

Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

Eser, Thimeo W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eser, T. W. (2005). Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 58-92). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338623>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thiemo W. Eser

**Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit
und die Rolle der Regionen in den nationalen
Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme
Deutschlands, Österreichs und der Schweiz**

S. 58 bis 92

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit und die Rolle der Regionen in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der föderativen Systeme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

Gliederung

1. Einleitung
2. Föderative Systeme und ihre Koordination
 - 2.1 Normative Grundüberlegungen zur föderalen Aufgabenverteilung
 - 2.2 Definitionen, Begründungen, Formen des Föderalismus
 - 2.3 Koordination in vertikaler und horizontaler Hinsicht
3. Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit – Analyserahmen für föderative Systeme
 - 3.1 Dimensionen der Nachhaltigkeit
 - 3.2 Räumliche Aspekte der Dimensionen
 - 3.3 Föderative Systeme und Nachhaltigkeit
4. Die regionale Ebene in drei nationalen Nachhaltigkeitsstrategien
 - 4.1 Hintergrund, Prozess und Ausrichtung
 - 4.2 Regionale Aspekte der Nachhaltigkeitsdimensionen in den drei Ländern
 - 4.3 Föderative Elemente der Nachhaltigkeitsstrategien
5. Schlussfolgerungen

Literatur

Anhang: Überblick über die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

1. Einleitung

Dieser Beitrag zum Rahmenthema des vorliegenden Bandes „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ widmet sich dem Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und föderativen Systemen in theoretischer und praktischer Hinsicht. Der Raum spielt hier das Bindeglied zwischen Nachhaltigkeit und Föderativem System, und zwar in folgender Weise: Wenn Nachhaltigkeit einen starken räumlichen Bezug aufweist, d.h. wenn Nachhaltigkeit ein nicht ubiquitäres Phänomen mit räumlichen Konzentrationen und Interdependenzen ist, stellt sich aus der Sicht verschiedener Föderalismustheorien folgende Frage: Ob und unter welchen Bedingungen ist – anstatt eines Einheitsstaats – ein föderales System, das der regionalen Ebene eigenständige Kompetenzen zuweist, wesentlich geeigneter, eine problemadäquate Politik zu betreiben? Wenn dies der Fall sein sollte, folgt die Frage, ob und in welcher Weise

das Potenzial der föderativen Systeme in der praktischen Politik auch tatsächlich genutzt wird.

Die Grundthese des Beitrags lautet, dass beim Vorliegen räumlicher Zusammenhänge im Gegenstandsbereich einer Politik auch die politische Steuerung räumlich-funktional differenziert sein sollte. Dezentrale Politik ist im Föderalismus grundsätzlich möglich, dies ist jedoch zu präzisieren: Welches Steuerungspotenzial steht einer *regionalen Ebene in einem föderativen System* zur Verfügung, um problemadäquat Räume für eine Politik abzugrenzen (Abschnitt 2)? Für die nachhaltige Entwicklung muss daraufhin präzisiert werden, inwieweit ein räumlich abgestufter Handlungsbedarf vorliegt, nämlich ob *die regionale Ebene überhaupt zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung* aktiv werden soll (Abschnitt 3). Im Folgenden werden die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in den drei föderalen Ländern Deutschland, Österreich und Schweiz dahingehend untersucht, ob und inwieweit die *regionale Ebene in der Praxis tatsächlich aktiv eingebunden* ist (Abschnitt 4). Abschließend wird der Bogen zu den grundsätzlichen Fragen des Arbeitskreises „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ geschlagen: (a) Inwieweit besteht heute ein Widerspruch zwischen funktionellem Zusammenhang und föderativem Aufbau, (b) welcher grundsätzliche Reformbedarf des föderalen Systems liegt insbesondere im Hinblick auf innovative und instrumentelle institutionelle Lösungen vor, und (c) welche Folgen hätte dies für die föderalen Systeme (Abschnitt 5)?

2. Föderative Systeme und ihre Koordination

2.1 Normative Grundüberlegungen zur föderalen Aufgabenverteilung

Eine „optimale“ Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Ebenen im Föderalismus leitet sich im Idealfall daraus ab, welche *Funktionen* im Hinblick auf welche *staatliche Aufgaben* nach welcher *Verteilungsnorm* welchen *Ebenen bzw. Gebietskörperschaften* zugeordnet werden. Konkret heißt das: *welche öffentlichen Aufgaben und Funktionen* müssen im Rahmen der Nachhaltigkeit *wo* wahrgenommen werden, um eine *optimale Umsetzung* zu erreichen? Zur Beantwortung dieser Frage sollten zwei Dimensionen berücksichtigt werden: (a) Inwieweit definiert die Gesellschaft aufgrund von entsprechenden Bedarfen öffentliche Aufgaben? Und inwieweit ergeben sich aus dem materiellen *Wirkungszusammenhang* (in unserem Fall aus der *Nachhaltigkeit*) Konsequenzen für eine Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen? (b) Welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen zur *Gestaltung* von Politik stehen zur Verfügung– hier also *föderative Systeme* –, um auf einen Wirkungszusammenhang (a) Einfluss zu nehmen? Zusammengenommen erhält man dann Hinweise für eine optimale Aufgabenwahrnehmung in einem bestehenden bzw. nur langsam evolvierenden institutionellen Gefüge.

Offen ist dabei die Frage des *normativen Kriteriums* für die Zuordnung von Aufgaben in föderativen Systemen. Entsprechend der ersten Dimension (a) lassen sich Aufgaben zunächst alleine nach dem Wirkungszusammenhang zuordnen: Alle ökonomischen Ansätze (Oates 1999, Olson 1969) setzen im Hinblick auf die Allokation dort an, wo der Staat in den Wirtschaftsprozess einzugreifen aufgefordert ist, d.h. bei Waren oder Dienstleistungen, bei denen ein Marktversagen vorliegt. Die meisten Arten des Marktversagens lassen sich darauf zurückführen, dass Nachfrager nicht ihre Präferenzen am Markt offenbaren, oder darauf,

dass am Markt Anbieter oder Nachfrager keine Kongruenz im Hinblick auf Kostenträgerschaft, Nutznießertum, Betroffenheit und Entscheidungsgewalt erzielen. Deshalb nehmen gesellschaftliche Institutionen oder der Staat Regulierungen vor. Aber auch im öffentlichen Bereich können hier Inkongruenzen auftreten: Anstatt von Zahlungsbereitschaften im privatwirtschaftlichen Bereich, die eine Gewichtung des eigenen Nutzens zulassen, lässt das Wahlrecht bei öffentlichen Institutionen in der Regel keine Gewichtung der eigenen Stimme zu (one voice, one vote). Wenn nun aber Abstimmungen von Personen vorgenommen werden, die von bestimmten öffentlichen Aufgaben nur partiell oder gar nicht betroffen sind, lässt sich durch die funktionale oder räumliche Eingrenzung des Kreises der Abstimmenden eine höhere Kongruenz erreichen. Dies stellt die Grundidee verschiedener Theorienansätze wie fiskalischer Föderalismus, Theorie der Clubs dar: im Kreis der Entscheidenden, der Kostenträger, Nutznießer und der Betroffenen größtmögliche Kongruenz herzustellen (Buchanan 1965; Biehl 1988, Einbeziehung von Stakeholdern Biesecker u.a. 1998). In der Praxis werden darüber hinaus oft auch Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsfunktion (Hansmeyer; Kops 1984) im Hinblick auf eine differenziertere Wahrnehmung von Aufgaben auf unterschiedlichen föderalen Ebenen unterschieden. Im Rahmen der Zuordnung dieser Funktionen können bei Interdependenzen zwischen Gebietskörperschaften auch Mitentscheidungsrechte und Rechte zu Rahmensetzungen der höheren Ebene zugestanden werden. Eine Anwendung im Hinblick auf Umweltfragen erfolgt im Rahmen der Diskussion des „Umweltföderalismus“ (Zimmermann; Kahlenborn 1994, Karl 1996, Junkernheinrich 1995) und des „ökologischen Äquivalenzprinzips“ (Huckestein 1993, Oates 1998). Die regionale Gliederung der föderativen Staatsstruktur bringt hier insofern Vorteile, als man den Kreis der Nachfrager besser als im unitarischen Staat räumlich approximieren kann. Viele öffentliche Aufgaben streuen jedoch in der gesamten Bevölkerung; hier können dann wie in unitarischen Systemen auch Parafiski wie beispielsweise Sozialversicherungen in Form von Mitgliedschaften weiterhelfen.

Die Kongruenz dieser Kreise ist sicherlich das wichtigste Argument einer optimalen Aufgabenteilung. In der ökonomischen Betrachtung werden jedoch weitere (Kosten-)Argumente, wie z.B. Economies of Scale eingeführt, die im Hinblick auf Demokratieüberlegungen allerdings umstritten sind. Solange nicht der Schluss gezogen wird, eine Diktatur aus Kostengründen zu befürworten, ist die Frage durchaus berechtigt, wie viel Demokratie zu welchem Preis *gesellschaftlich erwünscht* ist.

Diese Kostenargumente leiten jedoch schon zur zweiten eingangs genannten Dimension (b) über. Eine optimale Aufgabenteilung, abgeleitet auf der Basis einer Tabula-rasa-Lösung – also ohne konkrete institutionelle Strukturen – kann allenfalls zur Orientierung dienen. Einerseits repräsentieren bestehende staatliche Ebenen mit ihren Institutionen ein Gewicht, das aufgrund ausdifferenzierter Arrangements, die sich auch im Rahmen von evolutorisch geprägten Pfadabhängigkeiten entwickelt haben, nicht einfach verschieben lässt. Andererseits ist offensichtlich, dass zwar für jede Aufgabenstellung eine optimale Kompetenzverteilung – nach welcher Norm auch immer – prinzipiell vorstellbar ist, die Umsetzung einer solchen Aufteilung vor dem Hintergrund der Vielzahl an Aufgaben jedoch zu prohibitiven Kosten führen würde. Insofern stellt sich eher die Frage, wie eine gegebene Aufgabenverteilung aufgrund von neuen Anforderungen angepasst werden kann, und zwar vor dem Hintergrund, dass jede Veränderung institutioneller Regelungen eigene Kosten produziert. Hier

geht es sozusagen um den *Gestaltungszusammenhang* (b), wie dies beispielsweise bei der Alternative der Neugliederung oder Kooperation auf Länderebene diskutiert wurde (Scharpf; Benz 1991). Eine weitere Möglichkeit besteht darin, bei gegeben föderativen Strukturen durch Koordination und Kooperation auf und zwischen den Ebenen eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung zu erreichen (Scharpf 1992). Diese normativen Überlegungen bilden den Rahmen für die Frage der Zuordnung von Funktionen.

2.2 Definitionen, Begründungen, Formen des Föderalismus

Föderative (Staats-)Systeme und föderalistische Systeme werden im folgenden als synonyme Begriffe verwendet und im Gegensatz zu unitarischen Systemen, Unitarismus, Zentralismus betrachtet. Der *Föderalismus* wird als *Staatsform* zwischen dem Einheitsstaat und völlig unabhängigen Einzelstaaten definiert und stellt damit den institutionellen Rahmen für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zwischen staatlichen Ebenen dar. Der Föderalismus stellt aus ökonomischer und politischer Sicht ein System der Gewaltenteilung dar, das im öffentlichen Sektor sowohl zentrale als auch dezentrale Entscheidungseinheiten aufweist (Oates 1977: 24). Der Föderalismus bewegt sich somit auf einem Kontinuum von vollständiger Zentralität bis vollständiger Unabhängigkeit von Körperschaften und versucht in diesem Kontinuum diskrete Stufen zu identifizieren. Mit steigendem Grad der *Kooperationsintensität* ergeben sich folgende Formen (Kirsch 1978: 12): der nicht kooperierende Einzelstaat, kooperierender Einzelstaat, Mitglied einer Konföderation, Mitglied einer Föderation, versunkenes Mitglied eines Zentralstaates. Diese Gliederung unterstellt, dass es sich jeweils um Körperschaften handelt, denen *volle Kompetenzen* im Rahmen einer Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) zukommen.

In staatsrechtlichem Sinn wird der Bundesstaat (Föderation) vom Staatenbund (Konföderation) durch eine staatsrechtliche (im Unterschied zu einer völkerrechtlichen) Verbindung von Staaten (Gliedstaaten) unterschieden, bei der die Mitglieder Staaten bleiben und die Verbindung (Gesamtstaat) selbst auch einen Staat repräsentiert (Münch 1993). Zentral ist die verfassungsmäßige Verankerung des Föderalismus: Demnach lassen sich für Deutschland die Ebenen Länder und Bund identifizieren. In einer weiter gefassten Definition des Föderalismus sollten allerdings Kommunen mit dem Blick „nach unten“ genauso einbezogen werden, wie nicht verfassungsmäßig verankerte Ebenen, die als räumlich abgestufte Verwaltungsebene einer höheren Ebene (wie etwa Regierungsbezirke) oder als selbstverwaltete Zusammenschlüsse von Einheiten untergeordneter Ebenen (wie Planungsgemeinschaften oder Regionalverbände teilweise mit demokratisch legitimierten Gremien wie Regionalparlamente) gebildet wurden. Mit dem Blick „nach oben“ sollte die EU-Ebene gleichfalls mit einbezogen werden, der, auch wenn das immer wieder bestritten wird, doch faktisch bereits ein gewisser verfassungsmäßiger Rang zufällt, insbesondere wenn man den Stellenwert des Europäischen Gerichtshofs sieht.

Eine Zuordnung europäischer Staaten ist nicht einfach, da jeder Staat eine einzigartige und gewachsene Struktur aufweist (Wiehler; Stumm 1995, European Commission 1997: 39). Dennoch erscheint eine Unterteilung in die drei Kategorien, von föderaler (1), regionalisierter, d.h. Regionalparlamente allerdings ohne Verfassungsrang (2) und zentraler Regierungsform (3) zweckmäßig. Darunter ist in allen genannten Formen die Ebene der lokalen Gebiets-

körperschaften angesiedelt (Sauerland 1997). Zu den föderalen Staaten gehören Belgien, Deutschland und Österreich, wie auch die Schweiz als Urfall des Föderalismus, in denen die Gewalt zwischen nationalen und regionalen Regierungen geteilt ist. Die Autonomie bezieht sich in bestimmten Bereichen jeweils auch auf die Gesetzgebungsgewalt (Wiehler; Stumm 1995). Zur Vereinfachung der weiteren theoriegeleiteten Diskussion werden kontrastierend die beiden Formen föderale und unitarische Regierungsform als Pole eines Kontinuums zugrunde gelegt, in deren Mitte die regionalisierte unitarische Regierung angesiedelt ist.

