

Gerd Michelsen, Partizipation bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren

Korreferat zum Beitrag von Susanne Wittek

aus:

Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation

herausgegeben von

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

S. 61-661

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

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

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

ISBN 3-9808223-0-3 (Printausgabe)

© 2002 Hamburg University Press, Hamburg

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

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhaltsübersicht

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

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

Partizipation bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren

Korreferat zum Beitrag von Susanne Wittek

Gerd Michelsen

Im Rahmen der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren zur fachlichen Fundierung ausgewogener, zukunftsfähiger Entscheidungen und zur Demokratisierung politischer Entscheidungen wird die Frage der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen und breiter Bevölkerungskreise diskutiert und gefordert. Dabei wird allerdings häufig nicht bedacht, welche konkreten Funktionen Nachhaltigkeitsindikatoren wahrnehmen sollen, welche Beteiligungsmöglichkeiten sich anbieten, welche Voraussetzungen für Partizipation gegeben sind oder wer an diesen Prozessen überhaupt zu beteiligen ist. In ihrem Beitrag „Zur prozessualen und inhaltlichen Funktion von Nachhaltigkeitsindikatoren-Systemen – Probleme und Beispiele“ diskutiert Frau Wittek in diesem Band unterschiedliche Aspekte. Hierzu einige Anmerkungen:

1. Die Agenda 21 fordert in Teil III (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1992: 217 ff.) die Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen, um eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Explizit werden neben anderen als wichtige gesellschaftliche Gruppen Frauen, Kinder und Jugendliche, Arbeitnehmer und Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Privatwirtschaft genannt. Zugleich wird in der Agenda 21 festgestellt, dass Bildung eine unerlässliche Voraussetzung für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung ist. Damit wird zugleich angedeutet, dass Partizipation und die Wahrnehmung von Beteiligungsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen einen Lernprozess beinhalten, der ganz offensichtlich auch Zeit beansprucht. Um den gesellschaftlichen Gruppen Beteiligungsmöglichkeiten zu bieten, werden die Kommunen aufgefordert, Programme durchzuführen, die insbesondere die Partizipation von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ermöglichen. Es wird in der Agenda 21 vorausgesetzt, dass das Verhandeln unterschiedlicher Kompetenzen zur Klärung von Zukunftsfragen möglich und bedeutsam ist. Wie jedoch Partizipation erfolgen, in welchem Umfang sie ermöglicht werden oder auf welchen Ebenen und in welchen Zusammenhängen sie realisiert werden soll, hierzu gibt es in der Agenda 21 eher vage bzw. keine Hinweise.

