Conference* folgt einem systemischen Ansatz. Die Teilnehmerauswahl folgt daher in erster Linie dem Prinzip der sachlichen Repräsentativität und der sozialen Repräsentativität 1 (Machtpromotoren).

Wie kann nun doch noch ein partizipatives Element in den Prozess der Indikatorenerstellung eingebracht werden – etwa zur Einbeziehung lebensweltlicher Sichtweisen? Dazu bieten sich drei Wege an:

1. Partizipative Prozesse mit statistischer Teilnehmerbestimmung oder Einladung aller Interessierten („Selbstausswahl“) auf kommunaler Ebene, die mit den auf regionaler Ebene durch die Mitglieder der *Search Conference* ausgesuchten Indikatoren verknüpft wird.
2. Die Durchführung von Fokusgruppen mit ausgewählten Zielgruppen, deren Ergebnisse in die *Search Conference* eingespeist werden.
3. Die Einrichtung von „Lernzirkeln“ mit spezifischen Zielgruppen – zum Beispiel Unternehmen oder Verwaltungen – in denen NI-System-bezogene Anliegen artikuliert und zielgruppenspezifische Indikatoren erarbeitet werden.

Grundzüge einer Verknüpfung dieser Ansätze mit dem Leitmodell einer *Search Conference* werden im übernächsten Abschnitt aufgezeigt.

7 Ansätze für eine Beschreibung des Systems „Metropolregion Hamburg“

Wenn bei einer *Search Conference* das System „Metropolregion Hamburg“ „in einen Raum gebracht“ werden soll, dann stellt sich die Frage, wie man das System Metropolregion Hamburg konstruieren kann. Denkbar ist zum Beispiel ein Vorgehen nach dem Handlungsfelder-Konzept (Verkehr, Stoffströme, Flächen, Bauen und Wohnen etc.), nach der Theorie funktionaler Differenzierung (Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft etc.), nach politisch-administrativen Kriterien (Vertreter aller betroffenen Gebietskörperschaften), nach geographischen Beschreibungskriterien, nach kulturellen Attributionen („Metropolendiskurs“) etc. Auf die Vor- und Nachteile dieser Konzeptionen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Auf der Basis möglicher Konzeptualisierungen der Metropolregion Hamburg lassen sich jeweils mögliche Zusammenstellungen der *Search Conference* mit 40 bis 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmern erarbeiten.

Das mögliche Vorgehen soll jedoch am Beispiel des Handlungsfelder-Ansatzes illustriert werden. Grundlegend ist dabei die Beobachtung, dass sich in jedem der Handlungsfelder verschiedene Problemrahmungen auffinden lassen, anhand deren „Policy-Koalitionen“, also Gruppen von Akteuren, die spezifische Handlungsstrategien befürworten, identifiziert werden können.

Zunächst wären nun für jedes Handlungsfeld auf dem Wege einer Diskursanalyse (vgl. Hajer 1995; Keller 1997; Keller 2001) die verschiedenen Problemrahmungen zu identifizieren. Zum Beispiel könnte sich zeigen, dass im Handlungsfeld „Verkehr“ drei Sichtweisen zu finden sind, wie etwa „Verkehrsvermeidung“, „Änderung des modal split“, „Optimierung des motorisierten Individualverkehrs“.

Darauf aufbauend sind die wichtigsten Akteure zu identifizieren, die die Anliegen der einzelnen Policy-Koalitionen vertreten können. Aus diesem Kreis wären die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der *Search Conference* zu gewinnen.

Zur Vorbereitung der Konferenz wären zugleich Vorschläge für Indikatoren zu sammeln, mit denen die Ziele der verschiedenen Sichtweisen in den Themenfeldern (zum Beispiel Verkehr) beschrieben werden können.

Schließlich sollten mögliche Wechselwirkungen zwischen den Themenfeldern identifiziert werden.

Das Ergebnis könnte wie folgt aussehen:

Nachhaltigkeit						
Themenfeld Verkehr			Themenfeld Stadt-Umland-Wahrnehmung			...
Sichtweise „Verkehrsvermeidung“	Sichtweise „Änderung des modal split“	Sichtweise „Optimierung motorisierter Verkehr“	Sichtweise	Sichtweise	Sichtweise	...
Indikatoren: Anzahl Personen-km	Indikatoren: modal split	Indikatoren: Anzahl der Staus (negativ)	Indikatoren:	Indikatoren:	Indikatoren:	
Wechselwirkung (z. B. Siedlungsmuster)	

Indikator für Wechselwirkung (z. B. Flächenverbrauch im Umland)	
---	-----	-----	-----	-----	-----	--

Bei diesem Vorgehen werden voraussichtlich einzelne Themenfelder und/oder Indikatoren auftreten, die spezifische Akteure betreffen, zum Beispiel Unternehmen. In einem solchen Fall könnte es sich als sinnvoll oder notwendig erweisen, bestimmte Indikatoren auf der Ebene von Unternehmen zu erheben. Umgekehrt könnten Unternehmen bestimmte Daten über die Region für eine Zertifizierung nach ISO 14031 benötigen. Daher sollten entsprechende Schnittstellen vorgesehen werden. Diese wären dann die kommunikative/informationelle Schnittstelle zu Prozessen partizipativer Indikatorenerarbeitung auf Unternehmensebene (nach ISO oder dem Konzept der Global Reporting Initiative). Im einzelnen würde es sich anbieten, im Rahmen der Erarbeitung eines NI-Systems „Lernzirkel“ zum Beispiel mit Unternehmen, mit Verwaltungen, mit den beteiligten Statistischen Landesämtern et cetera zu bilden (vgl. dazu den Beitrag von Seifert in diesem Band).