Traditionelle Begründungen für föderative Systeme setzen an unterschiedlichen Punkten an, die aufeinander aufbauen. Diese Sichtweise macht zudem noch einmal deutlich, dass die rein staatsrechtliche Definition für eine Diskussion der anstehenden Fragestellung zu eng ausgelegt ist:

- Die wichtigste Begründung liegt eindeutig in der *vertikalen Gewaltenteilung*. Sie ermöglicht höhere Transparenz und Kontrolle in funktionaler, räumlicher und sachlicher Hinsicht nicht nur auf einer Ebene, sondern auf mehreren Ebenen (doppelte Gewaltenteilung). Größere Offenheit, mehr Demokratie und Stabilität wird mit dieser Art der Gewaltenteilung verbunden, die insbesondere in der politikwissenschaftlichen Perspektive hervorgehoben wird (Laufer 1991).
- Darauf aufbauend werden neben einer *besseren Aufgabenwahrnehmung* noch weitere zielgerichtete Argumente, und zwar in politikwissenschaftlicher Perspektive zur Verbesserung der demokratischen Elemente bzw. in der ökonomischen Perspektive im Hinblick auf eine effiziente Aufgabenverteilung und -wahrnehmung eingeführt. Spätestens hier muss der Blick auf die Frage einer Regierungsstruktur mit mehreren Ebenen über die o.g. staatsrechtlich eindeutig verankerten Ebenen hinaus ausgeweitet werden, da anderenfalls der Bereich der Aktionsparameter recht eingeschränkt bleibt (z.B. Beer 1977 über Oates 1972).
- Ein noch weiter reichender Anspruch liegt in der *Subsidiarität* der Aufgabenwahrnehmung in föderativen Systemen. Demzufolge besteht der Anspruch neben der Gewaltenteilung und einer optimierten Aufgabenverteilung nach verschiedenen Kriterien in einem weiteren normativen Kriterium: Das Subsidiaritätsprinzip erfordert, dass erst dann eine höhere Ebene aktiv wird, wenn die niedrigere Ebene nicht in der Lage ist, eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten (Eser 1996). Sie gibt also eine Richtung im Hinblick auf die Ebenen vor.

Als fundamentale Prinzipien des Föderalismus werden insbesondere hervorgehoben: Nicht-zentralisierung, Demokratie, „check and balance“, offene Aushandlungsprozesse, Konstitutionalismus und gesicherte Einheiten der Teilstaaten (Elazar 1995: 475). Diesen positiv orientierten Begründungen von Föderalismus stehen besondere Gefahren gegenüber, die sich insbesondere auf den Aspekt der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen beziehen. Die Vielzahl der Informations-, Koordinierungs- und Zusammenarbeitsformen, wie sie beispielsweise in Deutschland implementiert sind (Kilper; Lhotta 1996), werfen bereits ein Schlaglicht auf mögliche Gefahren. Die Selbstblockade aufgrund zu enger Verflechtungen wird unter dem Begriff der *Politikverflechtungsfalle* diskutiert (Scharpf 1995). Die Gefahr von Blockaden dieser Art ist dann gegeben, wenn:

- viele *gemeinsame Entscheidungskompetenzen* der Ebenen wahrgenommen werden,
- keine klare *Kompetenzabgrenzung* zwischen den Ebenen vorliegt (z.B. auch Rahmenkompetenzen),
- zu große *Unterschiede zwischen den Gliedstaaten* im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Ausstattung und ihr politisches Gewicht bestehen.

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die Konsensbildungsmodalitäten in föderativen Systemen: Inwieweit werden auf der einen Seite gemeinsame oder separate Interessendefinitionen mit einvernehmlichen (*bargaining*) oder oktroyierten Entscheidungsregeln (*Paternalismus*, *Konfrontation*) kombiniert (Scharpf 1995: 30)? Ob sich ein föderatives System eher dem kooperativen (erster und zweiter Kritikpunkt) oder dem Konkurrenzföderalismus (dritter Kritikpunkt) zuordnen lässt, ist eng mit der Art der Aufgabenverteilung und der Entscheidungsregeln verbunden (Elazar 1987). Die Struktur der Regierungsorganisation mit besonderem Blick auf den Wettbewerb ist insbesondere im Hinblick auf die Zahl der konkurrierenden Einheiten, dem Grad der Autonomie und dem Wettbewerbsrahmen – vorgegeben durch die jeweilige nationale Ebene – von Bedeutung (Kenyon 1997: 26). Die genannten Probleme führen jedoch nicht zwangsläufig zu dem Schluss, dass in jedem Falle ein Einheitsstaat vorzuziehen wäre. Nachteile des Einheitsstaats spiegeln sich quasi in den Vorteilen des föderalen Staates wieder, doch bleiben bei föderativen Systemen die grundsätzlichen Vorteile bestehen, wenn die genannten Gefahren erkannt und vermittelt werden. Art der *Aufgabenverteilung*, *Koordination* und *Kommunikation* tragen wesentlich zur Fruchtbarmachung der Vorteile föderativer Systeme bei.

In der Debatte um den Föderalismus wurde in den letzten Jahren – gerade aufgrund der schlechten Erfahrungen mit zu engen Verflechtungen – der *Konkurrenzföderalismus* diskutiert (Postlep; Döring 1998, Kenyon 1997, Breton 1996, Thöni in diesem Band). Als belebendes Element sollte Konkurrenz Verkrustungen aufbrechen und Innovationen initiieren. Im Föderalismus können nun im Gegensatz zum Unitarismus oder Zentralismus zum einen die beiden Ebenen untereinander im Wettbewerb stehen (vertikaler Wettbewerb auch um Kompetenzen, Subsidiaritätsprinzip), wenn die jeweilige Verfassung keine klare Aufgabenteilung zwischen den Ebenen vorsieht, zum anderen besteht in der Regel Wettbewerb auf der regionalen Ebene zwischen den regionalen Gebietskörperschaften (horizontaler Wettbewerb im Sinne von Tiebout 1957). Wettbewerb bedeutet in diesem Fall, dass der jeweiligen Ebene eine Handlungs- und Entscheidungskompetenz zugebilligt ist, während im Unitarismus außer den kommunalen Eigenständigkeit keine regionalen Kompetenzen zur Verfügung stehen. Wettbewerb findet in den Bereichen Besteuerung, staatliche (Dienst-)Leistungen, Regulierung und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung statt und ist von der Anzahl der konkurrierenden Einheiten, dem Grad der Autonomie sowie dem Wettbewerbsrahmen abhängig, der von der übergeordneten Ebene festgelegt wurde (Kenyon 1997).

Die aus der ökonomischen Theorie abgeleiteten Vorteile von Konkurrenz führen allerdings nur dann zu effizienten Lösungen in der Praxis, wenn die Konkurrenten von der Struktur her über ähnliche Ausgangsbedingungen an Ressourcen verfügen; anderenfalls steht das Tor zur ruinösen Konkurrenz offen (Eser 1996, Kenyon 1997). Entsprechend der Kongruenzprinzipien bedeutet dies, dass es nicht zielführend ist, Gebietskörperschaften in die Konkur-

renz zu führen, bei denen hohe Inkongruenzen im Hinblick auf Nutznießer und Kostenträgerschaft bestehen. Letztendlich ist es nicht verwunderlich, dass offensichtlich Kooperation Inkongruenzen eher behebt. Hingegen führt Konkurrenz dann weiter, wenn zwischen Gebietskörperschaften oder Verbänden eine gewisse funktionale Kongruenz erreicht ist.¹

Diese kurze Übersicht kann die Ansatzpunkte föderativer Staatsstrukturen nur andeuten und einen Rahmen für die Umsetzung der Nachhaltigkeit setzen. Zunächst müssen jedoch die genaueren Ansprüche der Nachhaltigkeit an (föderative) Staatsstrukturen ermittelt werden, um daraufhin zeigen zu können, in welcher Weise Nachhaltigkeit als Leitmotiv neue Akzente setzen kann.

2.3 Koordination in vertikaler und horizontaler Hinsicht

Ausgehend von der Annahme, dass föderative Systeme nicht in der Lage sind, allein durch eine optimale Aufgabenteilung die Zuweisungsaufgabe zu lösen, stellt sich die Frage der Koordination und Zusammenarbeit von Teilmengen der föderativen Teilstaaten sowie der Dezentralisierung von Aufgaben innerhalb einer Ebene (und zwar ohne sie komplett an die untergeordnete Ebene zu vergeben) und über Grenzen der Teilstaaten hinweg. Damit öffnet sich der Betrachtungsbereich föderativer Systeme endgültig über die in Abschnitt 3.1 vorangestellte Definition, die offensichtlich vor dem Hintergrund der Komplexität der in der Praxis anstehenden Aufgaben zu kurz greift. Nun rücken institutionelle Arrangements in den Vordergrund, die Überschneidungen und Zielkonflikte von Aufgabenzuordnungen in föderativen Staatsstrukturen zu lösen suchen. Die institutionellen Formen sind vielfältig: Sie reichen von rechtlich und teilweise sogar verfassungsmäßig verankerten – wie Gemeinschaftsaufgaben, Zuweisungssysteme, Pflichtaufgaben (Postlep 1993) – über Zweckverbände und (Städte)netze bis hin zu runden Tischen oder (ständigen) Konferenzen, die in rechtlicher Hinsicht kaum Verbindlichkeit aufweisen (Eser 1997). Gerade in der Regionalpolitik sind viele Formen solcher Koordination und Zusammenarbeit erprobt worden, die insbesondere die Ebene zwischen den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften betreffen (Benz u.a. 1998).

Wenn nun neue, auf Partizipation ausgerichtete oder neue verwaltungstechnische Ebenen eingerichtet werden, die sich als elementare Bestandteile von Koordinationsprozessen etablieren, stellt sich zwangsläufig die Frage der Rückbezüglichkeit der Entscheidungen auf die verfassungsmäßigen Organe. Folgt man dem Grundprinzip demokratischer Rechtsstaatlichkeit, so müssen die im Rahmen solcher Zusammenarbeit getroffenen Entscheidungen durch demokratische Institutionen legitimiert werden. Tab. 1 gibt einige Beispiele wieder und zeigt die Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang auf.

Hinter dem verfassungsrechtlich klar geregelten Bereich der Koordination durch die Regierung und ihre direkt angelagerte Verwaltung zeigt sich recht schnell ein Graubereich, dessen Zuordnung nicht immer eindeutig ist. Durch institutionelle Strukturen wie Foren und

¹ Um ein konkretes Beispiel zu nennen, mag auf die Konkurrenz zwischen der verfassten Region Stuttgart, die auch ein eigenes Parlament im Rahmen ihres Stadt-Umlandverbands eingerichtet hat (Benz 1998) bzw. auf den Umlandverband Frankfurt (Fürst u.a. 1994) hingewiesen sein.

Konferenzen werden unterschiedliche Gruppen von Stakeholdern zusammengebracht, um einerseits Ideen zu generieren, eine Koordination im Sinne von Abstimmung oder Abgleich von Vorgehensweisen zu erreichen und andererseits einen Austausch von Interessen herbeizuführen. Allerdings ist fraglich, inwieweit Entscheidungen, die dort getroffen werden, auch für die verfassungsrechtlichen Organe wie Parlamente orientierungsleitend oder sogar bindend sein können; denn hier besteht ein Legitimations- und ein Haftungsproblem (Kregel 1998). Institutionen dieser Art werden unterschiedlich interpretiert: Während in Tab. 1 zu den Prozessen im Rahmen der Regionalverbände „gemeinsame Umsetzung klar zugewiesener Aufgaben“ steht, wurden diese Prozesse an anderer Stelle auch als „Kooperation ‚im Schatten der Hierarchie‘“ interpretiert (Benz u.a. 1998: 21). Eines macht Tab. 1 allerdings auch deutlich: es existieren institutionelle Regelungen, mit deren Hilfe Konsensbildungsprozesse in Gang gebracht werden, die genau darauf abzielen, die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Kongruenz der Betroffenen herzustellen und sie zu einem gemeinsam abgestimmten Handeln zu führen. Insofern steht hier die Kooperation im Vordergrund.

Tab. 1: Typen von Organisationsformen von Politik und Verwaltung jenseits der klassischen Ministerialbürokratie

	Regionales Forum	Regionalkonferenz	Regionalverband
Aufgaben	Gedankenaustausch, Ideengenerierung, Kontaktaufnahmen zwischen Gruppen, öffentliche Debatte	Entwicklungskonzepte aufstellen, Entwicklungsprojekte generieren, priorisieren, initiieren, Regionalmanagement	Ausführung und Umsetzung konkreter Aufgaben
Struktur	Alle Interessierten	Netzwerk staatlicher, kommunaler und gesellschaftlicher Akteure und Organisationen	Zusammenschluss von Kreisen und Gemeinden
Akteure	Funktionsträger und Bürger, interessierte Öffentlichkeit	Ministerialbeamte, Landräte, Bürgermeister, Unternehmer, Verbands- und Kammerfunktionäre, Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen	Landräte, Bürgermeister, sonstige gewählte Parteipolitiker
Prozesse	Kontaktaufnahme und Informationsaustausch	Koordination in Verhandlungen	Gemeinsame Umsetzung klar zugewiesener Aufgaben

In Anpassung und Ergänzung der Übersicht bei Benz u.a. (1998): 21.