2. Unsere Alltagseinschätzung zur Partizipation stimmt, was die Realisierung anbelangt, eher skeptisch. Die Wahrnehmung von Beteiligungsmöglichkeiten an der Entscheidung über eine nachhaltige Entwicklung setzt voraus, dass in der Öffentlichkeit bekannt ist, was nachhaltige Entwicklung überhaupt bedeutet. Wenn wir zudem repräsentativen Umfragen Glauben schenken, so haben im Jahr 2000 nicht einmal 15 Prozent der deutschen Bevölkerung vom Begriff Nachhaltigkeit etwas gehört, nicht einmal 10 Prozent der Bevölkerung können mit diesem Begriff etwas Konkretes verbinden (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt 2000: 68 ff.). Wenn diese Zahlen heute noch annähernd stimmen, stellt sich die Frage, ob unter diesen Voraussetzungen eine entsprechende breite Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungs- und Umsetzungsprozess einer nachhaltigen Entwicklung überhaupt möglich ist. Wenn nicht einmal ansatzweise bekannt ist, was sich hinter dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung verbindet, muss die Frage erlaubt sein, warum breite Bevölkerungskreise sich überhaupt an entsprechenden Prozessen beteiligen sollen wollen. Muss es zunächst nicht eher darum gehen, Voraussetzungen für Partizipation in der Bevölkerung, aber auch entsprechender Institutionen und Einrichtungen zu schaffen? Dazu gehört dann eine breit angelegte Kommunikation über Nachhaltigkeit, verbunden mit einer „Popularisierung“ dieser Idee, ebenso ein Lern- und Erfahrungsprozess zur Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten. Dies umso mehr, wenn man sich die Umfrageergebnisse zur Bürgerbeteiligung und eigenem Engagement vor Augen führt, die auch aus der vorher erwähnten Umfrage stammen. Denn es geht um mehr als um Nichtwissen: Etwa die Hälfte der Bevölkerung kann sich nicht vorstellen, an der Erstellung von lokalen Aktionsprogrammen zur Agenda 21 mitzuwirken.
3. Probleme der Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen, um eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, sind u. a. in der Komplexität des Begriffs Nachhaltigkeit und seines Verständnisses begründet. Nachhaltige Entwicklung wird allgemein als eine Entwicklung verstanden, die „die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können“ (Hauff 1997). Verbunden ist damit die Aufforderung, Umwelt- und Entwicklungsinteressen zu vereinen sowie ökologische Zielsetzungen mit sozialen Zielen zur Deckung der Grundbedürfnisse und Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen zu verbinden. Dies setzt eine funktionierende Wirtschaft voraus. Zur Nachhaltigkeit gehört eine Vorstellung von Gerechtigkeit, die sich auf den Ausgleich zwischen den Generationen genauso bezieht wie auf den innerhalb einer Generation. Generell strebt nachhaltige Entwicklung eine Verbindung von Umweltschutz, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung an. Eine so verstandene nachhaltige Entwicklung erfordert ein Denken in komplexen Zu-

sammenhängen. Es wird jedoch nur dann wirksam, wenn komplexe Sachverhalte so aufgeschlüsselt werden können, dass die Wahrnehmung und Analyse von Problemen auch für den Einzelnen relevant werden. Um neue Sachverhalte in Vorwissen integriert werden können, ist eine Reduktion der Komplexität von Sachverhalten Schritt für Schritt zu erreichen und nach Beziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Nachhaltigkeit zum eigenen Leben zu suchen. Hierzu scheint der vom Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen entwickelte Syndromansatz (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1996: 111 ff.) einen geeigneten Zugang zu bieten, dessen Basisannahme ist, dass sich über die Vermeidung von Nicht-Nachhaltigkeit leichter ein Konsens erzielen lässt als über den exakten Pfad der Nachhaltigkeit. Um sich aktiv an Umsetzungsprozessen einer nachhaltigen Entwicklung beteiligen zu können, sind offensichtlich Lernschritte erforderlich, die ein Denken in größeren Zusammenhängen ermöglichen.

4. Die Entscheidung, Beteiligungsmöglichkeiten bei der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren zu eröffnen, ist davon abhängig zu machen, welches Verständnis über Nachhaltigkeitsindikatoren vorherrscht. Werden Nachhaltigkeitsindikatoren als Instrumente gesellschaftlicher Steuerung und Selbststeuerung verstanden, können sie zweierlei Funktionen haben: eine inhaltliche Funktion zur fachlichen Fundierung ausgewogener zukunftsfähiger Entscheidungen und eine prozessuale Funktion zur Demokratisierung politischer Entscheidungen (vgl. hierzu den Beitrag von Susanne Wittek in diesem Band, insbesondere die Einleitung).

Auf Grund dieser unterschiedlichen Funktionen wird offensichtlich, dass eine Partizipation bei der fachlichen Fundierung von Nachhaltigkeitsindikatoren wohl nur eine „Stellvertreter“-Beteiligung im Sinne der Einbeziehung von Experten aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen beinhalten kann, wie es bereits in einigen Prozessen praktiziert wird. Wenn es vor allem um die Funktion der Demokratisierung politischer Entscheidungen geht, bei der neue diskursive Verfahren und das Schmieden neuer Kooperationen eine zentrale Rolle spielen, scheint eine Einbeziehung breiterer Bevölkerungskreise durchaus möglich und wünschenswert. Entsprechende Beteiligungen sind dann als Lernprozesse anzulegen, die nicht nur auf das Verständnis von nachhaltiger Entwicklung abheben, sondern zugleich auch „Partizipation lernen“ beinhalten. Auf diese Weise könnte eine wirksame Einbeziehung von Bürgerinteressen erreicht werden, womit zugleich emanzipatorische Effekte durch eine stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Randgruppen, die bei Planungsprozessen häufig herausfallen, entstehen können, eine stärkere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Gemeinwesen durch frühzeitige Information und Einbeziehung möglich ist und eine größere Effizienz von Verwaltungshandeln erzielt werden kann.

