

Forschungsschwerpunkt Nachhaltigkeit und Umweltmanagement, Wirtschaftsuniversität Wien

# DIE UMSETZUNG DER ÖSTERREICHISCHEN NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE

ERFAHRUNGEN UND EINSICHTEN VON BETEILIGTEN

von

**André Martinuzzi** und **Reinhard Steurer**

Abteilung für Wirtschaft und Umwelt (IUW)  
Institut für Wirtschaftsgeografie, Regionalentwicklung  
und Umweltwirtschaft, Wirtschaftsuniversität Wien

erstellt im Auftrag des



[lebensministerium.at](http://lebensministerium.at)



Forschungsschwerpunkt  
Nachhaltigkeit und  
Umweltmanagement

Diskussionspapier 02/2005 der Schriftenreihe des  
Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement, Wirtschaftsuniversität Wien

Wien, im Juli 2005

## INHALT

<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>ELEMENTE DES UMSETZUNGSPROZESSES</b>	<b>4</b>
2.1.	<b>BETEILIGTE UND ABLAUF DES UMSETZUNGSPROZESSES</b> .....	<b>4</b>
2.2.	<b>WEITERENTWICKLUNGEN IM UMSETZUNGSPROZESS</b> .....	<b>5</b>
	Ein innovativer Umsetzungsprozess.....	8
	Eine neue Aufgabe - vom Schreiben zum Umsetzen .....	9
	Eine Kultur der Zusammenarbeit entsteht .....	10
2.3.	<b>DAS KOMITEE FÜR EIN NACHHALTIGES ÖSTERREICH</b> .....	<b>11</b>
	Unterschiedliche Zugänge zum Thema Nachhaltige Entwicklung .....	11
	Einige zentrale Akteure fehlen.....	12
	Wie Engagement dauerhaft aufrechterhalten werden kann.....	12
2.4.	<b>DAS FORUM NACHHALTIGES ÖSTERREICH</b> .....	<b>14</b>
	Die interne Organisation des Forums ist erst im Entstehen.....	15
	Unklare Funktionen des Forums im Umsetzungsprozess .....	16
2.5.	<b>DIE PROZESSSTEUERGRUPPE IM LEBENSministerium</b> .....	<b>17</b>
	Die Prozesssteuergruppe als treibende Kraft .....	17
	Innovative Methoden und externe Unterstützung .....	18
2.6.	<b>DIE POLITISCHE ABSTIMMUNG DER ENTWÜRFE</b> .....	<b>21</b>
	Wer setzt die Prioritäten im Umsetzungsprozess? .....	21
	Welche „Spielregeln“ gelten für die politische Abstimmung? .....	22
<b>3.</b>	<b>DER NUTZEN DER ÖSTERREICHISCHEN NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE</b>	<b>23</b>
3.1.	<b>DIE NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE ALS REFERENZDOKUMENT</b> .....	<b>23</b>
3.2.	<b>DIE STRUKTUR DES UMSETZUNGSPROZESSES FÖRDERT EINE BREITE MAßNAHMENENTWICKLUNG</b> .....	<b>24</b>
3.3.	<b>INSTITUTIONELLE KAPAZITÄTEN FÜR EINE NEUE QUALITÄT DER ZUSAMMENARBEIT</b>	<b>25</b>
<b>4.</b>	<b>SCHWIERIGKEITEN IN DER UMSETZUNG DER ÖSTERREICHISCHEN NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE</b>	<b>26</b>
4.1.	<b>BEGRENZTE POLITISCHE RELEVANZ</b> .....	<b>26</b>
4.2.	<b>DIE KOMPLEXITÄT DES „POLITIKFELDS NACHHALTIGE ENTWICKLUNG“</b> .....	<b>27</b>
4.3.	<b>EINE „THEORY OF ACTION“ ZUR UMSETZUNG FEHLT</b> .....	<b>28</b>
<b>5.</b>	<b>PERSPEKTIVEN DER WEITEREN UMSETZUNG DER ÖSTERREICHISCHEN NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE</b>	<b>29</b>
	Evaluation.....	29
	Partizipation.....	29
	Szenarien der weiteren Umsetzung.....	29
	<b>ANHANG 1: METHODIK DES VORLIEGENDEN REVIEWS</b>	<b>31</b>
	<b>ANHANG 2: DIE MAßNAHMEN-DATENBANK</b>	<b>32</b>

# 1. Einleitung

Am 30. April 2002 hat die österreichische Bundesregierung die „Österreichische Strategie für Nachhaltige Entwicklung“ beschlossen. Die Strategie enthält 20 Leitziele für ein Nachhaltiges Österreich, gegliedert in die vier Handlungsfelder „Lebensqualität“, „Wirtschaftsstandort“, „Lebensräume“ und „Internationale Verantwortung“. Im Anhang der Strategie finden sich dazu rund 60 „Innovative Beispiele“ (d.h. bereits umgesetzte Projekte und Initiativen) sowie 50 so genannte „Erste Schritte“ (d.h. Projekte, deren Umsetzung beim Beschluss der Strategie geplant war).

Die Strategie für Nachhaltige Entwicklung skizziert auch den Prozess ihrer Umsetzung und Weiterentwicklung, die daran beteiligten Gruppen, ihr Zusammenspiel sowie die dabei zu erstellenden Berichte und Dokumente. Dieser Umsetzungsprozess hat mit dem Beschluss der Strategie begonnen und führte zu einer Reihe von Aktivitäten:

- In bisher 50 Sitzungen/Arbeitsgruppen-Treffen des „Komitees für ein Nachhaltiges Österreich“ und des „Forum Nachhaltiges Österreich“ wurden aktuelle Themen diskutiert und Maßnahmen entwickelt.
- Als Ergebnis dieser Diskussionen wurden bislang zwei Arbeitsprogramme mit insgesamt ca. 280 Maßnahmen zusammengestellt und von der österreichischen Bundesregierung beschlossen.
- Ein Fortschrittsbericht hat im Jahr 2004 über den Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen informiert; ein gleichzeitig veröffentlichter Indikatorenbericht zeigte die wichtigsten Trends der letzten Jahre anhand der in der Nachhaltigkeitsstrategie dargestellten Indikatoren auf.
- Zur Vernetzung, zum Erfahrungsaustausch und zur Reflexion über die Fortschritte und Herausforderungen der Umsetzung fanden mehrere nationale und internationale Konferenzen und Workshops statt.

Die veröffentlichten offiziellen Dokumente fokussieren auf die Ergebnisse der Strategieumsetzung. In den letzten Jahren wurden aber auch Erfahrungen gesammelt, die bisher noch nicht dokumentiert worden sind. Der vorliegende Review konzentriert sich daher auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie als Prozess und hat zum Ziel,

- die wichtigsten Merkmale dieses Umsetzungsprozesses darzustellen,
- die dabei gemachten Erfahrungen aus der Sicht beteiligter Akteure zusammenzufassen,
- von einzelnen Ereignissen auf die zentralen Prozessmerkmale zu abstrahieren und
- die wichtigsten Lerneffekte aus der Sicht der Autoren dieses Reviews abzuleiten.