8 Ausblick: Ein Verfahrensvorschlag zur kooperativen und partizipativen Erstellung von Indikatoren für eine nachhaltige Regionalentwicklung

Abschließend soll ein Eindruck vermittelt werden, welche Arbeitsschritte im einzelnen für das vorgeschlagene Vorgehen erforderlich sein dürften. Als Beispiel wird die Erstellung eines NI-Systems für die Metropolregion Hamburg gewählt.

Vorphase:

- Systemische Beschreibung der Metropolregion Hamburg
- Analyse der Akteurskonstellation und der Konfliktstruktur unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Entwicklung
- Auswahl der „Repräsentanten“ des Systems „Metropolregion Hamburg“
- Ansprache und Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer
- Festlegung der Ziele und Spielregeln

Auftakt-Konferenz:

- Identifizierung der Trends, denen die Metropolregion Hamburg ausgesetzt ist
- Verdichtung der Trends zu Szenarien
- Reflexion der Vergangenheit der Metropolregion Hamburg
- Stärken-Schwächen-Analyse der Metropolregion Hamburg
- Erarbeitung strategischer Ziele einer nachhaltigen Entwicklung der Metropolregion Hamburg
- Bildung von Aktionsgruppen zu den Ziel-Clustern

Arbeitsphase 1:

- Erarbeitung von Vorschlägen für Indikatoren zu den Zielen durch die Prozessbegleiter (nach Konferenz 1)
- Bildung von Fokusgruppen und Lernzirkeln
- Diskussion der Indikatoren mit den Aktionsgruppen (Vorkonferenz 2)

Follow-up-Konferenz 1:

- Diskussion der Empfehlungen der Aktionsgruppen im Plenum und Feedback für die Aktionsgruppen

Arbeitsphase 2:

- Planung der Datenbeschaffung in den Aktionsgruppen und Lernzirkeln, ggf. Vereinbarungen zwischen den Teilnehmern sowie zwischen Teilnehmern und Prozessbegleitern
- Erarbeitung der Ausgangswerte der vereinbarten Indikatoren durch die Prozessbegleiter in Kooperation mit geeigneten Stellen
- Entwurf von Meilensteinen in Bezug auf die Indikatorenwerte in den Aktionsgruppen

Follow-up-Konferenz 2:

- Vereinbarung von Meilensteinen in Bezug auf die Indikatorenwerte durch das Plenum
- Fortlaufende Arbeit
- Regelmäßige Rückspiegelung der Indikatorenwerte in die Aktionsgruppen und Diskussion erforderlicher Maßnahmen (zwischen Konferenzen)

- Regelmäßiges (zum Beispiel halbjährliches, später jährliches) Feedback der Aktionsgruppen und Lernzirkel ins Plenum (weitere Follow-up-Konferenzen)

9 Schlussbemerkung

Die partizipative Öffnung von Prozessen, in denen NI-Systeme erarbeitet werden, über den Kreis von wissenschaftlichen Experten hinaus ist aufgrund des unaufhebbaren politischen Charakters von Indikatorensystemen wohl kaum abweisbar.

Allerdings lässt sich fragen, ob die Erarbeitung eines NI-Systems einen sinnvollen Rahmen für Partizipation bieten kann. Zum einen dürfte die Motivation von „Normalbürgern“ zur Teilnahme ausgerechnet am Prozess einer Indikatorenstellung eher gering sein, zum anderen erfordert die Materie mit ihren abstrakten Facetten und ihrer Komplexität eine erhebliche Kompetenz. Sinnvoll erscheint daher eine Konzentration der partizipativen Elemente auf die Phasen der Ziel- und Strategiefindung und der Evaluation.

Unter dem Gesichtspunkt der sachlichen Angemessenheit wurde für eine Konzentration der partizipativen Elemente bei der Erstellung eines NI-Systems auf die Einbindung von ausgewählten Akteuren – insbesondere Sach- und Machtpromotoren und Vertretern der verschiedenen betroffenen Interessen – argumentiert.

Dies trifft sich mit der aus Partizipationsprozessen bekannten Notwendigkeit, Zielgruppen und Ziele im Vorfeld zu klären und verständlich zu kommunizieren. Die Ansatzhöhe „Region“ stellt unter diesem Gesichtspunkt allerdings hohe Anforderungen. Denn Regionen sind nicht institutionalisiert und werden erst über Akteure und Projekte definiert. Überzeugungskraft und Beharrungsvermögen von Auftraggebern und Durchführenden eines kooperativen Prozesses der Erstellung eines NI-Systems dürfte daher der Schlüssel für den Erfolg eines solchen Vorhabens sein. Bei der Wahl des Auftraggebers ist dabei zu berücksichtigen, dass partizipative Prozesse im Rahmen eines repräsentativ-demokratischen Systems durch einen klaren Auftrag legitimiert werden müssen, um Verbindlichkeit erzeugen zu können. Auch sollten von Beginn an Vertreter von Institutionen eingebunden sein, bei denen die Datenerhebung und -auswertung auf Dauer angebonden werden kann.

Die Verbindung der Mikro-Ebene, auf der die meisten Handlungsparameter zu finden sind, und der Makro-Ebene, auf der die meisten Zielparameter einer nachhaltigen Entwicklung angesiedelt sind, legt schließlich ein mehrstufiges, auf die verschiedenen Zielgruppen zugeschnittenes Vorgehen nahe. Ein solches Vorhaben erfordert allerdings – wie dargestellt – einen erheblichen Aufwand.

Aus pragmatischen Gründen ist daher zu überlegen, ob nicht zunächst NI-Systeme für und mit einzelnen Zielgruppen erarbeitet werden sollten, um überhaupt Erfahrungen in der partizipativen Erarbeitung von NI-Systemen sammeln zu können.