5. Wenn Partizipation einen Lernprozess beinhaltet, der zur Demokratisierung politischer Entscheidungen beitragen soll, wird man nicht umhin kommen, diesen Lernprozess bereits frühzeitig mit Kindern und Jugendlichen zu beginnen. Hier spielt neben anderen das Argument eine Rolle, dass die Beteiligungsbereitschaft in unserer Gesellschaft eher verhalten ist. Auch wenn Skepsis gegenüber der Partizipation von Kindern und Jugendlichen in gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen besteht, gibt es gute Gründe, diese gerade im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung zu fördern (Stoltenberg 1999: 48 ff.). Sie sind nicht nur von zukünftigen Entwicklungen in der Gesellschaft am stärksten betroffen, sie können auch ihre besonderen Ansichten hierzu einbringen. Für Kinder und Jugendliche ist Partizipation an der Gestaltung ihrer künftigen Lebenswelt auch unter der Perspektive ihrer Persönlichkeitsentwicklung und ihrer Sozialisation zu betrachten. Es besteht breite Übereinstimmung, dass kognitive Strukturen, soziale Kompetenzen und moralisches Urteilen und Handeln aktiv von einem handelnden Subjekt in sozialen Kontexten aufgebaut werden. Partizipationsprozesse in Gleichaltrigengruppen oder auch in nicht sehr stark altersgemischten Gruppen mit Unterstützung und Beteiligung von Erwachsenen (zum Beispiel Lehrern) bieten Chancen für die Entwicklung des Denkens durch den Aufbau kognitiver Strukturen in bedeutsamen Handlungsprozessen. Beteiligungschancen sind auch für die Entwicklung des Selbst-Konzeptes und der eigenen Identität durch die Konfrontation mit unterschiedlichen Meinungen, Umgangsweisen, Lernstilen, Wissensbeständen bedeutsam. Partizipationsprozesse müssen dabei beachten, dass ältere Kinder Gruppen nutzen, um ihre Identität in symbolischer Auseinandersetzung zu konstruieren, während für jüngere Kinder Gruppen eher ein Ort sind, an dem sie ihre Selbständigkeit erfahren und sich ihre Kompetenz bestätigen lassen können. Partizipation von Kindern und Jugendlichen haben für die Entwicklung der Perspektivität Bedeutung, die als „soziale, kommunikative Intelligenz“ zentrale Voraussetzung sozialen Handelns ist, oder auch für die Wahrnehmung von und den Umgang mit Differenzen und Fremdheit zwischen Jungen und Mädchen, gegenüber Kindern mit Behinderungen, zwischen Kindern aus unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlicher Sprache oder zwischen Kindern aus Stadtgebieten mit großen Statusunterschieden.
6. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren eröffnet die Chance zu neuartigen Kooperationen. Werden auf kommunaler Ebene entsprechende Indikatoren entwickelt, kann es durchaus Sinn machen, in diesen Prozess auch Schulen einzubeziehen. Seit 1999 wird in nahezu allen Bundesländern das Modellprogramm „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ umgesetzt, in dem es u. a. darum geht, den Schülern Gestaltungskompetenz zu vermitteln (de Haan/Harenberg 1999). Gestaltungskompetenz umfasst vorausschauendes Denken, das sich auf Vorstellungen von der Zukunft bezieht, die ebenso auf Simulatio-