Die vorliegende Publikation ist kein Evaluationsbericht, sondern ein Prozess-Review. Sie basiert auf den Erfahrungen im Umsetzungsprozess, auf Interviews mit sechs Mitgliedern des Komitees Nachhaltiges Österreich und mit sechs Mitgliedern des Forums Nachhaltiges Österreich sowie auf einem halbtägigen Workshop mit der Prozesssteuergruppe im Lebensministerium. Zweck dieses Reviews ist nicht eine Bewertung des Umsetzungsprozesses bzw. seiner Ergebnisse, sondern die Dokumentation von Erfahrungen und Einsichten der Beteiligten. In diesem Sinne wendet er sich in erster Linie

- an die Umsetzungsverantwortlichen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, um die Wahrnehmungen der Beteiligten auszutauschen und Reflexions- sowie Lernprozesse zu unterstützen,
- an die Umsetzungsverantwortlichen ähnlicher Strategien im In- und Ausland, um einen Erfahrungsaustausch zu unterstützen und
- an die „Scientific Community“ die sich mit Nachhaltigkeitsstrategien, „Strategic Management“ im öffentlichen Sektor („Strategic Public Management“) und Good Governance beschäftigt, um die entsprechenden Diskurse mit Einsichten aus der Umsetzungspraxis zu bereichern.

Wir freuen uns über Kommentare, Anregungen und eine Diskussion der hier beschriebenen Erfahrungen, Einsichten und Schlussfolgerungen.

André Martinuzzi

Reinhard Steurer

Wien, im Juli 2005

## 2. Elemente des Umsetzungsprozesses

### 2.1. Beteiligte und Ablauf des Umsetzungsprozesses

#### Beschreibung

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie skizziert bereits den Prozess ihrer Umsetzung, die daran beteiligten Gruppen, ihr Zusammenspiel sowie die dabei erstellten Berichte und Dokumente. Diese Struktur wurde im Laufe der Umsetzung weiter konkretisiert.<sup>1</sup>

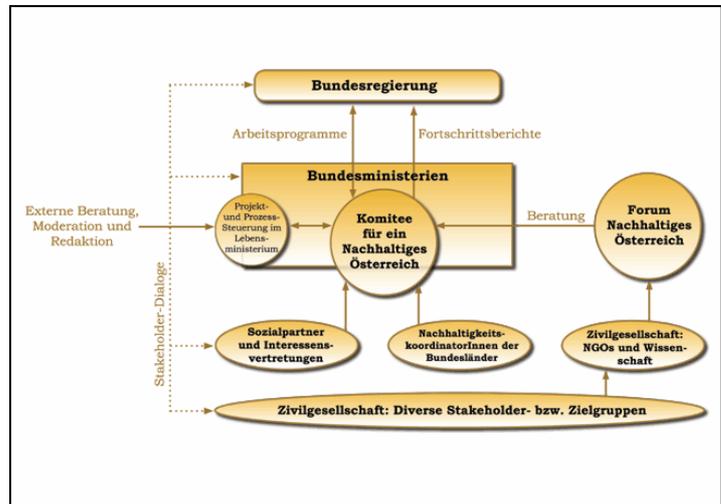
**Bundesregierung:** Die Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Initiative der Bundesregierung. Die Koordination ihrer Umsetzung obliegt dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft („Lebensministerium“). Sämtliche Strategiedokumente (einschließlich Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte) werden von verschiedenen Fachabteilungen vorbereitet, in den Ministerbüros politisch abgestimmt und im Ministerrat beschlossen bzw. zur Kenntnis genommen.

**Bundesministerien:** Da Nachhaltige Entwicklung eine Querschnittsmaterie ist, die mehrere Politikfelder betrifft, sind alle inhaltlich betroffenen Bundesministerien, das Bundeskanzleramt und die Sozialpartner im Komitee für ein Nachhaltiges Österreich vertreten und damit in den Umsetzungsprozess eingebunden.

**Komitee für ein Nachhaltiges Österreich:** Das im Herbst 2002 etablierte Komitee für ein Nachhaltiges Österreich ist ein zentraler Akteur im Umsetzungs- und Weiterentwicklungsprozess der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Es ist sowohl für die Zusammenstellung der Arbeitsprogramme als auch für die Fortschrittsberichte an die Bundesregierung verantwortlich. Das Komitee besteht aus VertreterInnen der betroffenen Ressorts sowie des Bundeskanzleramts und ist somit für eine horizontale Integration der Politiken auf Bundesebene verantwortlich. Da im Komitee darüber hinaus auch ExpertInnen der Sozialpartner und NachhaltigkeitskoordinatorInnen aus den Bundesländern vertreten sind, ist es auch ein Mechanismus der Partizipation und der vertikalen Integration, d.h. der Koordination zwischen verschiedenen politischen Ebenen.

**Forum Nachhaltiges Österreich:** Das Forum Nachhaltiges Österreich (in der Strategie noch „Expertenpanel“ genannt) wurde im Herbst 2002 eingerichtet und setzt sich aus rund 50 WissenschaftlerInnen, VertreterInnen von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und anderen ExpertInnen zusammen. Die Nominierung der Mitglieder erfolgte durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Vorschlag des Komitees bzw. der NGO-Dachverbände im Umwelt- und Sozialbereich. Das Forum soll das Komitee im Umsetzungsprozess unterstützen, beraten und kritisch zu den Arbeitsprogrammen Stellung nehmen.

**Prozesssteuergruppe im Lebensministerium:** Sowohl bei der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, als auch bei deren Umsetzung lag die Prozesssteuerung bei einem Team aus dem Lebensministerium.<sup>2</sup> Diese Gruppe ist für das Prozess-Design verantwortlich, unterstützt Komitee und Forum bei deren Arbeit und schafft die Rahmenbedingungen für eine rechtzeitige Erstellung von Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten. Sie wurde im ersten Jahr durch professionelle Moderatoren der Fa. Coverdale, sowie im ersten und zweiten Jahr der Umsetzung redaktionell und prozessbegleitend von einem Team der Wirtschaftsuniversität Wien<sup>3</sup> unterstützt.



<sup>1</sup> Eine ausführlichere Beschreibung des Umsetzungsprozesses, seiner Meilensteine sowie alle Strategie-Dokumente finden sich auf [www.nachhaltigkeit.at](http://www.nachhaltigkeit.at) – Österreichs Internetportal für Nachhaltige Entwicklung.

<sup>2</sup> Mag. Elisabeth Freytag, Dr. Barbara Schmon, Dr. Wolfram Tertschnig, Mag. Rita Trattnigg

<sup>3</sup> Seitens der WU waren folgende Personen in den Umsetzungsprozess beteiligt: Dr. Andre Martinuzzi war als Redakteur und Prozessberater sowohl in die Entstehung als auch in die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden und kann daher für den vorliegenden Review aus einer Innenperspektive berichten. Dr. Reinhard Steurer war in die Umsetzung nicht direkt eingebunden und bringt in den vorliegenden Review eine Außenperspektive ein. Dipl. Ing. Ursula Kopp (sie war am vorliegenden Review nicht beteiligt) moderierte eine Vielzahl von Arbeitsgruppen.

**Zivilgesellschaft:** Die Einbindung der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse ist ein wichtiges Prinzip Nachhaltiger Entwicklung. Deshalb werden VertreterInnen der Zivilgesellschaft über zwei Wege in den Umsetzungsprozess eingebunden: (a) VertreterInnen von NGOs und WissenschaftlerInnen bilden das Forum für ein Nachhaltiges Österreich und beraten das Komitee. (b) Andere Anspruchs- und Zielgruppen werden im Rahmen von Stakeholder-Dialogen und anderen Beteiligungsverfahren dazu eingeladen, ihre Standpunkte in den Umsetzungsprozess einzubringen (z.B. im Rahmen des Akteursnetzwerks Nachhaltiges Österreich).