3. Räumliche Aspekte der Nachhaltigkeit – Analyserahmen für föderative Systeme

3.1 Dimensionen der Nachhaltigkeit

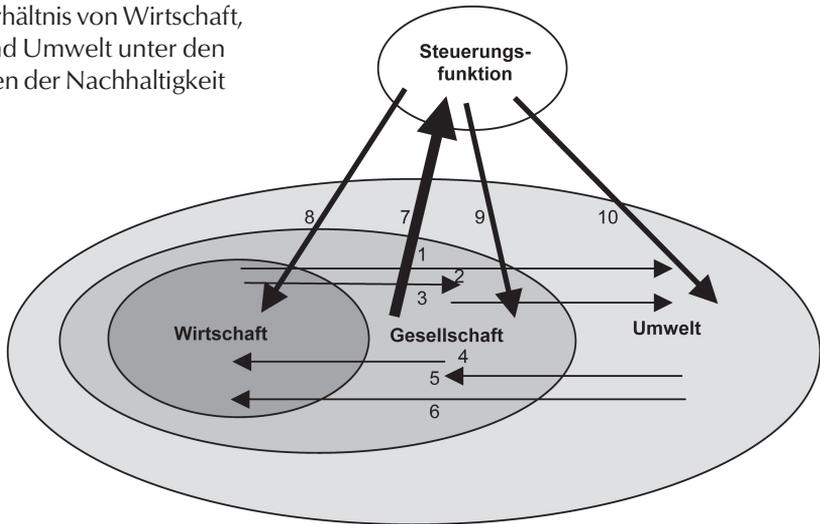
Ausgehend von der Definition zur Nachhaltigkeit im Brundtland-Bericht² besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine Unterscheidung der drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft besonders hilfreich ist.³ Allerdings besteht gerade bei der letzten Dimension kein klares Bild über den Inhalt, denn diese wird oft auch mit Sozialem, Partizipation oder Politik umschrieben (Blower 1993). Es scheint, dass sich unter der dritten Dimension alles versammelt, was nicht der Wirtschaft und Umwelt zuzuordnen ist. Bei genauerer Betrachtung eröffnet sich unter dieser Dimension ein Spannungsfeld zwischen materiellen Aspekten (Soziales) einerseits und Steuerungsaufgaben (Politik) andererseits.⁴ Abb. 1 legt diesen Zusammenhang dar. Grundlage jeden Daseins bietet die Umwelt, ohne die eine Gesellschaft nicht existieren kann. Auch benötigen wir ohne Gesellschaft keine Wirtschaft. Die Pfeile (5) und (6) deuten die materiellen Versorgungs- und Grundlagenfunktionen der Umwelt an. Die Wirtschaft stellt in diesem Sinn ein Teilsystem der Gesellschaft dar, welches die Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen (2) sichert. Aufgrund dieser wichtigen Funktion wird der Wirtschaft in der Nachhaltigkeitsdebatte eine eigenständige Dimension zugesichert. Zudem werden als Input für die Wirtschaft der Umwelt Materialien und Stoffe entzogen und verbraucht (6) und als Output wieder zugesetzt (1). Bis zu diesem Punkt sind die Zusammenhänge recht überschaubar. Doch nun kommt die komplexe Rolle der Gesellschaft ins Spiel: zum einen als Nutznießer und Geschädigter der Wirtschaft (3) und der Umwelt (4), zum anderen hält die Gesellschaft eine Steuerungsaufgabe inne, die sich über alle drei Bereiche (8) erstreckt. Die Gesellschaft muss einerseits die Wirtschaft als ihr Teilsystem steuern und kontrollieren, was auch bedeutet, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu setzen (8), die sozialen (7) Effekte des Wirtschaftens und der Gesellschaft selbst zu korrigieren (9) sowie die Entnahme und Abgabe von Umweltgütern (10) direkt und über die Wirtschaft zu steuern.

² „Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (World Commission on Environment and Development 1987: 46.)

³ Im Zusammenhang mit dieser Dreiteilung wird auch oft von Zielen gesprochen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass auch dort, wo eine Unterscheidung von Zielen und Dimensionen versucht wird, wie beispielsweise bei der Enquete-Kommission „Schutz der Menschen und der Umwelt“ zum Thema „Konzept Nachhaltigkeit“, sich keine trennscharfe Abgrenzung durchhalten lässt, denn die Ziele werden unter dem Stichpunkt „Dimensionen“ in „Handlungserfordernisse“ (Enquete-Kommission 1997: 44) übersetzt, die dann faktisch in weiter ausdifferenzierte Ziele oder im Falle der Umwelt in Managementregeln münden.

⁴ Wehling 1997: 36 beschreibt dies recht treffend: „Die Idee einer nachhaltigen Entwicklung enthält einerseits das normative Postulat, gesellschaftliche Entwicklung so zu gestalten, dass deren natürliche Grundlagen für zukünftige Generationen erhalten bleiben. Sie aktualisiert andererseits, dass die analytische Erkenntnis, dass soziale und ökonomische Entwicklung von diesen Grundlagen nicht zu trennen ist, sondern deren Transformation mit einschließt. Vor diesem Hintergrund ist nachhaltige Entwicklung als ein politisches Konzept mit theoretischen Implikationen anzusehen, deren Interpretation noch offen ist.“

Abb. 1: Das Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit



Diese Übersicht zeigt, dass die vier Dimensionen nicht auf der gleichen Argumentationsebene liegen. Deshalb bietet sich eine Differenzierung in folgender Weise an: Die Dimensionen werden als materielle Belange – wie Umwelt – und als wirtschaftliche und soziale Belange bezeichnet, die für sich betrachtet und gegeneinander abgewogen werden müssen. Eine Abwägung findet über die gesellschaftliche Steuerung statt, die selbst als eigenständige Dimension aufgefasst werden kann. Dort finden sich zweckmäßigerweise die oben bereits genannten Aspekte Politik und Partizipation wieder.

Vor diesem Hintergrund erscheint die oft geführte Debatte darüber, ob einer Dimension – wie der Umwelt – nicht eine Priorität eingeräumt werden könnte oder ob man Leitplanken der Umwelt definieren sollte, in deren Rahmen Wirtschaft und Soziales gehalten werden können, insofern müßig, als sie die Steuerungsfrage vollständig ausblendet. Denn sie baut auf der Annahme auf, die Frage einer Priorisierung der Dimensionen ließe sich unabhängig von der Steuerung beantworten. Dies ist offensichtlich ein Trugschluss: denn wie sollen Umweltnormen im Sinne von Leitplanken verteidigt werden, wenn sie aufgrund mangelnder sozialer Rücksichten oder mangelnder Vermittlungskompetenz des gesellschaftlichen Steuerungssystems – das heißt durch die Politik – nicht durchgesetzt werden können?⁵ In der Praxis erfolgt oft eine Einigung auf Kosten der Umwelt, solange ein scheinbar vorhandenes Toleranzniveau der Umwelt dies noch erlaubt. Es zeigt sich aber, dass die Umwelt in vielen Fällen ungefragt ihre „Leitplanken“, die dann nicht mehr verhandelbar sind, in Form von Naturkatastrophen zeigt. Demzufolge muss nachhaltige Entwicklung geradezu als regulative Idee interpretiert werden, „die von einem zukunftsbezogenen gesellschaftlichen

⁵ Parallelen solcher eingeschränkter Sichtweisen und ihr Scheitern finden sich regelmäßig: Beispielsweise wurden im Rahmen der Transformation der ehemaligen sozialistischen Staaten oft Schockprogramme empfohlen, welche aufgrund mangelnder sozialer Rücksichten die altkommunistischen Parteien stärkten und damit Reformprozesse erst recht verhinderten (Eser 2000).

Lern-, Such- und Gestaltungsprozess ausgeht, der sich notwendigerweise durch Offenheit und Unsicherheit auszeichnet.“ (Minsch u.a. 1998: 18). Damit wird also die Frage der Steuerung selbst zum Gegenstand der Überlegungen zur Nachhaltigkeit. Im Folgenden werden zunächst die materiellen Dimensionen Wirtschaft und Umwelt hinsichtlich ihrer räumlichen Aspekte behandelt.

Eines soll zudem im Hinblick auf die weitere Interpretation vorausgeschickt werden: Unter dem Stichwort der *Nachhaltigkeit* haben sich unzählige Autoren in gelungenen und weniger gelungenen Operationalisierungen versucht (Kreibich 1996: 40 zählt über 70 Definitionen). Dieser Beitrag stützt sich bezüglich der nachfolgend diskutierten Dimensionen in wesentlichen Zügen auf die Überlegungen der Enquete-Kommission 1998 des Deutschen Bundestags und der von ihr vergebenen Gutachten, und zwar aus folgendem Grund: Soll Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit dem Föderalismus untersucht werden, so bedarf es relativ klarer Konturen. Insofern bietet die Enquete-Kommission einen „Anker“, der in sich weitgehend schlüssig ist und sich zudem auf eine relativ breite Akzeptanz stützen kann.

3.2 Räumliche Aspekte der Dimensionen

3.2.1 Wirtschaft

Im Sinne einer Nachhaltigkeitskonzeption übernimmt die Wirtschaft die Aufgabe der materiellen Versorgung der Menschen. Hat eine Gesellschaft die Marktwirtschaft als das am stärksten dezentralisierte Wirtschaftssystem (mit den größten Freiheitsgraden bei einer allgemein akzeptierten Verteilung) grundsätzlich akzeptiert, so stellt sich die Frage nach der Aufgabenwahrnehmung im Föderalismus erst, wenn aufgrund von Marktversagen Eingriffe des Staats in den Markt notwendig werden.⁶ Um hier nur die wichtigsten Bereiche anzusprechen (Fritsch u.a. 1991): Versagt der Markt, ist öffentliches Handeln notwendig, wobei zunächst zu überprüfen ist, ob nicht durch Selbstorganisation und Zusammenschluss von Wirtschaftssubjekten eine Behebung des Marktversagens erreicht werden kann. Marktversagen kann und ist in der Praxis oft räumlich oder funktional begrenzt. Marktversagen bei Informationsmängeln und im Hinblick auf die Qualitätssicherung beispielsweise bei Berufsabschlüssen wird durch Kammern und Berufsverbände behoben. Die systematische Unterschätzung der Risiken wird durch Versicherungspflichten wie bei Kranken- und Rentenkassen behoben über den Raum einer gesamten Volkswirtschaft. Bei anderen wichtigen Formen des Marktversagens, wie beispielsweise bei Monopolen, ist der räumliche Aspekt offensichtlich; regionale Monopole können im internationalen Wettbewerb stehen – deshalb existiert beispielsweise ein Konflikt darüber, ob EU oder Nationalstaaten (als räumliche Untereinheiten der EU) zuständig sein sollen. Entsprechend der in Abschnitt 2 dargestellten Kongruenzprinzipien wäre eine Verhandlung von Monopolfällen auf derjenigen Ebene vorzunehmen, die in räumlicher Hinsicht durch verzerrte Preise betroffen ist. Allerdings sind Unternehmensgrößen in bestimmten Wirtschaftsbereichen bei globalisierten Märkten erst dann wettbewerbsfähig, wenn sie auf regionaler Ebene schon eine eindeutige Monopolstellung halten, z.B. bei

⁶ Auch unter dem Dach der Marktwirtschaft existieren unterschiedliche Interpretationen. Siehe Enquete-Kommission 1997, Minsch 1998: 22.

regionalen Marktzugangsbarrieren. Das heißt, dass deshalb fast jede mögliche Zuordnung der Kompetenz zur notwendigen Berücksichtigung der jeweils anderen Ebene die Hilfe von Koordinationsverfahren wird nach sich ziehen müssen.

Ein weiteres Marktversagen liegt bei positiven und negativen externen technologischen Effekten vor. Auch hier gilt im Grundsatz eine Zuordnung der Kompetenzen entsprechend des Wirkungskreises dieser Effekte. Welche Funktionszusammenhänge dabei zu beachten sind, wird an den negativen externen Effekten am Beispiel der Umwelt im folgenden Abschnitt noch deutlich werden: Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass externe Effekte nur dann auf der Ebene eines Teilraumes internalisiert werden, wenn Geschädigter, Begünstigter, Nutznießer und Kostenträger diesem auch angehören.

Ähnliches gilt für den Fall der Allmende bzw. öffentlichen Güter: Hier liegen aufgrund mangelnder Konkurrenz oder fehlender Ausschlussmöglichkeiten Übernutzungen bzw. Free-rider-Positionen vor. Diese lassen sich in vielen Fällen jedoch aufgrund von Erreichbarkeiten räumlich eingrenzen. So haben Gemeindewiesen für eine Gemeinde Bedeutung, aber nicht darüber hinaus; Weltmeere betreffen potenziell alle diejenigen, die sich der Nutzung der Meere bemächtigen; Fischereizonen gelten aufgrund von Logistik, neuer Schiffs- und Fischereitechnologien nicht mehr als räumliche Einzugsgebiete, wie sie in den Zeiten der christlichen Seefahrt noch gegolten haben.

Die Standortvorsorge für die Wirtschaft, d.h. die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Ansiedlung und Weiterentwicklung von Unternehmen, kann nicht prinzipiell einer einzigen Ebene zugeordnet werden. Standortentwicklung wird zwar kaum im Zusammenhang mit Marktversagen diskutiert, spielt aber in der praktischen Wirtschaftspolitik eine nicht unerhebliche Rolle und kann eher als Marktangel bezeichnet werden. Auch hier lassen sich nach verschiedenen Aufgaben unterschiedliche Einzugsbereiche identifizieren. So erscheint es zweckmäßig, dass sich kommunale und regionale Ebenen um lokale Standortbedingungen vor Ort kümmern; die Einwohner profitieren von den Arbeitsplätzen und die Kommunen sollten Steuereinnahmen in Relation zu den angesiedelten Unternehmen und zu den Einkommen und Bedarfen der Einwohner erhalten. Größere Unternehmen, wie insbesondere exportierende, benötigen teilweise überregionale Infrastrukturen, die mehreren Unternehmen Nutzen stiften. Die notwendige Koordination zwischen den Ebenen ist offensichtlich.

Neben diesem mikroökonomisch fundierten Marktversagen existieren weitere makroökonomisch begründete Folgen des Wirtschaftssystems, die zwar in allokativer Hinsicht keinen Marktangel darstellen, aber von der Gesellschaft als unbefriedigend erachtet werden. Als wichtigste Folge sollen die durch das Wirtschaftssystem erzeugten Einkommensverteilungen und Instabilitäten des Wirtschaftssystems angesprochen werden. Im Hinblick auf die Umverteilung wird aufgrund möglicher Free-rider-Positionen (Olson 1969, Oates 1999) die Umverteilungskompetenz auf höheren Ebenen empfohlen. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung, da dezentrale Aktivitäten aufgrund hoher wirtschaftlicher Verflechtungen in der Regel zu Versickerungen führen (Head 1976, Thöni 1986, Oates 1999). Die Frage ist hier, auf welcher Ebene Maßnahmen in geeigneter Größenordnung möglich sind. Die wirtschaftlichen Verflechtungen in der EU haben folgerichtig zur Wirtschafts- und Währungsunion geführt.

In den letzten Jahren haben sich neben diesen klassischen Argumenten weitere neuere entwickelt, die mit den materiellen Folgen der Wirtschaft verbunden sind. Das Management von Stoffströmen in der Wirtschaft ist beispielsweise auch eine Aufgabe, die entsprechend der räumlichen Ebenen zuzuordnen ist. Diese Argumente sind jedoch schon sehr eng mit der Dimension der Umwelt verbunden.

3.2.2 Umwelt

An das Konzept der externen Effekte knüpft die Dimension der Umwelt an. Grundsätzlich besteht aus Sicht der Nachhaltigkeit hier das Ziel darin, die Umwelt in ihrem Potenzial langfristig zu erhalten, wobei insbesondere die Regenerationsfähigkeit der Umwelt und eine Minimierung irreversibler Schäden und Entnahmen aus der Umwelt im Vordergrund steht. Die Enquete-Kommission hat in der Folge Managementregeln für Stoffströme formuliert (Enquete-Kommission 1997: 44, Minsch 1998: 21). Bei föderativen Systemen ist weiter zu prüfen, inwieweit sich die Wirkungs- und Gestaltungszusammenhänge der Umwelt räumlich eingrenzen lassen, was wiederum Hinweise im Hinblick auf die Aufgabenverteilung gibt.