nen, Szenarien, Prognosen, Delphi-Studien und Risikoabschätzungen basieren können wie auf utopischen Entwürfen, sie umfasst lebendiges, komplexes, interdisziplinäres Wissen, das gekoppelt ist mit Phantasie und Kreativität, um Problemlösungen zu finden, die nicht nur auf Eingefahrenem und Bekanntem basieren. Weiterhin beinhaltet Gestaltungskompetenz die Fähigkeit zum Selbstentwurf und zur Selbsttätigkeit in einer Gesellschaft, deren Trend zur Individualisierung ungebrochen ist, sowie die Fähigkeit, in Gemeinschaften partizipativ die nahe Umwelt gestalten und an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen kompetent teilhaben zu können. Die ernst gemeinte Beteiligung von Schülern bzw. Schulen an Entscheidungsprozessen der nachhaltigen Entwicklung in ihrer eigenen Kommune fördert Gestaltungskompetenz und festigt die Einschätzung, durch das eigene Mitwirken auch etwas beeinflussen und damit auch tun zu können. Erfahrungen mit schulischen Kooperationen zeigen, dass die Partizipation von Schülern an lokalen Entscheidungsprozessen nicht nur möglich ist, sondern vielfach auch zu innovativen Lösungen führen kann.

7. Es soll nicht nur auf die Partizipation von Kindern und Jugendlichen abgehoben werden, sondern auch auf eine entsprechende Repräsentation anderer wichtiger gesellschaftlicher Gruppen. Diese erscheint insbesondere bei Prozessen der fachlichen Fundierung notwendig, wobei hier die Einbeziehung entsprechender Experten eine wichtige Rolle spielt. Es ist festzustellen, dass häufig Wirtschaftsvertreter oder Vertreter der Gewerkschaften an diesen Prozessen nicht beteiligt sind, sodass sich deren Sichtweisen und Einschätzungen vielfach nur indirekt niederschlagen. Die Gründe für die Nichtbeteiligung sind sicherlich vielfältig, wobei der zeitliche Aspekt nicht unwesentlich zu sein scheint. Das Einräumen von Beteiligungsmöglichkeiten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen erfordert Zeit aus unterschiedlichen Gründen: Die Entscheidungsprozesse dauern länger, die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Meinungen und Positionen ist mühsam und ungewohnt, die Kontinuität der Teilnahme an Beteiligungsprozessen ist in der Regel nicht zu gewährleisten, da sie freiwillig erfolgt, und die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen haben sehr unterschiedliche Arbeits- und Diskussionsstile. Vielfach wird die Frage nach der „Effizienz“ von Beteiligungsprozessen gestellt, ohne allerdings genau zu explizieren, was Effizienz in diesem Zusammenhang bedeutet. Ein sorgfältiger Beteiligungsprozess führt in der Regel zu Entscheidungen, die wohl abgewogen sind und in der Gesellschaft auf breite Akzeptanz stoßen, während politische Entscheidungsprozesse herkömmlicher Art die Gefahr von Fehlentscheidungen beinhalten oder bei größeren Teilen der Bevölkerung eher Ablehnung hervorrufen. Wenn die Partizipation breiter Bevölkerungskreise bzw. unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen erfolgreich stattfinden soll, müssen entsprechende Zeitvorstellungen mit bedacht, bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aber auch Geduld und Kontinuität vorausge-

setzt werden. Mit entscheidend ist, welche der zahlreichen Methoden für die Realisierung von Partizipationsprozessen gewählt werden (Selle 1996).

Die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren ist ein komplexer Prozess, da er ein Einverständnis voraussetzt, was unter einer nachhaltigen Entwicklung verstanden werden soll. Dieser Prozess kann somit als Lernprozess insbesondere auf kommunaler Ebene gesehen werden, der zur Klärung des Verständnisses von Nachhaltigkeit unter konkreten Bedingungen beitragen kann. Hierzu gehört auch „Partizipation lernen“, da nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann, dass breitere Bevölkerungskreise zur qualifizierten Wahrnehmung von Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen in der Lage sind.