**Arbeitsprogramme:** Die Arbeitsprogramme spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Die vom Komitee für ein Nachhaltiges Österreich zusammengestellten Dokumente setzen Schwerpunkte, beschreiben konkrete Projekte und Maßnahmen und setzen diese in Bezug zu den in der Strategie genannten Leitzielen. In den Jahren 2003 und 2004 sind jährliche Arbeitsprogramme vorgelegt worden. Ab dem Jahr 2005 wurde auf einen zweijährigen Zyklus umgestellt.

**Fortschrittsberichte:** In den Fortschrittsberichten wird der Stand der Umsetzung der Arbeitsprogramme dokumentiert und die Entwicklung der in der Strategie ausgewiesenen Indikatoren Nachhaltiger Entwicklung dargestellt. Durch einen strukturierten Vergleich von Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten soll eine Rückkopplung erzielt werden, die über Erfolge und etwaige Hemmnisse der Umsetzung Aufschluss gibt. Der erste Fortschrittsbericht ist der Bundesregierung im Juni 2004 vorgelegt worden und wurde vom Ministerrat zur Kenntnis genommen.

### Meilensteine des Umsetzungsprozesses

Juni-Sept. 2002	Dialogkonferenzen „Zukunft bauen“: mehr als 1.000 SchlüsselakteurInnen informierten sich über die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie und brachten eine Vielzahl von Anregungen zu ihrer Umsetzung
Sept. 2002	Der Review zur Erstellung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurde veröffentlicht.
Sept. 2002	Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg: Da weltweit etwa die Hälfte der Länder der Agenda 21-Aufforderung, Nachhaltigkeitsstrategien zu erstellen, noch nicht nachgekommen ist, wird im Implementationsplan des Weltgipfels 2005 als neues Zieljahr genannt.
Okt. 2002	Institutionelle Innovationen: Das Forum und das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich wurden
Jan. 2003	Der 8. Round Table „Nachhaltiges Österreich“ beschäftigte sich mit dem Thema „Nachhaltigkeit kommunizieren“.
April 2003	Nachhaltige Entwicklung in einer erweiterten Union: Auf Initiative des Lebensministeriums trafen sich über 70 Nachhaltigkeitsstrategie-Experten aus 25 europäischen Ländern zu einem Erfahrungsaustausch in Wien.
Juni 2003	Das Erste Arbeitsprogramm zur Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wird im Ministerrat beschlossen. Es enthält über 200 Maßnahmen sowie neun Schwerpunkte für das zweite Jahr der
Juni 2003	Zeitgleich mit der Beschlussfassung des Arbeitsprogramms veröffentlichte das Forum Nachhaltiges Österreich eine Stellungnahme dazu.
Sept. 2003	Beim Workshop „Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich“ wurden systematische Ansätze für ein Monitoring und die Weiterentwicklung des in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Indikatoren-Sets
Sept. 2003	Der 9. Round Table „Nachhaltiges Österreich“ widmete sich dem Thema „Zukunft des Ländlichen Raumes“. Es wurden Möglichkeiten aufgezeigt, wie Ländliche Räume, insbesondere deren Wirtschafts- und Sozialkapital, gestärkt werden können.
Okt. 2003	Der "Erste Österreichischen Lokale Agenda 21-Gipfel" stand unter dem Motto „Ein nachhaltiger Weg für Gemeinden und Regionen“ und unterstützte die Umsetzung eines gemeinsamen Arbeitsprogramms von Bund und Ländern zur Lokalen Agenda 21 in Österreich.
März 2004	Beim Workshop „Governance für Nachhaltige Entwicklung“ waren ausgewählte Unternehmens- und PolitikberaterInnen dazu eingeladen, Ideen und Methoden zu präsentieren, mit denen der Umsetzungsprozess der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie weiter verbessert werden kann.
Juni 2004	Die Tagung „Good Governance – Neue Qualitäten im Verhältnis von Staat und Bürgergesellschaft“ fand im Parlament statt und stand im Kontext des österreichischen Verfassungskonvents.
Juni 2004	Das Arbeitsprogramm 2004 „Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich“ wird vom Ministerrat beschlossen. Es enthält 80 neue Maßnahmen, gibt einen Ausblick auf die Aktivitäten in den 9 bestehenden Schwerpunkten und nennt 4 zusätzliche Schwerpunkte der Umsetzung.
Juni 2004	Das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich berichtet der Bundesregierung über den Fortschritt des Strategieprozesses. Fortschritts- und Indikatoren-Bericht werden vom Ministerrat Ende Juni 2004 als Anhang zum Arbeitsprogramm 2004 zur Kenntnis genommen.
Juli 2004	Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie besteht seit zwei Jahren. Dieses Jubiläum ist am 1. Juli mit dem Fest „Nachhaltigkeit hoch halten“ im Museumsquartier in Wien gefeiert worden.
Okt. 2004	Der 10. Round Table „Nachhaltiges Österreich“ bearbeitet das Thema „Nachhaltiger Konsum“
Feb. 2005	Die Evaluation der NSTRAT wird öffentlich ausgeschrieben; der Evaluationsbericht soll im November 2005 vorliegen
Juli 2005	Das Forum Nachhaltiges Österreich beginnt mit der Erstellung einer Studie zu „Nicht-nachhaltigen Trends“; die Studie soll ebenfalls Ende 2005 vorliegen
Aug. 2005	Der 11. Round Table "Nachhaltiges Österreich" widmet sich dem Thema "Good Governance"

## 2.2. Weiterentwicklungen im Umsetzungsprozess

Folgende Strukturen und Mechanismen sind in der Nachhaltigkeitsstrategie nicht genau beschrieben, sondern erst im Zuge des Umsetzungsprozesses entwickelt bzw. konkretisiert worden:

- Die **Prozesssteuergruppe im Lebensministerium** ist zwar in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie nicht explizit erwähnt, hat sich aber aus dem Erstellungs- und Umsetzungsauftrag des Ministerrates an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ergeben. Da die Prozesssteuergruppe bereits bei der Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategie etabliert worden ist, konnte der Umsetzungsprozess auf personeller Kontinuität profitieren.
- Sowohl Arbeitsprogramme als auch Fortschrittsberichte werden von jenen Ministerien erstellt, die vom Leitbild Nachhaltige Entwicklung betroffen sind. Um die Abstimmung der einzelnen Maßnahmen in diesem dezentralen Prozess zu unterstützen wurde eine **internet-basierte Datenbank** konzipiert und im Herbst 2002 in Betrieb genommen (Details dazu siehe Anhang). Diese Datenbank erleichtert die dezentrale Dokumentation, Aktualisierung und Vernetzung der Maßnahmen, die im Zuge des Umsetzungsprozesses entwickelt werden.
- Im Dezember 2003 wurde eine vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft finanzierte „Geschäftsstelle des Forum **Nachhaltiges Österreich**“ zur Unterstützung des Forums eingerichtet. Die Aufgaben bestehen in koordinierenden Tätigkeiten bei der Erarbeitung von Stellungnahmen des Forums, redaktionellen Arbeiten an den Textentwürfen der Stellungnahmen, Planung und Durchführung von Veranstaltungen des Forums, Vor- und Nachbereitung der Forums-Sitzungen, Abstimmung mit der Prozesssteuergruppe sowie Vertretung des Forums im Komitee und in europäischen Gremien.
- Zur Entwicklung neuer Maßnahmen wurden im Herbst 2003 **gemischte Arbeitsgruppen** aus VertreterInnen des Forums und des Komitees eingerichtet. Ziel der Arbeitsgruppen war es, das kritische Potenzial des Forums mit dem pragmatischen Zugang des Komitees zu kombinieren, um anspruchsvolle und zugleich umsetzbare Vorschläge für Maßnahmen zu entwickeln. Einige Arbeitsgruppen wurden nach vorliegen des zweiten Arbeitsprogramms fortgesetzt, andere sahen ihre Tätigkeit damit als beendet an.
- Die **Abstimmung** der Arbeitsprogramme auf Ebene der Ministerbüros ist in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie nicht explizit erwähnt, ergibt sich aber aus der Tatsache, dass die Arbeitsprogramme vor der Beschlussfassung im Ministerrat einer politischen Akkordierung bedürfen.
- Parallel zur Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurden **sektorale und regionale Strategie-Prozesse bzw. Stakeholder-Dialoge** initiiert.<sup>4</sup> Damit fand eine rasche Verbreitung dieses neuen politischen Steuerungsinstruments statt. Der Austausch zwischen diesen Prozessen bzw. deren Rückbindung mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie findet derzeit allerdings nur punktuell und informell statt.
- Im April 2003 konstituierte sich auf Initiative des österreichischen Lebensministeriums ein **europäisches Netzwerk zum Erfahrungsaustausch bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien** („Linking Sustainability Strategies“). Bei den seither jährlich stattfindenden Treffen wurden diverse Herausforderungen behandelt, die sich im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsstrategien in Europa ergeben (das 2003 in Wien abgehaltene Netzwerk-Treffen ist auf [www.nachhaltigkeit.at/lisstra](http://www.nachhaltigkeit.at/lisstra) dokumentiert).
- Dem Thema „**Governance für Nachhaltige Entwicklung**“ widmeten sich mehrere Veranstaltungen, die der Reflexion, Verbesserung und Weiterentwicklung des Umsetzungsprozesses dienten.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Z.B. Bildungsstrategie für Nachhaltige Entwicklung, Forschungsstrategie für Nachhaltige Entwicklung, CSR-Austria (Corporate Social Responsibility), Österreichischer Walddialog, Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer

<sup>5</sup> siehe <http://www.governance.at>

Im Laufe des zweiten Arbeitsjahres hat das Komitee die **Funktionen des Umsetzungsprozesses genauer definiert**. Er erfüllt demnach auch folgenden Funktionen

- Begleitung von Prozessen und Maßnahmen die unabhängig von der Nachhaltigkeitsstrategie bereits am Laufen sind bzw. Definition von Schnittstellen zu diesen Prozessen (z.B. Klimastrategie, Walddialog);
- Begleitung von Maßnahmen, die in vorigen Arbeitsprogrammen der Nachhaltigkeitsstrategie enthalten waren (Erfahrungsaustausch, Information über Fortschritte, Möglichkeiten der Zusammenarbeit);
- Identifikation und Planung neuer Schlüsselmaßnahmen mit ressortübergreifendem Charakter;
- Dokumentation und Abstimmung neuer sektoraler Maßnahmen (Sicherung der Kohärenz, rechtzeitige Information, Möglichkeiten der Zusammenarbeit).

Zur Identifikation neuer Schlüsselmaßnahmen wurden vom Komitee im ersten Jahr der Umsetzung neun „**strategische Schwerpunkte**“ formuliert. Dabei wurden vor allem jene Themen der Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert, die vom ersten Arbeitsprogramm nicht ausreichend abgedeckt oder wo politische Anknüpfungspunkte für einzelne Schlüsselmaßnahmen gesehen wurden. Die neun Schwerpunkte für den weiteren Umsetzungsprozess sind:

1. Ökologisierung des Steuersystems
2. Klimaschutz und Nachhaltige Energie
3. Nachhaltige Mobilität
4. Nachhaltige Regional- und Gemeindeentwicklung
5. Bildung, Forschung und Entwicklung für Nachhaltigkeit
6. Soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Arbeit
7. Neue Formen der Politikgestaltung und Governance
8. Nachhaltige Entwicklungspolitik und Umsetzung der Beschlüsse von Johannesburg
9. „Nachhaltigkeitsunion Europa“

Im zweiten Arbeitsprogramm sind dieser Liste die Themen „Popularisierung von Nachhaltiger Entwicklung“, „Nachhaltiger Konsum“ und „Dynamischer Wirtschaftsstandort“ als drei weitere Schwerpunkte hinzugefügt worden.

Ferner wurde vom Komitee für die Planung neuer sektoraler Maßnahmen eine **Checkliste zur Qualitätssicherung beschlossen, die folgende Fragen umfasst:**

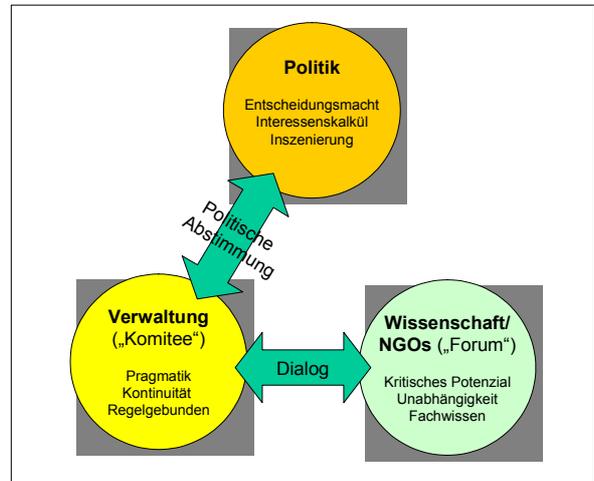
- Ist die Maßnahme mehrdimensional/ganzheitlich ausgerichtet?
- Ist die Maßnahme mit allen relevanten Leitzielen vernetzt?
- Sind die Zielerreichungsbeiträge ausreichend überdacht und begründet?
- Sind negative Auswirkungen auf andere Leitziele ausgeschlossen?
- Ist die Umsetzung mit den relevanten Partnern abgestimmt?
- Ist die Maßnahme mit anderen Maßnahmen abgestimmt?
- Wurden die Anregungen aus dem Forum berücksichtigt?
- Ist die Zeitplanung durchdacht und erfasst?
- Kann der Erfolg der Maßnahme an Indikatoren gemessen werden?
- Ist die Darstellung der Maßnahme auch für Außenstehende verständlich?

## Lessons Learned

### Ein innovativer Umsetzungsprozess

Im Review zur Erstellung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie<sup>6</sup> wurden zwei Schwachstellen erkannt, die durch eine geänderte Organisation des Umsetzungsprozesses behoben werden sollten:

- Die **Einbindung wissenschaftlicher Fachexpertise und des kritischen Potenzials von NGOs** konnte bei der Erstellung der Strategie wegen Zeitdrucks nur in geringem Umfang erfolgen. Im Umsetzungsprozess wurde durch die Einrichtung des Forums Nachhaltiges Österreich versucht, das kritische Potenzial konstruktiv in den Umsetzungsprozess einzubinden. Das Forum steht in einem Dialog mit der Verwaltung, der Kontakt zur politischen Ebene ist bisher nicht institutionalisiert (siehe Kapitel 2.4.)
- Die **politische Abstimmung** des Strategie-Entwurfs erwies sich als deutlich schwieriger als erwartet und fand jenseits der im Erstellungsprozess vereinbarten Spielregeln statt. Um die politische Abstimmung der Entwürfe von Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten effizienter und zielorientierter zu organisieren, wurden wiederholte Gespräche zwischen der Prozesssteuergruppe und den Ministerbüros initiiert.