Es ist bekannt, dass sich Eingriffe in die Umwelt meist innerhalb einzelner Ökosysteme ausbreiten. So verteilt sich ein flüssiger Schadstoff unter der Annahme des Nichtvorhandenseins von Strömung relativ gleichmäßig in einem See. Nun hat ein See normalerweise einen Zufluss und einen Abfluss, so dass ein Schadstoff, der sich durch den Zufluss in den See ergießt, durch den Abfluss weiterwandert, wie z.B. von der Oder in die Ostsee, von dort in die Nordsee und dann über den Atlantik in alle Weltmeere. Dies zeigt recht schnell, dass Wassereinzugsgebiete aus der Umweltsicht der Einwirkung prinzipiell eine zweckmäßige räumliche Abgrenzung darstellen. Die Einbindung in lange Ketten und Hierarchien zwingt zur Wahl verschiedener Ebenen: Es lässt sich vermuten, dass der Fluss als Fluss in dem Sinn in sich geschlossen ist; das Einzugsgebiet der Oder z.B. lässt sich von der Elbe im Westen und der Weichsel im Osten eindeutig abgrenzen. So könnte auf einer Ebene das Odereinzugsgebiet eine zweckmäßige Abgrenzung darstellen, die auf nächsthöherer Ebene – in der Ostsee – mit beispielsweise der Weichsel und allen weiteren Zuflüssen der Ostsee vereint wird.

Es existieren weitere naturräumlich gebundene Kreisläufe, die in sich relativ geschlossen sind, wie beispielsweise in Berggebieten. Diese Ökosysteme zeichnen sich wie alle anderen dadurch aus, dass sie zwar Kreisläufe abbilden, aber zum einen nicht vollständig geschlossen sind und in Hierarchien ablaufen, die sich zum anderen auch gegenseitig stören können (bekanntermaßen stellt nicht einmal die Erde mit Blick auf die Sonne ein geschlossenes Ökosystem dar). Für die Zuordnung von Ökosystemen könnte versucht werden, ein Inventar der wichtigsten Ökosysteme und ihrer räumlichen Ausdehnung zu erstellen (Park 2001: 576), auf dessen Basis dann zweckmäßige räumliche Abgrenzungen im Sinne des größten gemeinsamen Nenners definiert werden. Tab. 2 liefert in den ersten beiden Spalten einige Beispiele für Regionsabgrenzungen auf der Basis verschiedener Ökosysteme und nennt Beispiele für die institutionelle Zusammenarbeit im Hinblick auf das jeweilige Ökosystem.

Im Idealfall lassen sich sogenannte „Behälterregionen“, wie Läßle sie schon genannt hat, definieren, die in einem gewissen Maße in sich geschlossen sind. Dem ist jedoch hinzuzufügen, dass die Stoffflüsse vieler Ökosysteme noch gar nicht bekannt sind, das heißt also, dass

die Behälterregionen, sofern es denn möglich ist, Regionen dieser Art einigermaßen trennscharf zu bestimmen, auch nur vorläufig sein können.

Tab. 2: Ökosysteme und ihre räumliche Ausdehnung

Ökosystem	Räumliche Ausdehnung	Beispiel für institutionelle Zusammenarbeit
Wassereinzugsgebiete	Flussläufe	Kooperation der Rheinanrainerstaaten
	Binnenseen	Bodenseekooperation
	Binnenmeere	Ostseekooperation
	Weltmeere	
Luft, CO₂	Weltweit	Weltklimakonferenzen
	Regional	Blauer Himmel über dem Ruhrgebiet
In sich homogene Natur- und Kulturlandschaften	Wald (Regenwald)	
	Gebirge	Länder der Alpenkonvention
Anthropogene Landschaften im engeren Sinne	Stadt und Land als in sich kohärente Teilräume versus funktionale Räume	Gebietskörperschaften

Tab. 2 zeigt aber auch, dass wir uns nicht alleine über die Wirkungszusammenhänge an optimale Abgrenzungen herantasten können, das System wird sehr schnell sehr komplex. Im Hinblick auf die Analyse der Umwelt ist deshalb auch davon abstrahiert worden, indem der tatsächlich unter der Missachtung von Umweltbelangen durch eine Gesellschaft und ihre Wirtschaft in Anspruch genommene Raum gemessen wird: der ökologische Fußabdruck. Umgekehrt lässt sich dann fragen, wie viel Raum diese Gesellschaft mit ihrer Produktion unter der Annahme belegen darf, dass sie ihre Ressourcen unter Einhaltung ökologischer Nachhaltigkeit nutzt (Wackernagel; Rees 1997, Anwendungen www.kommunale-info.de 2002). Dieser Raum lässt sich auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen bis zur einzelnen Person ermitteln. Es existieren weitere Konzepte, die in eine ähnliche Richtung stoßen: Bilanzierungssysteme wie die umweltökonomische Gesamtrechnung versuchen in buchhalterischer Logik, Naturkapital und Naturverbrauch festzustellen, und orientieren sich in der Regel an den administrativen Raumabgrenzungen; Stoffstromrechnungen und -management auf allen räumlichen Ebenen zielen stärker auf Beschreibung der systemimmanenten Zusammenhänge ab und liefern damit Ansatzpunkte für Instrumentarien (www.wupperinst.org 2002).

Zentral ist aber, dass letztlich von den gegebenen administrativen Strukturen ausgegangen werden muss: Zum einen ist das statistische Instrumentarium zur Diagnose und Steuerung auf diese Abgrenzung ausgerichtet und zum anderen orientiert sich dieser Ansatz auch an administrativen räumlichen Ebenen, auf denen auch Politik gemacht wird. Die letzte Spalte der Abbildung zeigt, wie durch institutionelle Arrangements der Kooperation und Koordination die Grenzen gegebener nationaler und föderativer Gebietseinheiten überwunden werden.

Aus der Sicht der Umwelt wäre es zu begrüßen, wenn sich räumliche Abgrenzungen von Handlungseinheiten an den räumlichen ökologischen Bedingungen orientierten. Aber of-

fensichtlich sind diese Ökosysteme zu vielfältig, als dass hier Veränderungen des föderativen Gerüsts möglich wären. Insofern spielt hier die Kooperationsinfrastruktur dahingehend eine Rolle, den Wirkungskreis und den Gestaltungskreis aufeinander abzustimmen. Das heißt aber auch, dass die Handlungseinheiten für Kooperationen im Hinblick auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein sollten, um die Unzulänglichkeiten räumlicher Abgrenzung im Hinblick auf die anstehenden Aufgaben ausgleichen zu können.

3.2.3 Soziales

Die sozialen Fragen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit finden ihren Referenzpunkt darin, welche Vorkehrungen eine Gesellschaft treffen muss, um das dauerhafte Überleben der Menschheit zu sichern. Wichtigste Grundbedingungen sind Frieden und Stabilität, und, abgeleitet aus den Grundwerten der meisten Zivilgesellschaften, der Schutz der individuellen Freiheit. Daraus ergeben sich weitere Aspekte, welche maßgeblich die soziale Stabilität (von Umverteilungsmaßnahmen und Wohnungsbau über Gesundheitsversorgung bis Familienpolitik) beeinflussen. Gerade im Hinblick auf die soziale Dimension besteht eine grundsätzliche Einigkeit über Werte wie Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit und Solidarität, wobei sich aus dem Anspruch an die Leistung der Gesellschaft auch die Pflicht zum Beitrag ergibt (Enquete-Kommission 1997: 51; Minsch u.a. 1998: 20). Bizer 2000 führt die soziale Dimension der Nachhaltigkeit über das Sozialkapital neben Human-, Sach- und natürlichem Kapital in die gesamtgesellschaftliche Produktionsfunktion ein. Es ist letztlich wiederum eine gesellschaftliche Entscheidung, welche Aspekte im Einzelnen als Beitrag zur sozialen Stabilität einer Gesellschaft gesehen werden.⁷ Zu beachten ist, dass diese sozialen Aspekte auch im Hinblick auf ihren Wirkungs- und Gestaltungskreis beurteilt werden müssen, wenn nach einer Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen gesucht wird.

Der Raubbau der Entwicklungsländer an den Regenwäldern stellt ein gutes Beispiel dafür dar, wie versucht wird, Armut und soziale Ungleichheit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern auf Kosten der Umwelt auszugleichen. Andere Länder, die nicht auf diese Möglichkeiten zurückgreifen können, leben teilweise in noch größerer Armut und sozialem Unfrieden, was den Wanderungsdruck erhöht und damit auch soziale Probleme in den entwickelten Ländern erzeugt. Dieses Problem kann offensichtlich nur unzureichend auf bilaterale Weise zwischen einzelnen reichen und armen Länder behandelt werden.

Nimmt man nur den sozialen Frieden mit all seinen oben genannten Facetten, so lässt sich unschwer erkennen, dass hier Staaten, Länder und Regionen bis zu lokalen Lebensgemeinschaften zu einem gesamtheitlichen sozialen Frieden beitragen. So sind Umverteilungsmaßnahmen eben auch an der Integration von Räumen zu orientieren, was auch in dynamischer Perspektive gesehen werden muss. Die heute gesellschaftlich akzeptierte Umverteilungsnorm zwischen den EU-Staaten wäre vor 20 Jahren undenkbar gewesen. Erkennt man Migration aufgrund wirtschaftlicher Ungleichgewichte als Maßstab für sozialen Frieden und ausge-

⁷ Dies lässt sich an der Auswahl verschiedener Indikatoren ablesen: Beispiel des ISÖ: die Sicherung der Existenz aller Gesellschaftsmitglieder, Pflege und Entwicklung der sozialen Ressourcen, Chancengleichheit im Hinblick auf den Zugang zu Ressourcen sowie – und hier besteht nun wieder ein Zusammenhang zur Steuerung: Partizipation an sozialen Entscheidungsprozessen. Siehe <http://www.iso.de/literat/kurzdp13.htm>.

glichene Verhältnisse an, so besteht auf EU-Ebene ein hohes Niveau des Zusammenhalts. Auf der Ebene der Stadtteile lässt sich auch insbesondere in Großstädten zunehmende Segregation und Armut ausmachen.

Sozialer Friede und soziale Stabilität weisen unterschiedliche räumliche Reichweiten auf in Abhängigkeit von unterschiedlichen Faktoren wie wirtschaftlichen Verflechtungen, soziokulturellen Berührungspunkten oder historischen Entwicklungen. Die Intensität des Einflusses von Instabilitäten hängt von der Schwere der Problemlagen wie gleichermaßen auch von der gesellschaftlich wahrgenommenen räumlichen Nähe bei eingeforderter Solidarität und eigener solidarischer Verantwortung ab.

Im Hinblick auf den Föderalismus ist also zu prüfen, welche Reichweite die mit der sozialen Dimension verbundenen Aufgaben aufweisen, um die zuvor genannte Kongruenz zu erzeugen, d.h. welche von der Gesellschaft von der Weltebene bis hinunter in die Nachbarschaft definierte Art der Solidarität jeweils als akzeptabel definiert wird: Die Argumente reichen hier vom Schutz der Menschenrechte bis zur Abwendung von in der Regel unerwünschten regionalen Schiefen wie hoher Migration. Referenz für die Zuordnung der in sozialer Hinsicht anstehenden Aufgaben an Gebietskörperschaften und Ebenen ist der funktionale Zusammenhang, in dem soziale Gruppen miteinander stehen.

3.2.4 Steuerung

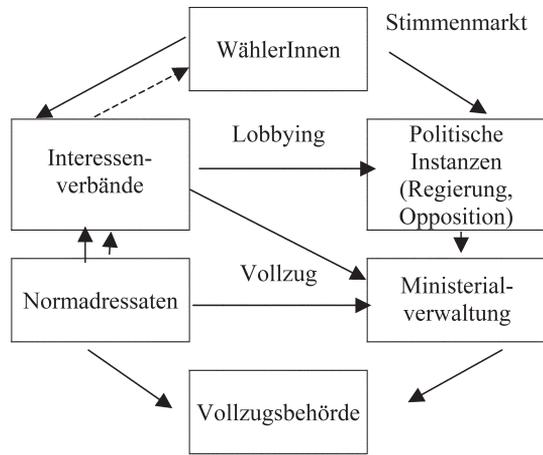
Für die im Rahmen der vorgestellten Dimensionen anstehenden Aufgaben wurde zunächst angenommen, dass eine klare Trennung von staatlichen und privaten Aufgaben möglich ist und der Staat als Wohlfahrtsstaat seine Bürger sozusagen „rundum“ versorgt. In den letzten 20 Jahren hat sich jedoch herauskristallisiert, dass dort, wo der Markt versagt und der Staat einschreitet, nicht zwangsläufig von einem Funktionieren des Staats ausgegangen werden kann (Staatsversagen), dass der Wohlfahrtsstaat der 60er Jahre nicht finanzierbar und durchsetzbar ist und dass traditionell funktionierende Institutionen wie beispielsweise Familie, Dorfgemeinschaft und andere Solidargemeinschaften erodieren. Auswege aus dem Vakuum, das dieses Dilemma hinterlässt, führen in zwei Richtungen, die miteinander verbunden sind: zum einen die Stärkung der Selbstverantwortung und Eigeninitiative und zum anderen die Entwicklung neuer gesellschaftlicher Institutionen, welche diese Aufgaben zu übernehmen in der Lage sind. In diesem Zusammenhang wird dann von einer neuen Zivilgesellschaft gesprochen, die auch einen wesentlichen Teil des bereits genannten Sozialkapitals ausmacht.

Hinzu kommt die in Abschnitt 3.1 dargelegte Überlegung, dass sich Nachhaltigkeit nicht anhand genauer Kriterien gleichsam technokratisch beschreiben lässt, sondern im Rahmen eines gesellschaftlichen Lern-, Such- und Gestaltungsprozesses gefunden werden muss (Enquete-Kommission 1997) – die offensichtlichen Zielkonflikte zwischen den Dimensionen legen dies nahe. Das hat wiederum erhebliche Konsequenzen für das Politikverständnis, die Politik und auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Politik und in gesellschaftlichen Prozessen im weiteren Sinne. Einen Hinweis auf die vielfältigen Beziehungen, die hier in Betracht gezogen werden müssen, gibt Abb. 2.