Aus der Sicht der befragten Komiteemitglieder weist der gesamte Umsetzungsprozess einige Besonderheiten auf, die ihn von anderen Prozessen in der Verwaltung unterscheiden:

- Die Inhalte und Ziele sind aufgrund der thematischen Breite des Themas Nachhaltige Entwicklung schwerer zu fassen. Folglich sind sowohl thematische Brücken zwischen einzelnen Ressorts als auch die Notwendigkeit der Teilnahme an einem ressortübergreifenden Umsetzungsprozess nicht immer offensichtlich, sondern müssen ständig aufgezeigt und kommuniziert werden.
- Die Umsetzung wird vor allem von der Verwaltungsebene getragen. Seitens der politischen Ebene gibt es dazu kaum direkte Vorgaben. Umsetzungserfolge hängen daher von der Bereitschaft der einzelnen Komitee-Mitglieder ab, den Prozess mitzugestalten.
- Die Anzahl der Beteiligten ist deutlich höher als bei konventionellen Verwaltungsprozessen. Die Einbindung von Interessensvertretungen ist üblich, die von NGOs und Wissenschaften stellt für viele eine Novität dar.
- Der direkte und zum Teil auch informelle Kontakt zwischen VertreterInnen verschiedener Ministerien wird als Bereicherung angesehen.
- Externe Prozessbegleitung und Moderation sind in Verwaltungsprozessen selten und bieten für viele Mitglieder des Komitees eine neue Erfahrung der Zusammenarbeit.
- Durch die regelmäßigen Sitzungen des Komitees entstand eine Kultur der Zusammenarbeit die sich von formellen Formen der Abstimmung in konventionellen Verwaltungsprozessen unterscheidet. Diese Qualität ist allerdings schwer nach außen kommunizierbar.
- Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit der regionalen Ebene werden von der Prozesssteuergruppe als besonders wichtig erachtet und ist durch entsprechende Instrumente etabliert (z.B. Roundtable Nachhaltiges Österreich).

Auch für die meisten der befragten Forumsmitglieder stellt der Umsetzungsprozess eine einmalige Erfahrung dar, so dass kaum Vergleichsbeispiele genannt werden konnten:

- LA21-Prozesse in Gemeinden und Strategie-Prozesse einzelner Regionen bzw. Länder wurden zwar als Vergleichsfälle erwähnt, eine direkte Vergleichbarkeit jedoch bezweifelt, da derartige Prozesse auf die kulturellen und kontextuellen Rahmenbedingungen angepasst sein müssen.

<sup>6</sup> vgl. Martinuzzi, A.; Kopp, U.: „Die Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie - Process-Review and Lessons Learned“, Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement, Diskussionspapier 02/2002, Wien, Juni 2002

- Im Vergleich zu Natura-2000 wurden die konkreten Vorgaben zur Umsetzung hervorgehoben und ähnliche Verpflichtungen für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie angeregt. Dazu könnte auch stärkerer internationaler Druck (z.B. im Rahmen eines „Johannesburg-Prozesses“) beitragen.
  - Aufbauend auf positiven Erfahrungen mit dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde von einem Interviewpartner angeregt, für die Umsetzungsschritte klarere politische Aufträge einzuholen und die Arbeit auf wenige dafür aber zentrale Themenfelder zu konzentrieren.
- ⇒ **Die für die Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie etablierte Aufbau- und Ablauforganisation wird von den Beteiligten in mehrfacher Hinsicht als einzigartig wahrgenommen. Die Kommunikation von Kontext, Zielen und Spielregeln ist daher vergleichsweise aufwändig und sollte bei ähnlichen Strategieprozessen besonders beachtet werden.**

### Eine neue Aufgabe - vom Schreiben zum Umsetzen

In der Rückschau kann die Erstellung der Strategie als Verhandlungsprozess charakterisiert werden, der an der Formulierung eines von allen Beteiligten akzeptierten Dokuments orientiert war. Dazu wurden entsprechende Strukturen und Arbeitsprozesse etabliert: eine Redaktionsgruppe erstellte Textvorschläge, in einem „Plenum“ wurden die Texte verhandelt, die Fokussierung auf das zu erstellende Dokument definierte Qualitätskriterien und Zeitstruktur. Nach dem Beschluss der Strategie im Ministerrat wurde diese stark auf Verhandlung und Dokumentation ausgerichtete Arbeitsweise im ersten Jahr der Umsetzung aus folgenden Gründen fortgeführt:

- Eine Vielzahl der bereits in der Erstellung der Strategie aktiven Personen wurde ins Komitee für ein Nachhaltiges Österreich entsendet. Die zwischen ihnen aufgebaute Kooperationskultur wurde als Basis für die Integration neuer Mitglieder genützt.
- Mit der Prozesssteuergruppe im Lebensministerium, der externen Moderation, der Redaktion und Prozessbegleitung wurden dieselben Personen weiter betraut. Sie bauten ihre Arbeit auf eine etablierte Kooperation auf.
- Statt am Strategiedokument wurde nun am ersten Arbeitsprogramm gearbeitet. Dazu wurden viele eingeführte Arbeitsweisen beibehalten und verfeinert (z.B. Moderationstechniken, Eintext-Verfahren, Abstimmungsmethoden).
- Die Arbeit an den neun „strategischen Schwerpunkten 2003/2004“, die den Charakter zusätzlicher Zwischenziele erlangten, bedingte Verhandlungen zwischen den Ressorts, die der Erstellung des Strategiedokuments ähnelten.

Da das erste Jahr der Umsetzung weiterhin den Charakter eines dokumentierenden Verhandlungsprozesses hatte, konnte rasch ein erstes Arbeitsprogramm erstellt werden, das mehr als 200 Maßnahmen enthielt und somit eine umfassende Bestandsaufnahme bereits begonnener oder kurzfristig geplanter Umsetzungsschritte bot. Die Fokussierung auf Verhandlung und Dokumentation führte jedoch dazu, dass einige Aspekte am Übergang vom Erstellungs- zum Umsetzungsprozess zu wenig beachtet wurden: Aufgrund der Menge und Vielfalt der erarbeiteten Maßnahmen konnten in Komitee-Sitzungen inhaltliche Fragen oder einzelne Maßnahmen kaum diskutiert werden. Die Übersetzung der Strategie in konkrete Einzelprojekte wurde daher den einzelnen beteiligten Institutionen überlassen, ohne dass sie dabei durch das Komitee oder die Prozesssteuergruppe besonders unterstützt worden wären. Da die Zusammenarbeit bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen bilateralen Gesprächen überlassen wurde, sind nur wenige der im ersten Arbeitsprogramm dokumentierten Maßnahmen gemeinsam neu entwickelt worden.

Im zweiten Jahr wurden diese Schwächen erkannt und gemischte Arbeitsgruppen aus VertreterInnen des Komitee und des Forums eingesetzt. Diese Arbeitsgruppen sollten das Innovationspotenzial einer kooperativen Maßnahmen-Entwicklung und -Umsetzung nützen.

- ⇒ **Umsetzungsprozesse können zwar auf die bei der Strategieerstellung etablierten Arbeitsweisen aufbauen, sie erfordern aber auch zusätzliche Qualifikationen (z.B. proaktive Arbeitsweise, Bereitschaft und Einsatz für neue Kooperationen mit anderen Institutionen, Planung und Umsetzung kooperativer Projekte). Diese neuen Anforderungen sollten sowohl bei der Auswahl der Delegierten berücksichtigt, als auch durch zusätzliche Trainingsangebote unterstützt werden.**

### **Eine Kultur der Zusammenarbeit entsteht**

Im ersten Jahr der Umsetzung arbeiteten Komitee und Forum getrennt und auf die in der Strategie genannten Funktionen hin fokussiert: Das Komitee erstellt das erste Arbeitsprogramm und plante darin enthaltenen Maßnahmen, das Forum kommentierte die einzelnen Maßnahmen über eine internet-basierte Datenbank und gab zum gesamten Arbeitsprogramm eine schriftliche Stellungnahmen ab. Der direkte persönliche Kontakt zwischen Komitee und Forum war schwach ausgeprägt.

Im zweiten Jahr wurde die Zusammenarbeit durch Einrichtung gemischter Arbeitsgruppen zur gemeinsamen Entwicklung neuer Maßnahmen intensiviert. Ferner nahm ein Vertreter des Forums an einigen Komitee-Sitzungen teil, informierte das Komitee über die Arbeitsschritte und Sichtweisen des Forums und berichtete dem Forum über die Fortschritte im Komitee. Diese direkte Zusammenarbeit ermöglichte ein gegenseitiges Verständnis der institutionellen Rahmenbedingungen und Motivationslagen.

Das Kennen Lernen der jeweils „anderen Seite“ durch direkte Kommunikation wird von den befragten Mitgliedern aus Komitee und Forum durchwegs positiv gesehen. Für einige Mitglieder des Forums zeigten sich dabei die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten des Komitees. Sie kritisierten, dass Anregungen des Forums ihrer Ansicht nach nicht ausreichend aufgenommen wurden. Einzelne Mitglieder des Komitees wiederum empfanden die Diskussionen in den Arbeitsgruppen als politische Grundsatzdiskussionen und kritisierten, dass zu wenig an konkreten und pragmatischen Lösungen gearbeitet wurde. Sie befürchteten ferner, dass durch die Arbeitsgruppen die Entscheidungskompetenzen des Komitees in Frage gestellt bzw. die klar definierten Rollen von Forum und Komitee aufgeweicht würden. In den Interviews zum vorliegenden Review fiel auf, dass in der Wahrnehmung der Mitglieder von Komitee und Forum verschiedene Aspekte oder Erfahrungen dominieren. Da das dabei entstehende Gesamtbild für die einzelnen Akteure noch nicht überschaubar ist, möchte der vorliegende Review wesentliche Aspekte dieses Gesamtbildes aufzeigen und zu einer Reflexion des Umsetzungsprozesses beitragen.

⇒ **Im Vergleich zu konventionellen Stellungnahmeverfahren wurde eine partizipativere und diskursivere Vorgangsweise gewählt. Diese direkte Zusammenarbeit von VertreterInnen unterschiedlicher Institutionen und verschiedener gesellschaftlicher Interessensgruppen ermöglicht zum einen ein besseres gegenseitiges Verständnis. Zum anderen erkennen die Beteiligten dabei die durch institutionelle Rahmenbedingungen vorgegebenen Grenzen der Kooperation.**

## 2.3. Das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich

### Kurzprofil

Das Komitee für ein Nachhaltiges Österreich ist für die Erstellung der Arbeitsprogramme, die Fortschrittsberichte und damit für die effektive und effiziente Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie verantwortlich. Es setzt sich aus VertreterInnen aller Ministerien auf Bundesebene, der Sozialpartner und einigen von den Ländern entsendeten Personen zusammen.

Die Nominierung der Komitee-Mitglieder erfolgte im Herbst 2002. Da mehr als die Hälfte der bereits in die Erstellung der Strategie eingebundenen Personen wieder in das Komitee entsandt wurde, konnte auf die guten persönlichen Kontakte und die positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit aufgebaut werden. Das Komitee erreichte damit rasch eine Qualität der Zusammenarbeit, die bei neuen Verhandlungspartnern erst mühsam aufgebaut werden hätte müssen.

Im ersten Jahr der Umsetzung fanden insgesamt sieben Komiteesitzungen, im zweiten Jahr drei Sitzungen statt. Im Durchschnitt nahmen 20-25 Personen an diesen zumeist halbtägigen Treffen teil. Dabei ging es vor allem um einen Austausch zu geplanten Maßnahmen, die Diskussion neuer Schwerpunkte sowie die gemeinsame Formulierung und Beschlussfassung der Arbeitsprogramme und des Fortschrittsberichts. An den insgesamt 27 Arbeitsgruppen-Treffen nahmen jeweils 7-10 Personen teil. Hier stand die Entwicklung neuer Maßnahmen im Vordergrund.

### Lessons Learned

#### Unterschiedliche Zugänge zum Thema Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung ist ein integratives Konzept, das eine Vielzahl von Einzelthemen umfasst. Das zeigt sich schon in der Breite der 20 Leitziele in der Nachhaltigkeitsstrategie. Im Umsetzungsprozess wurden – analog zu den drei Dimensionen des Leitbildes und den theoretischen Diskussionen dazu – drei unterschiedliche Zugänge zum Thema Nachhaltige Entwicklung offensichtlich:

- **Der ökologische Zugang – Umweltschutz mit neuem Schlagwort:** Für VertreterInnen dieses Zugangs steht Umweltschutz im Vordergrund, da sie um langfristige Zerstörungen der Biosphäre und damit um die natürlichen Rahmenbedingungen der Gesellschaft besorgt sind. Nachhaltige Entwicklung wird von ihnen als Möglichkeit gesehen, dem Rückgang des gesellschaftlichen Interesses an Fragen des Umweltschutzes entgegenzuwirken. Sie möchten Ziele so quantifiziert wie möglich formulieren und Umsetzungsmechanismen möglichst verbindlich fixieren.
- **Der ökonomische Zugang – Nachhaltige Entwicklung als Prozess der Wohlstandssteigerung:** VertreterInnen dieses Zugangs betonen die prozessualen Qualitäten Nachhaltiger Entwicklung und präferieren Win-Win-Situationen, um Interessensgegensätze zu überbrücken. In Bereichen mit klaren Interessensgegensätzen bzw. „trade-offs“ wird wirtschaftlicher Erfolg als Basis für ein Engagement im Umweltschutz angesehen. Sie möchten Ziele möglichst flexibel handhaben und qualitativ festsetzen. Bei der Umsetzung widmen sie geringen Kosten besondere Beachtung und bevorzugen freiwillige Instrumente.
- **Der soziale Zugang – Suche nach Verbindungslinien:** Für viele VertreterInnen dieses Zugangs sind die Verbindungslinien zwischen den etablierten Handlungsfeldern der Sozialpolitik und dem Thema Nachhaltige Entwicklung nicht klar ersichtlich. Manche sehen ihr Themengebiet als zu weit entfernt und nehmen daher nicht aktiv an der Nachhaltigkeitsdiskussion teil. Andere hingegen bringen unter dem Titel „Soziale Nachhaltigkeit“ sämtliche sozialpolitischen Fragestellungen in den Nachhaltigkeitsdiskurs ein. Eine Diskussion, Abgrenzung und Operationalisierung der sozialen Dimension Nachhaltiger Entwicklung erscheint daher erforderlich.

⇒ Nachhaltige Entwicklung ist ein sehr breites, bisher kaum operationalisiertes Leitbild, das unterschiedlich interpretiert werden kann. Dies ermöglicht einen oberflächlichen Konsens zu allgemeinen Zielen. Wird Nachhaltige Entwicklung jedoch in den Kontext der einzelnen Akteure und in praktisches Handeln übersetzt, werden die unterschiedlichen Zugänge und Interpretationen offensichtlich und Interessenskonflikte können (wieder) hervortreten. Eine zentrale Herausforderung von Nachhaltigkeitsstrategien ist es daher, solche Konflikte fortlaufend auszuloten und konstruktiv zu lösen.