Ohne auf die Beziehungen im Einzelnen einzugehen, wird deutlich, dass die Findung, Formulierung und Umsetzung jeder Politik aus einem komplexen Geflecht unterschiedlicher Rollen, Positionen und Organisationen entspringt. Im Hinblick auf die Interaktion zwischen diesen Akteursgruppen wurden von der Enquete-Kommission zur Ausfüllung der regulativen Dimension der Nachhaltigkeit im Sinne des o.g. Gestaltungs-, Such- und Lernprozesses vier institutionelle Basisstrategien vorgeschlagen, die sich jeweils in der Einrichtung entsprechender Institutionen manifestieren und im Auftrag der Enquete-Kommission in einem umfassenden Institutionenatlas zusammengefasst wurden (folgende vier Punkte: Zitate jeweils Minsch u.a. 1998: 143, 201, 264, 323; Hervorhebungen jeweils durch den Verfasser):

- „*Reflexivität*“ dient dazu, das Wissen um Nebenfolgen im Handeln von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen“, was im Hinblick darauf von Bedeutung ist, dass auf diese Weise Orientierung auf Kurzfristigkeit und die Abhängigkeit von eindimensionalem (Experten-)Wissen verringert wird. Darunter fallen dann Systeme der Berichterstattung, beratende Satelliteninstitutionen, die verbesserte Strukturierung von Informationen und Entscheidungsprozessen sowie eine entsprechend ausgerichtete Forschungs-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik.
- „*Partizipation und Selbstorganisation*“ tragen dazu bei, die Organisationspotenziale der betroffenen Interessengruppen zu stärken“, was dahingehend wichtig ist, als aufgrund der hohen Ausdifferenzierung der Gesellschaft die Ausdifferenzierung übergreifender Institutionen neue Koalitionen und Lösungsstrategien ermöglichen kann. Darunter fallen Möglichkeiten zur Selbstorganisation in allen Teilsystemen der Gesellschaft und über deren Grenzen hinweg, Beteiligungsrechte von der Öffentlichkeit bis zur direkten Demokratie sowie diskursive Beteiligungsmodelle.
- „*Ausgleichs- und Konfliktregelungen*“ gewinnen insofern an Bedeutung, als hier Barrieren überwunden werden können, die auf einen mangelnden Organisationsgrad, unzureichende Teilhabe- und Entscheidungsrechte oder andere Abhängigkeiten vom politisch-administrativen System sowie anderen Akteuren zurückzuführen sind. Darunter fallen advokatorische Institutionen im Dienste der Nachhaltigkeit innerhalb des bereits bestehenden Institutionen-, Ressourcen- und Machtausgleichs, die Öffnung von Normbildungsprozessen sowie Integrationsstrategien auf administrativer Ebene.

Abb. 2: Schematische Darstellung der Akteure und ihrer Interaktionsprozesse



Minsch u.a. (1998: 65) in Anlehnung an Gawel (1995: 33) und Endres; Finus (1996: 43)

- „Neben technisch-ökonomischen *Innovationen* ist eine zukunftsfähige Gesellschaft insbesondere auf soziale und institutionelle Innovationen angewiesen“, was dahingehend von Bedeutung ist, dass auf diese Weise neue Lösungswege zur Überwindung von Blockaden für eine nachhaltige Entwicklung gefunden werden können. Darunter fallen neue Instrumente zur Internalisierung, Kooperationsstrategien und Informationsstrategien und staatliche, intermediäre und private Institutionen, Informationsstrategien und Förderstrategien der öffentlichen Haushalte.

Die Institutionen, die anschließend vorgeschlagen wurden, können hier nicht vorgestellt werden. Doch verdeutlicht sich noch einmal, warum die dritte Dimension des Sozialen oft mit Politik oder Partizipation vermischt wird: Nach landläufiger Auffassung befasst sich Politik im Gegensatz zur Wirtschaft mit sozialen Aspekten. Tatsächlich geht es aber bei der Politik um Steuerungsfragen, die alle drei materiellen Dimensionen in gleicher Weise betreffen.⁸ Im Hinblick auf föderative Systeme ist nun wiederum zu prüfen, inwieweit Potenziale dahingehend genutzt werden können, den Anspruch der gesellschaftlichen Steuerung im dargelegten Sinne der Nachhaltigkeit zu unterstützen – und in der Tat ergeben sich mannigfaltige Anknüpfungspunkte:

Werden föderative Systeme im Hinblick auf ihre Berichts- und Entscheidungssysteme an ihren wirkungstheoretischen Zusammenhängen orientiert, so kann ein wichtiger Beitrag zur Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung geleistet werden. Problembezogene Informationen, zielgerichtet für die jeweils relevanten Akteure aufbereitet und in denjenigen Kreisen diskutiert, die auch in entsprechender Weise betroffen sind (sei es in der Hinsicht der Nutzer, Nutznießer oder Kostenträger), unterstützen die geforderte *Reflexivität* der gesellschaftlichen Gestaltungs-, Such- und Lernprozesse. Im Hinblick auf *Partizipation und Selbstorganisation* wurden ja bereits in Abschnitt 2.2 die Vorteile föderativer Systeme im Vergleich zu anderen Regierungssystemen dargestellt. Dies heißt aber nicht, dass föderative Systeme von sich aus Institutionen der gewünschten Arten bereitstellen. Wenn über Teilsysteme bzw. Teilräume und deren Grenzen gesprochen wird, ist bei föderativen Systemen zudem die verbesserte Möglichkeit der Kooperation entlang der Grenzen hervorzuheben, ein Phänomen, das oft untergeht im Rahmen dieser Debatte. Es ist anzunehmen, dass Entscheidungsinstitutionen an Grenzen liegender Teilräume grenzüberschreitende Aspekte klarer im Blick haben als diejenigen des Gesamttraumes. Allerdings muss den entsprechenden Teilräumen dann auch die Kompetenz zu grenzüberschreitenden Verhandlungen gewährt werden.

Kompetenzen sind auch zur Aushandlung von *Ausgleichs- und Konfliktregelungen* zwischen dezentralen Einheiten in föderativen Systemen notwendig. Abschnitt 2.4 zeigte hierzu bereits Ansatzpunkte. Föderative Systeme sollten dann auch dezentral advokatorische Institutionen vorsehen, die sich an den materiellen Dimensionen der Nachhaltigkeit orientieren. Der institutionelle Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften als Verfahren der *Innovation* ist auch ohne explizite Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bereits in Abschnitt 2.1 hervorgehoben worden. Insgesamt betrachtet, werden die dargestellten Ansprüche durch

⁸ Ähnliches gilt im Hinblick auf *Partizipation*, der grundsätzlich soziale Gesichtspunkte zugeordnet werden. Faktisch geht es aber auch hier um gesellschaftliche Steuerung und Entscheidungen, die vom Ergebnis her eher mit Resultaten im sozialen Bereich verbunden werden.

die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips im Rahmen von föderativen Systemen unterstützt (Eser 2001). Dabei ist zu betonen, dass einige der dazu notwendigen Institutionen bereits vorhanden sind, d.h. dass das föderative System hier seine Vorteile im Hinblick auf Innovationen in einzelnen Teilräumen bereits gezeigt hat. Der gesellschaftliche Lern-, Such- und Gestaltungsprozess im Rahmen föderativer Staatsysteme, wie er im Hinblick auf die Nachhaltigkeit gefordert wird, muss nun zeigen, dass dieser auch dort übertragen wird, wo dies zweckmäßig und sinnvoll ist.

3.3 Föderative Systeme und Nachhaltigkeit

Was heißt dies nun für föderative Systeme? Offensichtlich existieren Argumente im Hinblick auf alle vier Dimensionen der Nachhaltigkeit, die für eine räumlich abgestufte Kompetenzverteilung sprechen. Föderative staatliche Systeme vereinigen die Vorteile unitarischer Staaten einerseits und völlig unabhängiger Staaten andererseits, indem einerseits eine in räumlicher Hinsicht ursachenadäquate Befassung mit gesellschaftlichen Aufgabenstellungen möglich ist und dabei eine Gewaltenteilung auch in vertikaler Hinsicht gewährleistet wird und andererseits ein gemeinsamer Rahmen für die Koordination und auch die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Aufgaben zur Verfügung steht. Nachteile entstehen dann, wenn keine klare Aufgabenabgrenzung vorliegt und somit „alle über alles“ entscheiden.

Diese grundsätzlichen Vorteile bieten auch Ansatzpunkte zur Umsetzung der Nachhaltigkeit, d.h. vom Prinzip her nichts Neues, nur bringt das Kriterium der Nachhaltigkeit zusätzliche Aspekte ins Spiel, die bisher keine oder eine untergeordnete Rolle gespielt haben. In materieller Hinsicht sind die drei Dimensionen und Zielbereiche *Umwelt*, *Wirtschaft* und *Soziales* zu berücksichtigen, die miteinander hinsichtlich der Nachhaltigkeit in Einklang gebracht werden müssen, und zwar insbesondere dort, wo Zielkonflikte bestehen. Der Weg dahin liegt in der vierten Dimension, der *Steuerung*. Das *Leitmotiv* der Nachhaltigkeit geht dann dahin, *Wirkungs- und Gestaltungskreise* in den genannten materiellen Dimensionen unter Einsatz des Instrumentariums der Aufgabenverteilung und der Koordination im Föderalismus problemspezifisch einander anzunähern. Was den Wirkungskreis betrifft, wurden zu jeder Dimension einige Beispiele genannt. Im Hinblick auf den Gestaltungskreis ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass Nachhaltigkeit als regulative Idee neue Anforderungen hinsichtlich der Dimension der gesellschaftlichen Steuerung stellt, die über das überkommene Verständnis der Arbeitsteilung von staatlichem und privaten Bereich – der Ausgestaltung eines Wohlfahrtsstaates und der Selbstorganisation der Zivilgesellschaft – hinausgeht. Zudem bleibt es immer eine Frage der gesellschaftlichen Bewertung, wie die Wirkungskreise abgegrenzt werden (Postlep; Döring 1996: 13). Bei einer Orientierung föderativer Staatsstrukturen an den entsprechenden *Basisstrategien* und ihrer institutionellen Umsetzung, wie sie z.B. von der Enquete-Kommission (s.o.) vorgeschlagen wurden, wie Reflexivität, Partizipation und Selbstorganisation, Ausgleichs- und Konfliktregelung sowie Innovation, können wichtige Beiträge zur Durchsetzung von Nachhaltigkeit erlangt werden.

4. Die regionale Ebene in drei nationalen Nachhaltigkeitsstrategien

4.1 Hintergrund, Prozess und Ausrichtung

Die UN-Konferenz zur Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro hat im Jahre 1992 die Agenda 21 beschlossen und die Regierungen und regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zum Handeln aufgefordert, so u.a. zur Ausarbeitung „nationaler Nachhaltigkeitsstrategien“. Einzelne Kommunen wurden Vorreiter bei der Umsetzung in sogenannten Lokale-Agenda-Prozessen, doch auf nationaler Ebene kam der Prozess in den meisten Unterzeichnerstaaten nur schleppend in Gang. Zwar wurden Expertengruppen und Enquete-Kommissionen eingerichtet, die Grundlagenmaterial erarbeiteten, (Enquete-Kommission 1997), doch erst das Nahen des Gipfels in Johannesburg (Rio plus 10 vom 26.8. bis 4.9.2002), bei dem eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der Nachhaltigkeit geliefert werden sollte, brachte Bewegung. Insofern überrascht es nicht, dass erst kurz vor dem Treffen in Johannesburg die jeweiligen Strategiedokumente verabschiedet wurden: in Deutschland am 17.4.2002, in Österreich am 30.4.2002 und in der Schweiz am 27.3.2002, wobei letztere bereits eine erste Strategie schon 1997 vorgelegt hatte. Einen Überblick über die nationalen Strategien, die im Folgenden ausgewertet werden, bietet Anhang 1 bis 3.

Die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien zeigen interessante Ansatzpunkte für die Beurteilung der Rolle der Regionen. Denn neben den eigenständigen Aktivitäten der Regionen und Kommunen im Rahmen der Lokalen Agenda 21, die nicht zum Gegenstand der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien gehören, zeigen die nationalen Strategien zumindest an, wo in welchen Bereichen die Arbeit auf regionaler und kommunaler Ebene unverzichtbar ist. Mit Referenz auf die Kriterien des Abschnitts 4 wird eine Einschätzung der Bedeutung und Rolle der regionalen und lokalen Ebenen durchgeführt.

4.1.1 Deutschland

Die deutsche Bundesregierung überließ „Rio“ in erster Linie dem Parlament. Der Bundestag hatte mehrere Enquete-Kommissionen zur Erarbeitung von Grundlagen für eine Strategie eingerichtet. Daneben wurden im Jahr 1996 vom Umweltbundesamt sowie vom Bund/Misereor (letztere Aktualisierung 2002) je eine Studie mit strategischen Ansätzen vorgelegt, die aber keine offiziellen Positionen darstellten. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung mit Vertretung der Bundesministerien für Umwelt, Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr und Bauen, Gesundheit, Bildung, Arbeit und Soziales und Internationale Zusammenarbeit wurde am 26.7.2000 per Kabinettsbeschluss zur Erarbeitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingerichtet. Beraten werden Bundesregierung und Parlament zudem durch den am 4.4.2001 konstituierten Rat für Nachhaltige Entwicklung, dessen 17 Mitglieder aus Wirtschaft, Verkehrswesen, Gewerkschaften, Umweltschutzverbänden, Ländern/Kommunen, Verbraucherschutz/Ernährung/Landwirtschaft, Internationales/Entwicklung, Kirchen und Wissenschaft kommen. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung einigte sich am 19.12.2001 auf den Entwurf einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, der von der Bundesregierung der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Mit 21 Zielen und Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung wurden die Perspektiven für ein zukunftsfähiges Deutschland im 21. Jahrhundert aufgezeigt. Nach einer weiteren Phase der Konsultation und des Dialogs erfolgte die Überarbeitung der Strategie und eine Verabschiedung durch das

Kabinettsrat am 17.4.2002. Der Rat für nachhaltige Entwicklung soll dann die Bundesregierung bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beratend unterstützen und der Bund-Länder-Arbeitskreis „Nachhaltige Entwicklung“ soll die Koordination zwischen den Ebenen sichern.

Die Ausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) orientiert sich am Brundtland-Bericht und der Erkenntnis der Bundesregierung, dass Nachhaltigkeit eine „Querschnittsaufgabe“ ist, die sie „zu einem Grundprinzip ihrer Politik“ macht (S. 9). Sie erkennt an, dass die Strategie nie abgeschlossen sein wird und ein intensiver gesellschaftlicher Dialog zwischen den Generationen notwendig ist. Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mache im globalen Kontext Sinn, wenn das Motto der lokalen Agenda 21 „Global denken und lokal handeln“ ernst genommen werde (S. 10). Zudem soll die Strategie „die wichtigen Trends in der Wirtschaft und Gesellschaft aufzeigen und auf dieser Grundlage die für unser Land notwendigen Weichenstellungen deutlich machen, das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung entwerfen und Ziele festlegen“ (S. 11).

Im Text (siehe Anhang) werden zunächst die Dimensionen des Leitbildes (Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt sowie internationale Verantwortung) eingeführt, bevor eine ausführliche Darstellung der Ziele und Indikatoren folgt. Die Schwerpunkte der nachhaltigen Entwicklung – das zentrale Element der Strategie – sind sektoral orientiert (Energie, Mobilität, Gesundheit, Demographie, Bildung, Wirtschaft, Siedlungsentwicklung). Die Strategie schließt nach einer Betrachtung der globalen Verantwortung mit der Frage der Erfolgskontrolle ab. Im Vergleich zu den beiden im Folgenden vorgestellten Strategien wirkt das gesamte Dokument in sich weniger konsistent, insbesondere was die Tiefe und die Breite der Betrachtung in den Themenfeldern der sektoralen Schwerpunkte betrifft.

4.1.2 Österreich

Auch Österreich wählte eine Mehrstufenlösung. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden einzelne Dokumente wie eine Klimaschutz-, ein Biodiversitätsstrategie und der nationale Umweltplan erarbeitet. Dann erst folgte eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie (Martinuzzi; Kopp 2002). Ein erster direkter Schritt lag im „Grünbuch für ein nachhaltiges Österreich“ (3–5/2001) mit dem Status eines Expertenberichts einer „Strategiegruppe“ aus Vertretern mehrerer Bundesministerien sowie von Vertretern der Sozialpartner, die einen Dialog mit allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen führten. Das Grünbuch enthielt den Konsens über prioritäre Handlungsfelder und deren Zusammenhänge. Der zweite Schritt bestand in der Erstellung des Expertenentwurfs der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie (9/2001–2/2002), der einen Konsens über Ziele, Ansatzpunkte und erste Schritte für einen Umsetzungsprozess enthält. Die Experten setzten sich aus einem Plenum mit 40 Vertretern der Ministerien und der Kammern, der Gemeindeverbände sowie der Länderkoordinatoren zusammen. Eine wissenschaftlich besetzte Redaktionsgruppe übernahm die Texterstellung und der Prozess wurde durch einen unabhängigen Moderator moderiert. Der Prozess wurde durch partizipative Elemente wie öffentliche Konferenzen, Befragungen von Wissenschaftlern sowie Internetdiskussionen ergänzt. Im dritten Schritt folgte die politische Abstimmung und Fertigstellung der „Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ mit dem Ergebnis eines politischen Konsenses der Regierungsparteien. Im Rahmen der politischen

Abstimmungen wurden mit Ausnahme der sozialpolitischen Zielsetzungen nur kleinere Veränderungen vorgenommen (22.2.2002–30.4.2002).

Die Ausrichtung (Eine Initiative der Bundesregierung 2002) lässt sich folgendermaßen umreißen: „Die österreichische Bundesregierung verbindet die politischen Gestaltungsziele für eine nachhaltige Lebens-, Umwelt- und Standortqualität in Österreich mit der Verantwortung für die Entwicklung auf globaler Ebene“ (S. 2). Weiter wird ausgeführt, „eine erfolgreiche Umsetzung des politischen Leitbildes für ein nachhaltiges Österreich kann weder verordnet noch von Experten hinter verschlossenen Türen geleistet werden. Ohne gesellschaftliche Kommunikation über Nachhaltigkeit wird es keine nachhaltige Gesellschaft geben. Verständnis und Akzeptanz und Zustimmung für die mit diesem Leitbild verbundenen Herausforderungen, Ziele und Chancen, aber auch Anknüpfungspunkte für Problemlösungen im Alltag sind Voraussetzungen für das Anliegen, aus Betroffenen Beteiligte und aus Zielgruppen Partner zu machen“ (S. 3). Weithin wird klargestellt, dass die Nachhaltigkeitsstrategie konzipiert ist als „nationales Dach über bereits bestehende Strategien, Programme und Pläne zur Nachhaltigkeit“ (S. 6). Die Strategie sei „nicht nur eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung, sondern richtet sich gleichermaßen als Aufruf an die Länder, Regionen und Gemeinden, an Wirtschaft genauso wie an BürgerInnen. Im Sinne der Prinzipien von Selbstorganisation, Eigenverantwortung, Subsidiarität und Regionalität soll sie den eigenständigen Bottom-Up-Aktivitäten aller Akteure eine gemeinsame Ausrichtung auf wichtige Hebelpunkte ermöglichen und den dafür erforderlichen Rückhalt auf Bundesebene geben“ (S. 7). Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie ist insofern klar positioniert: Sie bindet die Bundesregierung und bietet den anderen Ebenen und Akteuren einen Orientierungsrahmen an, auch wenn mangels einer formalen Zustimmung der Länder und Gemeinden keine Bindungswirkung begründet ist.

In der Strategie (siehe Anhang) werden, nach einer Einführung mit der Darstellung der Herausforderungen und Grundlagen, vier Handlungsfelder, untergliedert in 20 Leitziele, mit den Punkten Hintergrund – Ziele – Ansatzpunkte systematisch abgearbeitet. Es schließt sich die Darstellung der Grundprinzipien der Umsetzung an. Der Anhang ergänzt unter den Titeln „erste Schritte“ sowie „innovative Beispiele“ konkrete Maßnahmen auf der Ebene der Handlungsfelder. Es handelt sich um ein Dokument, das sehr systematisch und sehr umfassend die meisten relevanten Bereiche abarbeitet.

4.1.3 Schweiz

Die Schweiz hatte schon im März 1993 einen „Interdepartmentalen Ausschuss Rio“ (IDARio) gebildet. Der Vorstand des IDARio setzt sich aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft, dem Amt des Eidgenössischen Departments des Inneren sowie des Bundesamtes für Raumentwicklung zusammen und dient als Informations-, Koordinations- und Diskussionsplattform des Bundes. Zu Grundsatzfragen wird auch der 1998 eingesetzte Rat für Raumordnung eingeschaltet. Die erste Strategie von 1997 beschränkte sich auf wenige umsetzbare Maßnahmen für die Legislaturperiode bis 1999. Im Jahr 1999 wurde eine neue Bundesverfassung verabschiedet, welche die Nachhaltigkeit zum Staatsziel erhebt. Nach der Vorlage eines Zwischenberichtes am 11.12.2000 zog der schweizerische Bundesrat

Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung und beauftragte die Ämter mit der Umsetzung sowie Erarbeitung der Grundlagen für eine Weiterentwicklung der bundesrätlichen Strategie. Der IDARio vergab in der Folge die Abfassung eines Expertenberichts (MAUCH Consulting; INFAS; Ernst Basler und Partner AG 2001), der zusammen mit weiteren Dokumenten (Schweizer Bundesrat 2002: 6) und einer Evaluation der Umsetzung der Agenda 21 in 7/2001 in eine Analyse der Ausgangslage mündete, welche die Grundlage für die neue Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes bot. Der Entwurf der Strategie wurde vor der Verabschiedung der endgültigen Fassung im Bundesrat den Kantonen und den Interessengruppen zur Stellungnahme vorgelegt. Im Jahr 2003 steht eine erste Evaluation an.

Im Hinblick auf die Ausrichtung und den Geltungsbereich ist anzumerken: „Die neue Strategie verfolgt einen umfassenden Ansatz und bezweckt eine flächendeckende Integration der Grundsätze in jedem Politikfeld“ (Schweizer Bundesrat 2002: 6). Gemäß der neuen Bundesverfassung soll in jedem Gesetz, Programm, Konzept und Projekt auf die nachhaltige Entwicklung Bezug genommen werden. Deshalb ist die Strategie sektorübergreifend angelegt und es „sollen Partnerschaften und gemeinsame Kommunikationsbemühungen mit Kantonen und Gemeinden, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor eine erfolgreiche Umsetzung unterstützen“ (S. 1). Der Bundesrat versteht nachhaltige Entwicklung nicht als Sektorpolitik sondern als „regulative Idee“ (S. 11), deshalb wird ein besonderer Wert auf Querschnittsstrategien und amtsübergreifende Maßnahmen gelegt. Nachhaltige Entwicklung wird nicht als Aufgabe staatlicher Instanzen, sondern als Aufgabe aller Institutionen und Einzelpersonen verstanden (S. 12). So müssen alle drei staatlichen Ebenen zusammenarbeiten, damit die Strategie in einen dynamischen Prozess umgesetzt werden kann. Die Zusammenarbeit erfolgt über das Forum Nachhaltige Entwicklung, dem sämtliche interessierte Kreise auf nationaler, kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene, insbesondere die Kantone und größeren Städte angehören (S. 13); auch soll sie als Plattform für eine Umsetzung der NE dienen. Nachhaltige Entwicklung darf nicht zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen führen und muss das Subsidiaritätsprinzip respektieren.

Die Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Anhang) berichtet im ersten Teil über den Auftrag und den Strategieerarbeitungsprozess. Der zweite Teil stellt in sechs Abschnitten die Leitlinien der Politik der NE dar, im dritten Teil gefolgt von der Beschreibung von zehn Handlungsfeldern und Maßnahmen. Der vierte Teil beschreibt die Umsetzung und Begleitmaßnahmen. Die Strategie wird durch einen technischen Teil ergänzt, der 22 Maßnahmenblätter zu den Handlungsfeldern enthält und jeweils Herausforderungen, Ziele, Beschreibung, Innovationsgehalt sowie die Umsetzung jeder Maßnahme darstellt. Bei der Formulierung der Schweizer nationalen Strategie setzte der Bundesrat klar einen Rahmen für die untergeordneten Ebenen und zählt auf eine Implementation der gemeinschaftlichen Umsetzung. Die Verantwortung der untergeordneten Ebenen wird mehrfach hervorgehoben.

4.2 Regionale Aspekte der Nachhaltigkeitsdimensionen in den drei Ländern

4.2.1 Steuerung

Im Hinblick auf die Steuerung war in Abschnitt 3 festgestellt worden, dass eine zukunftsfähige Gesellschaft verschiedene Aufgaben und Funktionen in ihren Such-, Lern- und Entscheidungsprozessen berücksichtigen muss: Reflexivität, Partizipation und Selbstorganisation, Ausgleichs- und Konfliktregelungen sowie neben technisch-ökonomischen auch soziale und institutionelle Innovationen. Es ist in allen drei Strategien evident, dass hier alle gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände eine maßgebliche Rolle spielen; denn Nachhaltigkeit ist kein Konzept, das von oben verordnet und durchgesetzt werden kann.

In Deutschland wird die Strategie selbst als gesellschaftlicher Prozess gesehen, in dem die Rolle der unterschiedlichen Gruppen und Ebenen im Hinblick auf die Entwicklung der Strategie diskutiert wird. Der Charakter des Such-, Lern- und Entscheidungsprozesses sowie die Bedeutung des Dialogs wird zwar immer wieder hervorgehoben. Ein Herunterbrechen auf die einzelnen Themenfelder erfolgt jedoch nur sporadisch im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und untergeordneten Ebenen, und auch die eingangs genannten Funktionen finden wenig Niederschlag.

In Österreich wurden im ersten Hauptteil unter dem Stichwort „Leitbild für ein nachhaltiges Österreich“ die Steuerungsfragen im Allgemeinen angesprochen und dabei auch die spezifische Rolle der regionalen Ebene umrissen. Sie leistet zur Regionalität und Subsidiarität wie auch für die föderalistische Kultur einen besonderen Beitrag. Im Kapitel zur Umsetzung werden die eingangs genannten Funktionen systematisch abgearbeitet und ins Gesamtkonzept eingebettet. Insofern ist die Rolle der subnationalen Ebene klarer umrissen und bietet damit auch konkretere Anhaltspunkte, wie eine Steuerung und Umsetzung im Sinne der Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Zudem sind Akteure der Länderebene systematisch in die Erstellung der nationalen Strategie eingebunden.

Auch die Schweiz berücksichtigt in der Anlage der Strategie die Kantone und bezieht sie durch die systematische Konsultation ein. Die nachhaltige Entwicklung als Staatsziel in der Bundesverfassung wertet die Sache für alle Ebenen auf. Mit der Forderung nach Einhaltung der Subsidiarität wird zudem eine Richtung vorgegeben, welche die wichtige Rolle der Kantone und lokalen Gebietskörperschaften hervorhebt.

4.2.2 Wirtschaft

In allen drei Ländern wird im Hinblick auf die Wirtschaft besonders der Wettbewerb auf globaler Ebene thematisiert. Ein wesentliches Problem wird im Wettbewerbsnachteil von Produkten gesehen, bei denen die Umweltkosten internalisiert sind, gegenüber Produkten, bei denen das nicht der Fall ist. Hier wird Handlungsbedarf auf internationaler Ebene angemahnt. Was die Infrastruktur betrifft, wird deutlich, dass hier die nationale Ebene auf der einen Seite und die Länder-/kantonale bzw. die regionale und lokale Ebene auf der anderen Seite jeweils ihren Beitrag übernehmen müssen. Unter Infrastruktur sind hier alle Bereiche im Zusammenhang mit der Mobilität von Gütern und Personen sowie die Frage der Energieerzeugung und des Transports, aber auch der Bildungsbereich, die Forschungsinfrastruktur und der Technologietransfer (als Vorleistung für die Wirtschaft) zu berücksichtigen. Für alle

Infrastrukturen werden verbesserte ordnungspolitische Rahmenbedingungen gefordert, die in vielen Bereichen nur über die nationale und EU-Ebene erreicht werden können. Doch jede Infrastruktur ist einerseits räumlich gebunden und andererseits muss sie auf dem Standort integriert werden: Die Notwendigkeit einer Abstimmung der Infrastruktur und ihrer Einbettung auf regionaler und kommunaler Ebene ergibt sich hier nicht nur aus dem Grunde, dass viele dieser Kompetenzen Ländern/Kantonen einschließlich Kommunen zugewiesen sind, zudem hier aber auch eine regionale Koordination notwendig ist, die besser dezentral zu leisten ist. Dass hier die räumliche Planung und Widmung der Flächennutzung, die in den föderalen Staaten dezentral angesiedelt ist, eine besondere Rolle spielt, ist evident. Hier liegt, und das zeigt die Übersicht der Nachhaltigkeitsstrategien ganz offensichtlich, ein sehr weites Aufgabenspektrum vor.