### Einige zentrale Akteure fehlen

Die VertreterInnen einer Vielzahl von Institutionen erfüllten im Komitee eine tragende Rolle, indem sie gemeinsam neue Maßnahmen entwickelten, sich aktiv an den Diskussionen beteiligten und in der Maßnahmenumsetzung kooperierten. Die im Rahmen des Reviews befragten Komiteemitglieder wünschen sich von drei Institutionen ein höheres Engagement:

- Vom **Bundesministerium für Soziales und Gesundheit** wurde zwar eine große Zahl von Maßnahmen in die Arbeitsprogramme eingebracht. Die meisten wurden jedoch ohne Diskussion oder Abstimmung mit anderen Komiteemitgliedern entwickelt bzw. umgesetzt, so dass der integrative Charakter des Umsetzungsprozesses nicht voll genutzt wurde. Einige Komiteemitglieder wünschen sich ferner eine kontinuierlichere bzw. aktivere Teilnahme dieses Ressorts an den Komitee-Sitzungen.
- Das **Bundesministerium für Finanzen** war kaum bei den Komitee-Sitzungen vertreten. Die Mitwirkung dieses sowohl für das gesamte Thema Nachhaltige Entwicklung als auch für die Planung einzelner Maßnahmen zentralen Ressorts erfolgte meist erst bei der politischen Abstimmung der Arbeitsprogramme. Für die meisten Komiteemitglieder haben sich aus der Sonderstellung dieses Ressorts Unsicherheit in den Diskussionen und eine Schwächung des gesamten Umsetzungsprozesses ergeben.
- Auf Ebene der Beamten hat sich in den letzten Jahren eine gute Zusammenarbeit mit den VertreterInnen des **Bundeskanzleramtes** entwickelt. Vom Bundeskanzler selbst würden sich die InterviewpartnerInnen eine stärkere Unterstützung erwarten, um den Stellenwert des gesamten Umsetzungsprozesses zu erhöhen. Da in Österreich die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie im Lebensministerium angesiedelt ist, wird Nachhaltige Entwicklung leicht mit Umweltschutz gleichgesetzt. Initiativen des Lebensministeriums laufen daher Gefahr, als Einmischung in die Kompetenzen anderer Ressorts wahrgenommen zu werden.

Von Mitgliedern des Forums wird vereinzelt kritisiert, dass die ins Komitee entsendeten Personen zu wenig Entscheidungsmacht bzw. keinen ausreichenden Zugang zu den Entscheidungsträgern hätten.

⇒ **Während sich die VertreterInnen vieler Ressorts im Umsetzungsprozess besonders engagieren, haben sich einige wichtige Ressorts bislang nicht aktiv im Komitee beteiligt, sondern ihre Interessen erst in der politischen Abstimmung der Entwürfe eingebracht. Das Fehlen wichtiger Promotoren bei der Entwicklung neuer Maßnahmen hat andere Komiteemitglieder verunsichert und demotiviert. Bei Strategieprozessen sollte daher darauf geachtet werden, dass Desinteresse bzw. Abwesenheit keine taktischen Vorteile bringt.**

### Wie Engagement dauerhaft aufrechterhalten werden kann

Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist eine langfristige Aufgabe. Sie setzt voraus, dass das Engagement einer inhomogenen Gruppe von Akteuren über einen längeren Zeitraum hinweg aufrechterhalten wird. Bisher sind dabei folgende drei Formen des Engagements aufgetreten:<sup>7</sup>

- **Ereignisbezogenes Engagement:** Diese Form des Engagements konzentriert sich auf die Erreichung großer Meilensteine und öffentlichkeitswirksamer Ergebnisse. Typische Beispiele sind die Vorbereitung des Weltgipfels in Johannesburg, die Vorbereitung der österreichischen EU-Präsidentschaft und der Review der EU-Nachhaltigkeitsstrategie. Manche Akteure weisen anlässlich dieser Ereignisse punktuell ein hohes Aktivitätsniveau auf. Danach wird die Aufmerksamkeit vom Thema Nachhaltige Entwicklung aufgrund aktueller Ereignisse zu anderen Themen verschoben. Die kontinuierliche Mitarbeit im Komitee wird in diesen Phasen als Konkurrenz zu anderen Tätigkeiten gesehen und daher auf ein Minimum reduziert. Einige InterviewpartnerInnen regten daher eine Reduktion der Komitee-Sitzungen und eine umfassendere Dokumentation an, um trotz reduzierter Anwesenheit den Anschluss an die Diskussionen nicht zu verlieren.

<sup>7</sup> Diese drei Formen stellen Idealtypen dar, die aus einer qualitativen Interpretation der Interviews rekonstruiert wurden. Im Umsetzungsprozess traten die drei Formen des Engagements abhängig von Situation und Akteur in den Vordergrund. Diese Typologie beschreibt die drei Typen daher in „Reinform“, so dass ihre Rationalitäten und Dynamiken beachtet werden können.

- **Umsetzung als Koordinationsaufgabe:** Bei dieser Form des Engagements werden Koordinationsstellen dauerhaft eingerichtet und mit entsprechenden Personalkapazitäten versehen. Ihre zentrale Aufgabe ist die Abstimmung der Aktivitäten im Komitee mit den Fachabteilungen und der politischen Ebene im eigenen Ressort. Vereinzelt traten Reibungsflächen auf, wenn die Koordinationsaufgaben als Vereinnahmung der Arbeit der Fachabteilungen wahrgenommen wurden oder wenn bei Vorlage von Textentwürfen zu wenig Zeit für die ressortinternen Abstimmungsprozesse eingeplant war. Im Komitee konnten sich reine Koordinationsstellen kaum an fachlichen Diskussionen beteiligen, was die inhaltliche Arbeit für andere Komiteemitglieder erschwerte. Positiv hervorgehoben wurde, dass der Aufbau von Koordinationsstellen langfristiges „capacity building“ für Nachhaltige Entwicklung ermöglicht und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie dadurch besser in konventionelle Verwaltungsprozesse integriert wird.
- **Projektbezogenes Engagement:** Eine dritte Form des Engagements war in jenen Ressorts anzutreffen, die größere Projekte oder Programme umsetzten. Für sie trat der Umsetzungsprozess der Nachhaltigkeitsstrategie gegenüber ihrem eigenen Projekt in den Hintergrund. Dadurch wurde das komplexe und breit angelegte Zielbündel der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie im jeweiligen Zuständigkeitsbereich konkretisiert, ein Anknüpfungspunkt für Engagement und Profilierung geschaffen und kurzfristige Umsetzungsschritte erarbeitet. In vielen Fällen wurden Kooperationen mit anderen Komiteemitgliedern und ihren Organisationen gesucht, so dass eine Dynamik der Zusammenarbeit entstand. Für jene, die sich nur am Rande mit Nachhaltiger Entwicklung beschäftigen, wird das Konzept am ehesten anhand konkreter Projekte fassbar.

Aus dem Forum stammt der Vorschlag einen **eigenständigen Budgetpostens für Nachhaltigkeitsprojekte** einzurichten: Vom Bundesministerium für Finanzen wurde zwar beim Beschluss der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie klargestellt, dass keine zusätzlichen Finanzmittel zu ihrer Umsetzung verfügbar sein werden. Trotzdem könnte jedes Ressort ein eigenständiges Teilbudget für die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie widmen, über dessen Verwendung im Komitee gemeinsam entschieden wird. Von einem derartigen „Nachhaltigkeitsbudget“ erwarten sich einige InterviewpartnerInnen eine neue Dynamik der Umsetzung und eine intensivere Kooperation zwischen den Ressorts.