Die darunter liegenden Ebenen müssen – besonders vor dem Hintergrund der Knappheit von Ressourcen – eine Abstimmung und Integration der Maßnahmen vor Ort herbeiführen. Deshalb werden die Ebenen der Länder/Kantone und der Kommunen auch am meisten in diesem Zusammenhang genannt. Allerdings liegen hier wieder Unterschiede zwischen den Ländern vor: In Deutschland wird die Aufgabenteilung relativ unsystematisch angesprochen, während in Österreich und insbesondere in der Schweiz sich bei den Maßnahmen die Arbeitsteilung konkretisiert.

4.2.3 Soziales

Die Dimension der Nachhaltigkeit im sozialen Bereich war mit sozialem Frieden, Stabilität und dem Schutz individueller Freiheit beschrieben worden, wobei alle diese Aspekte eng mit Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zwischen Ländern, Generationen und Personen in einem Land verbunden sind.

Alle drei Länder weisen der sozialen Dimension auf Weltebene einen hohen Stellenwert zu, was nicht zuletzt auf die durch den in Rio ausgelösten Prozess zu erklären ist, der die globale Dimension der Nachhaltigkeit hervorhebt. Diejenigen Staaten, die den Prozess vorangetrieben haben, zu denen auch die drei untersuchten Staaten gehören, sehen in supranationalen Institutionen die zentralen Handlungseinheiten, wobei der nationalen Ebene die wichtige Aufgabe zukommt, in internationalen Gremien auf einen besseren Ausgleich hinzuwirken und im eigenen Land die entsprechenden Ressourcen zu mobilisieren. Dass komplementäre direkte Maßnahmen des eigenen Landes notwendig sind, wird zwar deutlich gemacht. Doch tun sich alle drei Länder schwer, sich zu entsprechenden Maßnahmen in der Entwicklungshilfe zu verpflichten.

Die soziale Dimension der Nachhaltigkeitsstrategien innerhalb der drei Länder bezieht sich auf die Bereiche Arbeit, Familie und Alter, Gesundheit, Genderfragen, Integration von Ausländern (alle), während in Österreich zusätzlich das „menschwürdige Leben“ als eigener Schwerpunkt hervorgehoben wird. Es ist offensichtlich, dass die Aufgaben in erster Linie von der nationalen Ebene bestimmt werden, sieht man von dem Bereich Betreuung und Gesundheit ab, die aufgrund der föderalistischen Struktur auf regionaler oder kommunaler Ebene angeboten und gesteuert werden. Was Maßnahmen zur „gesellschaftlichen Kohäsion“ betrifft, werden in der Schweiz sogar explizit Kompetenzen auf die nationale Ebene verlagert.

Insgesamt gesehen – da die soziale Integration vor Ort, d.h. in den Städten und den städtischen Quartieren sowie im ländlichen Raum in der Regel ein wichtiger Gegenstand der Lokalen-Agenda-Prozesse ist – werden diese in allen drei nationalen Strategien kaum angesprochen. Es ist jedoch offensichtlich, dass hier eine Komplementarität zu den nationalen Maßnahmen vorliegt, ohne die eine erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie kaum möglich ist.

4.2.4 Umwelt

Im Hinblick auf die Dimension der Umwelt unterscheiden sich die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder. In Deutschland wird die Umwelt als reines Querschnittsthema behandelt, d.h. die Umwelt findet sich durch Fachpolitiken beeinträchtigt und kann nur in diesem Zusammenhang verbessert werden. Nur bei der Lebensqualität als Leitbilddimension werden die räumlich gebundenen Ökosysteme erwähnt und in die Verantwortlichkeit der Regionen gestellt. Bei den Schwerpunkten der nachhaltigen Entwicklung wird der regionalen Ebene die stärkste Bedeutung im Sektor Landwirtschaft im Hinblick auf den Boden und auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme geschenkt. Insgesamt führt die sektorale Gliederung der Strategie zwar dazu, dass ein Schwerpunkt auf diejenigen Maßnahmen gesetzt wird, die auf nationaler Ebene auch beeinflusst werden können. Allerdings bleibt dadurch der räumliche Charakter der Umwelt unterbelichtet: Nutzungskonflikte der Umwelt, die sich oft in Standortfragen widerspiegeln, bleiben unbeachtet und reduzieren sich auf das Planungs- und Baurecht, das die Flächennutzung im engeren Sinn regelt. In instrumenteller Hinsicht wird damit auch das Problemlösungspotenzial der regionalen Ebenen, die gerade im Hinblick auf die Nutzungskonflikte eine besondere Rolle spielen, nur unzureichend einbezogen.

In Österreich hingegen sieht man für den Bereich Umwelt im Zusammenhang mit dem Handlungsbereich „Lebensräume Österreichs“ auch eigenständige Leitziele vor, die sich auf Umweltmedien, Landschaft und Arten und die Raumnutzung beziehen. Genau in diesen Handlungsfeldern wird auch die Bedeutung und das Problemlösungspotenzial der Bundesländer, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften deutlich. Explizit werden auch grenzüberschreitende Ökosysteme wie beispielsweise der Alpenraum angesprochen und grenzüberschreitende, auf das Ökosystem zugeschnittene institutionelle Lösungen vorgeschlagen.

Auch in der Schweizer Strategie verfügen Umwelt und natürliche Ressourcen sowie die Raum- und Siedlungsentwicklung über einen hohen Stellenwert. Die Einbindung der kantonalen und der lokalen Ebene sowie integrierte Maßnahmen werden hervorgehoben.

4.3 Förderative Elemente der Nachhaltigkeitsstrategien

Im Vergleich der nationalen Strategien werden zwei Punkte deutlich: Während sich die deutsche Strategie als Referenzrahmen für Maßnahmen auf Bundesebene sieht, erheben die österreichische und die Schweizer Strategie einen weiteren Anspruch und lösen diesen zum Teil auch ein. Denn hier wird die Position eines Referenzrahmens für Maßnahmen aller Ebenen hervorgehoben, also auch derjenigen, die beispielsweise im Rahmen der Agenda 21 auf Länder-, Kantons- oder Kommunalebene durchgeführt werden. Die bundesdeutsche

Strategie klammert diese Frage in der Umsetzung faktisch aus. Diese unterschiedliche Ausrichtung findet ihren Widerhall in der Besetzung der Gremien, die sich jeweils für die Ausarbeitung der Strategie verantwortlich zeigten. Während in Österreich und der Schweiz eine systematische und aktive Beteiligung insbesondere der Länder/Kantone vorgesehen ist, haben die Ländervereiter in Deutschland allenfalls einen Beobachterstatus.

In Deutschland hat offensichtlich eine Positionierung auf nationaler Ebene im Vordergrund gestanden. Dies äußert sich darin, dass die Rolle der Kommunen, Länder oder regionalen Verbände kaum und im Vergleich zu den privaten und gesellschaftlichen Akteuren noch weniger angesprochen wurde. Es wird geradezu der Eindruck vermittelt, als solle das Verhältnis der Ebenen zueinander bewusst ausgeklammert werden. Diese Vorgehensweise hat sicherlich den Vorteil, dass die Erstellung der Strategie vereinfacht worden ist, doch ist fraglich, ob das Unterfangen dann nicht zu kurz greift.

Dass hier mehr möglich ist, zeigt die österreichische Strategie, die ganz klar den Anspruch stellt, einen Rahmen für die Umsetzung von Nachhaltigkeit auf allen Ebenen zu bieten. Konsequenterweise wurden auch die unteren Ebenen, insbesondere die Bundesländer, stärker in den gesamten Prozess eingebunden. Auf diese Weise bringt die österreichische Strategie den Zusammenhang zwischen den Ebenen und damit auch das sub-nationale Potenzial stärker zum Ausdruck. Dass die konkreten Maßnahmen dann weitgehend auf Bundesebene angesiedelt sind, schwächt die genannte Einschätzung nicht, denn es handelt sich trotzdem noch um ein Dokument, das konkrete Aufgaben für die föderale Ebene fixiert.

Für alle Strategien gilt allerdings, dass sich die jeweils aufgeführten Maßnahmen stark auf die nationale und internationale Ebene konzentrieren. Dies ist insofern schlüssig, als sich die nationale Strategie im Sinne einer Handlungsanweisung in erster Linie an die jeweilige Bundesregierung richtet. Deutlich wird allerdings auch, wo die Grenzen einer alleinigen Aufgabenwahrnehmung liegen. Grundsätzlich wäre sicherlich eine weitere Verzahnung der jeweiligen Lokalen Agenda 21, falls überhaupt vorhanden, von Bundesländern und Kantonen wünschenswert.

Den Anspruch, den umfassenden Rahmen für die Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie für das jeweilige Land zu bieten, kann keine der nationalen Strategien halten. War in Abschnitt 3 die grundsätzliche Bedeutung der regionalen Ebene für eine nachhaltige Entwicklung deutlich geworden, so wird sie in den nationalen Strategien unzureichend berücksichtigt oder, wie im Fall Deutschland, weitgehend ausgeklammert. Durch die klare Abgrenzung von Strategie und Maßnahmen/Projekte ist der Anspruch im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen den Ebenen in Österreich und der Schweiz besser identifizierbar und deutlicher, aber sicherlich nicht hinreichend behandelt. Das mag an Kompetenzabgrenzungen und eventuell -realitäten zwischen den Ebenen liegen, ist aber im Hinblick auf die Sache wenig hilfreich. Insofern ist offensichtlich, dass das vorhandene Potenzial föderaler Systeme zur Implementation einer nachhaltigen Entwicklung nicht ausgeschöpft wird.

5. Schlussfolgerungen

Die Schlussfolgerungen beziehen sich auf die grundsätzlichen Fragestellungen, denen sich der Arbeitskreis „Räumliche Aspekte des föderativen Systems“ gestellt hat (siehe Abschnitt 1); dementsprechend ist konkret zu fragen, inwieweit auf das Thema Nachhaltigkeit bezogen ein Widerspruch zwischen funktionellen Zusammenhängen und dem föderativen Staatsaufbau besteht (a): Aus Abschnitt 3 lässt sich folgern, dass der Föderalismus eindeutig einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten kann. Ein Potenzial steht dahingehend bereit, einen räumlich-funktionellen Zusammenhang entsprechend regional differenzierter Politikformulierung und -implementation zu erlauben. Der Terminus Potenzial weist darauf hin, dass dies nicht zwangsläufig genutzt wird – das bestätigt teilweise die Untersuchung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien. Sich darauf zurückzuziehen, „national“ bedeute „Bundesebene“ und deshalb dürfe hier nichts zur regionalen Ebene stehen, verschleierte das Problem. Denn räumlich-funktionelle Zusammenhänge lassen sich nicht überschneidungsfrei zwischen den staatlichen Ebenen abgrenzen: So muss z.B. ein Wettbewerbsrahmen, der im Hinblick auf die Umsetzung von Nachhaltigkeit Beiträge leisten kann, zumindest definieren, wo der Rahmen liegt und wo Wettbewerb stattfinden kann. Nachhaltigkeit – das wird auch an vielen Stellen deutlich – bedarf integrierter Konzepte und diese müssen auch Schnittstellen definieren. Folglich liegt hier kein grundsätzlicher Widerspruch zwischen funktionellem Zusammenhang und föderativem Aufbau.

Die Untersuchung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien ergab, dass nicht jede Strategie in gleicher Weise die räumliche und föderale Arbeitsteilung adressiert. Die integrierten Strategien Österreichs und der Schweiz zeigen jedoch im Vergleich zu Deutschland zumindest Perspektiven in ihrem Gesamtzusammenhang auf, was dem Anspruch einer Nachhaltigkeitsstrategie eher gerecht wird. Hier zeigen sich auch die Potenziale der regionalen Ebene, besonders in der Bewältigung von regionalen und lokalen Nutzungskonflikten. Sie liegen nicht nur bei der Raumordnung sowie der Bau- und Flächennutzungsplanung vor, vielmehr sind sie im weiteren Sinne von Standortentwicklung und Lebensqualität vor Ort zu suchen. Der Stellenwert einer integrierten Betrachtung von Regionen in ihrem Gesamtzusammenhang, die Wirkungskreise von Umwelt-, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten zur Kenntnis nimmt und entsprechend auch dezentral die Gestaltungskompetenzen bereithält, ist offensichtlich, auch wenn er nicht hinreichend aufgeschlüsselt wurde. Wenn die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien die Bemühungen auf Länder- und kommunaler Ebene hier miteinbezogen hätten, hätte sich das Bild der Rolle der regionalen Ebene sicherlich noch klarer abgezeichnet. Allerdings würde dann sehr klar die Nachhaltigkeitslücke offengelegt, die sich in denjenigen Regionen ergibt, die ihre Verantwortung nicht wahrnehmen.

Allerdings – und damit wurde schon ein Hinweis bezüglich der zweiten Frage gegeben (b) – ist ein Reformbedarf des existierenden Föderalismus auch vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung erforderlich, der mit folgendenden Schlagworten umschrieben werden soll: klarere Abgrenzung von Aufgaben (Zuweisung, Rahmenkompetenzen) entsprechend räumlich funktionaler Zusammenhänge unter der Berücksichtigung von Interdependenzen und damit Schaffung von Handlungsspielräumen (Wettbewerb-Kooperation). Im Hinblick auf Nachhaltigkeit sind zudem innovative instrumentelle und institutionelle Lösungen gefordert (c), was bereits die dritte Frage des Arbeitskreises aufnimmt: Grundsätzlich

sind mit Bezug auf die Steuerung einer Nachhaltigen Entwicklung verschiedene Prinzipien genannt worden, die insbesondere den gesellschaftlichen Such- und Lernprozess unterstützen und die auch im Hinblick auf eine Umgestaltung des Föderalismus wichtige Hinweise geben: *Reflexivität*, um das Wissen um Nebenfolgen im Handeln von Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erhöhen, *Partizipation und Selbstorganisation*, um die Organisationspotenziale der betroffenen Interessengruppen zu stärken, *Ausgleichs- und Konfliktregelungen*, um Barrieren zu überwinden; ferner müssen neben technisch-ökonomischen *Innovationen* auch soziale und institutionelle Innovationen zur Überwindung von Blockaden für eine nachhaltige Entwicklung gefunden werden. Der Zusammenhang mit dem Föderalismus ist offensichtlich, denn die aktuellen politischen Debatten führen sehr deutlich vor, wie der Föderalismus Entwicklungen blockieren kann. Die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien, geben – wenn überhaupt – nur ungenügende Hinweise gerade in Richtung auf Ausgleichs- und Konfliktregelungen zwischen den Ebenen und zur Aufhebung von Blockaden. Auch ist das Potenzial im Hinblick auf dezentrale Kooperation zur Abbildung räumlich-funktionaler Zusammenhänge in den institutionellen Strukturen nicht ausgeschöpft. In diesem Überblick konnten nur einige Grundzüge dargestellt werden; in einem nächsten Schritt bestünde die Herausforderung darin, zu Teilbereichen konkrete, tragfähige institutionelle Alternativen in ihrem Implementationszusammenhang zu definieren.

Literatur

- Beer, S. H. (1977): A political scientist's view of fiscal federalism. In: Oates, W. E. (Hrsg.): The political economy of fiscal federalism. Lexington, S. 21–46.
- Benz, A. u.a. (1998): Regionen und regionale Politik – eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 15–32.
- Benz, A. (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Land und Kommunen. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 101–126.
- Biehl, D. (1988): Die Reform der EG-Finanzverfassung aus Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus. In: Streit, U. E. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Wiesbaden, S. 63–85.
- Biesecker, A. u.a. (Hrsg.) (1998): Ökonomie der Betroffenen und Mitwirkenden: erweiterte Stakeholder-Prozesse. Pfaffenweiler.
- Bizer, K. (2000): Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 13., H. 3/4. 2000, S. 469–482.
- Blower, A. (1993): The time for change. In: Blower, A. (Hrsg.): Planning for sustainable environment. London, S.1–18.
- Breton, A. (1996): Competitive Governments: An Economic theory of politics and public finance. Cambridge.
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, Bd. 34, S. 1–14.
- (Die) Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin.
- (Eine Initiative der) Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten - Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Wien.
- Endres, A.; Finus, M. (1996) : Umweltpolitische Zielbestimmung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessengruppen. Ökonomische Theorie und Empirie. In: Siebert, H. (Hrsg.): Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Tübingen.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1997): Konzept

Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen: Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Bonn. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1998): Vom Leitbild zur Umsetzung: Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. Bonn.
- Elazar, D. J. (1987): *Exploring Federalis*. Tuscaloosa.
- Elazar, D. J. (1995): Federalism. In: *The encyclopedia of democracy*. Washington. Vol. 2, p. 474–482.
- Eser, T. W. (1996): *Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik*. Baden-Baden.
- Eser, T. W. (1997): Städteneetze - ein Instrument zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben der Regionalentwicklung? In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, No. 3, S. 355–385.
- Eser, T. W. (2000): Transformation and the interdependencies between the political and economic development. In: Bachtler, J.; Downs, R. and Gorzelak, G. (Hrsg.): *Transition, cohesion and regional policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot, S. 33–50.
- Eser, T. W. (2001): Föderalismus, Subsidiarität und Nachhaltigkeit. In ders.: Schwaab, J. A. ; Seidel, I.; Stewen, M. (Hrsg.): *Einführung in die ökologische Ökonomik*. Stuttgart, S. 287–289.
- European Commission (ed.) (1997): *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg, S. 39.
- Fritsch u.a. (1991): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. München.
- Fürst, D. u.a. (1994): *Weiterentwicklung der Landesplanung Bremen/Niedersachsen*. Hannover.
- Gawel, E. (1995): Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht. Eine ökonomische Analyse. In: *Die Verwaltung* 25, S. 201–224.
- Hansjürgens, B. (1996): Föderalismustheorie und europäische Umweltpolitik – ökonomische Kriterien für die Verteilung umweltpolitischer Kompetenzen. In: Postlep, R.-D. (Hrsg.): *Aktuelle Fragen zum Föderalismus*. Marburg, S. 73–98.
- Hansmeyer, K. H.; Kops, M. (1984): Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 29, S. 127–140.
- Head, J.G. (1976): *Public Goods and Welfare*. Durham.
- Huckestein, B. (1993): Umweltpolitik und Föderalismus. *ZAU*, 6, S. 330–339.
- Junkernheinrich, M. (1995): Föderalismus und Umweltschutz. In: Junkernheinrich, M.; Klemmer P.; Wagner G. R. (Hrsg.): *Handbuch zur Umweltökonomie*. Berlin, S. 42–46.
- Karl, H. (1996): Föderalismus und Umweltpolitik. In: *ZAU Sonderheft* 8, 139–156.
- Kenyon, D. A. (1997): Theories of interjurisdictional competition. In: *New England Economic Review*. March/April.
- Kirsch, G. (1978): Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsumsuche und interkollektiver Auseinandersetzung. In: Dreißig, W. (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs*. Bd. I, Berlin (=Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Bd. 96), S. 9–43.
- Kilper, H.; Lhotta, R. (1996): Teil 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen und institutionelle Funktionsweise des Föderalismus in Deutschland. In: Kilper, H.; Lhotta, R.: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
www.kommunale-info.de/Themen/agenda21/oekofuss.htm (2002).
- Kops, M. (1984): Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs I: Der passive Finanzausgleich. In: *WISU*, Bd. 13, S. 239–245.

- Kregel, B. (1998): Kommentar zum Beitrag von Arthur Benz. In: Benz, A.; Holtmann, E. (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Opladen, S. 123–126.
- Kreibich, R. (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft. Weinheim/Basel.
- Lauffer, H. (1991): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Martinuzzi, A.; Kopp, U. (2002): Die Erstellung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Wien, Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement der Wirtschaftsuniversität Wien, Diskussionspapier 02/2002.
- MAUCH Consulting; INFAS; Ernst Basler und Partner AG (Hrsg.) (2001): Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Standortbestimmung und Perspektiven. Zürich.
- Minsch, J. u.a. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin u.a.
- Münch, I. (1993): Staatsrecht I. Stuttgart u.a.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal federalism. New York.
- Oates, W. E. (1977): Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. In: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York, S. 15–26.
- Oates, W. E. (1998): Environmental policy in the European Community: harmonisation or national standards? In: *Empirica* 25, S. 1–13.
- Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. In: *Journal of Economic Literature*, 37, S. 1120–1149.
- Olson, M. (1969): The principle of fiscal equivalence. In: *The American Economic Review*, 59, S. 479–487.
- Park, C. (2001): The environment – principles and application. London.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. Baden-Baden.
- Postlep, R.-D., Döring, T. (1996): Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Postlep, R.-D. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 7–45.
- Sauerland, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz. Berlin.
- Scharpf, F. W., Benz, A. (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden.
- Scharpf, F. W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz u.a. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung – zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M., New York, S. 51–96.
- Scharpf, F. W. (1995): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M.; New York.
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung, Bern.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, eine kritische Bestandsaufnahme. Baden-Baden.
- Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*. Jg. 64, S. 416–424.
- Vonkeman, G. (Hrsg.) (2000): Sustainable Development of European Cities and Regions. Dordrecht.
- Wackernagel, M.; Rees, W. (1997): Unser ökologischer Fußabdruck. Basel.
- Wehling, P. (1997): Sustainable Development – eine Provokation für die Soziologie? In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung: eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen, S. 35–50.
- Wiehler, F.; Stumm, T. (1995): The powers of regional and local authorities and their role in the European Union. In: *European Planning Studies*. Jg. 3, S. 227–250.
- World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future. Oxford University Press.
- www.wupperinst.org/seiten/abteilungen/umwelt_projekte.html (2002).
- Zimmermann, K. W.; Kahlenborn W. (1994): Umweltföderalismus: Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin.

Anhang

Überblick über die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz

<p>Die Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin 2002</p>	<p>Eine Initiative der Bundesregierung: Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten – Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien 2002</p>	<p>Schweizerischer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung, Bern 2002</p>
<p>A. Von der Idee zur Strategie</p>	<p>Herausforderungen und Grundlagen</p>	<p>1. Ausgangslage</p>
<p>B. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – (Dimensionen)</p>	<p>Vom Grünbuch zur Strategie</p>	<p>1.1 Auftrag</p>
<p>I. Generationengerechtigkeit</p>	<p>Unsere gemeinsame Zukunft sichern</p>	<p>1.2 Neue Bundesverfassung</p>
<p>1. Neuen Generationenvertrag erarbeiten</p>	<p>Leitbild für ein nachhaltiges Österreich</p>	<p>1.3 Internationaler Kontext</p>
<p>2. Generationengerechtigkeit praktizieren</p>	<p>Solide öffentliche Finanzen als Basis für eine NE</p>	<p>1.4 Strategieerarbeitungsprozess und Kriterien für die Wahl der Maßnahmen</p>
<p>II. Lebensqualität</p>	<p>Die Handlungsfelder</p>	<p>2. Leitlinien für die Politik der NE</p>
<p>1. Umwelt schützen – Natur genießen</p>	<p>I. Lebensqualität in Österreich</p>	<p>2.1 Zukunftsverantwortung wahrnehmen</p>
<p>2. Lebendige Stadt erhalten – ländlichen Raum entwickeln</p>	<p>1. Ein zukunftsfähiger Lebensstil</p>	<p>2.2 Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichwertig berücksichtigen</p>
<p>3. Kultur der Nachhaltigkeit entwickeln</p>	<p>2. Entfaltungsmöglichkeiten für alle Generationen</p>	<p>2.3 Eigenheiten der Dimensionen der NE anerkennen</p>
<p>4. Gesund leben und alt werden</p>	<p>3. Gleichberechtigung für Frauen und Männer</p>	<p>2.4 NE in alle Politikbereiche einbeziehen</p>
<p>5. Kriminalität bekämpfen – Sicherheit gewährleisten</p>	<p>4. Bildung und Forschung schaffen Lösungen</p>	<p>2.5 Koordination zwischen den Politikbereichen verbessern und Kohärenz erhöhen</p>
<p>III. Sozialer Zusammenhalt</p>	<p>5. Ein menschenwürdiges Leben</p>	<p>2.6 NE partnerschaftlich realisieren</p>
<p>1. Bruchlinien erkennen – Brücken schlagen</p>	<p>II. Österreich als dynamischer Wirtschaftsstandort</p>	<p>3. Handlungsfelder und Maßnahmen</p>
<p>2. Zwei Geschwindigkeiten: Alle mitnehmen</p>	<p>6. Innovative Strukturen fördern Wettbewerbsfähigkeit</p>	<p>3.1 Wirtschaftspolitik und Service public</p>

IV. Internationale Verantwortung	7. Neues Verständnis von Unternehmen und Verwaltung	3.2 Finanzpolitik
1. National handeln in Verantwortung für die Eine Welt	8. Korrekte Preise für Ressourcen und Energie	3.3 Bildung, Forschung und Technologie
2. Chancen und Risiken der Globalisierung	9. Erfolgreiches Wirtschaften durch Ökoeffizienz	3.4 Gesellschaftliche Kohäsion
3. Europa stärken	10. Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen stärken	3.5 Gesundheit
4. International handeln	III. Lebensräume Österreichs	3.6 Umwelt und natürliche Ressourcen
V. Managementregeln der Nachhaltigkeit	11. Schutz der Umweltmedien und Klimaschutz	3.7 Raum- und Siedlungsentwicklung
C. Strategie als gesellschaftlicher Prozess	12. Vielfalt von Arten und Landschaft bewahren	3.8 Mobilität
I. Nachhaltigkeit gemeinsam gestalten	13. Verantwortungsvolle Raumnutzung und Regionalentwicklung	3.9 Entwicklungszusammenarbeit
1. Die Bundesregierung	14. Mobilität nachhaltig gestalten	3.10 Methoden und Instrumente
2. Länder	15. Die Verkehrssysteme optimieren	4. Umsetzung und Begleitmaßnahmen
3. Städte, Landkreise, und Gemeinden – lokale und regionale Agenda 21	IV. Österreichs Verantwortung	4.1 Verantwortungsbe- reiche und Strukturen
4. Wirtschaft	16. Armut bekämpfen	4.2 Zeitplanung, Control- ling und Evaluation
5. Gewerkschaften	17. Eine global nachhaltige Wirtschaft	4.3 Finanzierung
6. (Andere Organisationen) Umwelt- und Naturschutzbereich, Landwirtschafts-, Verbraucherverbände, Entwicklungsverbände, Umweltsiftungen	18. Unsere Welt als Lebensraum	4.4 Partnerschaftliches Vorgehen und Kommunikation
7. Wissenschaft und Forschung	19. Internationale Kooperation und Finanzierung	
8. Kirchen	20. Nachhaltigkeitsunion Europa	
9. Gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen	Die Umsetzung	
10. Kinder und Jugendliche	Systematische und effiziente Umsetzung	
II. Partnerschaften entwickeln	Koordination durch Kooperation	

D. Indikatoren und Ziele	Transparente Umsetzung
I. Generationengerechtigkeit	Partizipation, Information und Kommunikation
1. Ressourcenschonung	Eine lernende Strategie
2. Klimaschutz	
3. Erneuerbare Energien	
4. Flächeninanspruchnahme	
5. Artenvielfalt	
6. Staatsverschuldung	
7. Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge	
8. Innovation	
9. Bildung	
II. Lebensqualität	
10. Wirtschaftlicher Wohlstand	
11. Mobilität	
12. Ernährung	
13. Luftqualität	
14. Gesundheit	
15. Kriminalität	
III. Sozialer Zusammenhalt	
16. Beschäftigung	
17. Perspektiven für Familien	
18. Gleichberechtigung	
19. Integration ausländischer Mitbürger	
IV. Internationale Verantwortung	
20. Entwicklungszusammenarbeit	
21. Märkte öffnen	
E. Schwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung	
I. Energie effizient nutzen – Klima wirksam schützen	
1. Ausgangslage	
2. Konkrete Vision	
3. Akteure, Maßnahmen und Instrumente	
II. Mobilität sichern – Umwelt schonen	
1. Ausgangssituation	
2. Konkrete Vision	
3. Konzeptioneller Ansatz und Ziele	
4. Maßnahmen und Instrumente zur Zielerreichung	

III. Gesund produzieren – gesund ernähren	
1. Ausgangssituation	
2. Konkrete Vision	
3. Maßnahmen und Instrumente	
IV. Demografischen Wandel gestalten	
V. Alte Strukturen verändern – neue Ideen entwickeln	
1. Bildungsoffensive starten	F. Global Verantwortung übernehmen
2. Grundlegende Hochschulreform	I. Armut bekämpfen, Entwicklung fördern
VI. Innovative Unternehmen – erfolgreiche Wirtschaft	
1. Freiräume für Innovationen	II. Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft ausbauen
2. Globalisierung und Strukturwandel als Herausforderung	III. Umwelt- und Ressourcenschutz weltweit voranbringen
3. Innovationskraft stärken	IV. Nachhaltige Ressourcennutzung fördern
4. Nachhaltigkeit, Motor für Innovation	V. Finanzierung der Entwicklung steigern und verbessern
5. Arbeit innovativ gestalten	VI. Chancen des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung nutzen
VII. Flächeninanspruchnahme vermindern	
1. Ausgangslage	G. Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung der Strategie
2. Strategie	I. Das Managementkonzept der Nachhaltigkeit
3. Maßnahmen und Instrumente Ziele	II. Umsetzung der Ziele und Maßnahmen
	III. Erfolgskontrolle und Monitoring
	IV. Weiterentwicklung der Strategie