⇒ **Das Engagement der im Umsetzungsprozess beteiligten Akteure ist unterschiedlich zu erklären. Während manche das Thema Nachhaltige Entwicklung anlässlich bestimmter Ereignisse behandeln und manche Koordinations-Aufgaben wahrnehmen, nähern sich viele dem Thema über Projekte an, durch die Nachhaltigkeit konkretisiert wird und die auch die persönliche Reputation der Verantwortlichen stärkt. Umsetzungsprozesse sind daher so zu gestalten, dass verschiedene Formen institutioneller und persönlicher Motivation angesprochen und für den Umsetzungsprozess genützt werden können.**

## 2.4. Das Forum Nachhaltiges Österreich

### Kurzprofil:

In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wird das Forum Nachhaltiges Österreich „Expertenpanel“ genannt. Es setzt sich aus VertreterInnen der Wissenschaften und der Zivilgesellschaft (v.a. NGOs) zusammen und stellt damit ein wichtiges Element der Partizipation und Rückkopplung im gesamten Umsetzungsprozess dar. Während im Komitee die Umsetzungsverantwortlichen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zusammengefasst sind, soll das Forum die Breite von Wissenschaft und Zivilgesellschaft abbilden. Die Tätigkeit im Forum findet ehrenamtlich statt.

Als **Aufgaben des Forums** werden in der Strategie die Unterstützung und Beratung des Komitees sowie eine Qualitätssicherung der Arbeitsprogramme durch Feedback an das Komitee genannt. Durch Stellungnahmen zu den Fortschrittsberichten soll das Forum eine prozessbegleitende Evaluation durchführen. Aus der Strategie kann daher primär eine unterstützende Aufgabe des Forums abgeleitet werden. Bei der konstituierenden Sitzung des Forums wurde von Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Dr. Wilhelm Molterer) jedoch „Politikberatung“ als zweite wichtige Aufgabe des Forums ausdrücklich erwähnt. Diese Aufgabe, die dem Tätigkeitsfeld des deutschen Rats für Nachhaltige Entwicklung gleicht, erweitert das in der Strategie eng definierte Aufgabenfeld und umfasst auch eine Initiativ-Funktion.

In der **praktischen Arbeit** widmete sich das Forum im ersten Jahr primär der Unterstützung des Komitees, kommentierte über die Internet-Datenbank die geplanten Maßnahmen und verfasste eine Stellungnahme zum ersten Arbeitsprogramm. Dazu fanden insgesamt sieben Sitzungen statt, an denen im Durchschnitt 15 Forumsmitglieder teilnahmen. Im zweiten Jahr der Umsetzung begann das Forum eine unabhängigere und aktivere Rolle einzunehmen. Diese lässt sich anhand folgender Punkte festmachen: (a) Einzelne Forumsmitglieder haben gemeinsam mit VertreterInnen des Komitee in Arbeitsgruppen neue Schlüsselmaßnahmen entwickelt. (b) Das Forum hat eigenständig Projekte bearbeitet (z.B. Trägerschaft der Tagung „Governance und Nachhaltige Entwicklung“ im Kontext des Verfassungskonvents im Parlament, die Studie „Nicht-Nachhaltige Trends“). (c) Mit der Einrichtung der Geschäftsstelle des Forums ist eine entsprechende Infrastruktur geschaffen worden. (d) Das Forum hat ein Grundsatzpapier zu seinem Selbstverständnis entwickelt.<sup>8</sup>

Insgesamt fanden elf Forums-Sitzungen statt, wobei die Anzahl der TeilnehmerInnen kontinuierlich zurückging. Nach Auskunft der Forumsmitglieder liegt der Zeitaufwand zwischen 1 und 10 Tage pro Jahr (je nach Engagement des jeweiligen Forumsmitglieds). Trotz des vergleichsweise geringen Zeitbedarfs nahm die Fluktuation in den Forums-Sitzungen zu. Daher wurde die Zusammensetzung des Forums geringfügig geändert und Personen, die über mehr als ein Jahr lang nicht an den Forums-Sitzung teilgenommen haben durch andere ExpertInnen ersetzt.

Trotz der Konsolidierung des Forums im zweiten Jahr wird es von den meisten der befragten Mitglieder als zu wenig aktiv wahrgenommen. Folgende Punkte sind in den Interviews als mögliche Ursachen und Lösungen dafür genannt worden:

- Der unklare politische Auftrag (Reflexionsinstanz für Komitee, politisches Initiativorgan oder beides) gibt zu wenig Orientierung.
- Bei manchen Forumsmitgliedern besteht der Eindruck, dass kritische Beiträge des Forums zwar allgemein gefordert, im Einzelfall aber nicht aufgenommen und verarbeitet werden. Diese Dissonanz wirkt sich demotivierend aus.
- Der politische Stellenwert des Forums wird von seinen Mitgliedern folglich als gering eingeschätzt. Zudem fehlen konkrete Erfolge, die die Arbeit im Forum beflügeln würden.
- Die Mitgliederfluktuation wird sowohl als Ursache als auch als Folge eines niedrigen Aktivitätsniveaus des Forums wahrgenommen. Während besonders etablierte bzw. angesehene Mitglieder dem Forum fern bleiben, können neu gewonnene Mitglieder dem Forum nicht die Kontinuität und Legitimität geben, die für politische Gestaltung nötig wäre.

<sup>8</sup> Siehe [http://www.nachhaltigkeit.at/strategie/pdf/Forum\\_Selbstverstaendnis\\_2005.pdf](http://www.nachhaltigkeit.at/strategie/pdf/Forum_Selbstverstaendnis_2005.pdf)

## Lessons Learned

### Die interne Organisation des Forums ist erst im Entstehen

Mit der Einrichtung der Geschäftsstelle und der Formulierung des Grundsatzpapiers zu seinem Selbstverständnis hat das Forum im letzten Jahr wichtige Schritte der Selbstorganisation gesetzt. Die aus diesem Prozess resultierende Orientierung ist für manche der Befragten bereits spürbar, für andere sind die Führungsstrukturen und Entscheidungsregeln noch nicht ausreichend geklärt. Dabei ist vielen Befragten **unklar, wer für die Prozesssteuerung des Forums verantwortlich ist**:

- Die beiden Vorsitzenden sehen sich primär als Repräsentanten gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik und beschäftigen sich kaum mit Fragen der Ablauforganisation.
- Die Geschäftsstelle erfüllt primär Serviceaufgaben und ist aus der Sicht einiger Forums-Mitglieder für die Funktion einer Prozesssteuerung nicht ausreichend legitimiert.
- Die Prozesssteuerung im Lebensministerium fokussiert ihre Arbeit auf den gesamten Umsetzungsprozess und möchte sich nicht in die Abläufe innerhalb des Forums einmischen.
- Einige besonders engagierte Forumsmitglieder würden gerne eine aktive Rolle erfüllen, sehen diese aber eher in inhaltlicher Arbeit als in organisatorischen Fragen.

Bisher wurden unterschiedliche Positionen von den Forumsmitgliedern mehr oder weniger unverbindlich diskutiert. **Abstimmungen oder Entscheidungsfindungen** zu umstrittenen Fragen gab es bislang nicht. Dafür kommen mehrere Ursachen in Frage:

- Da die Feedback-Funktion im ersten Jahr im Vordergrund stand wurden Anregungen zumeist von einzelnen Forumsmitgliedern verfasst und an die jeweiligen Projektverantwortlichen im Komitee weitergeleitet. Dazu waren keine Diskussionen zwischen den Forumsmitgliedern erforderlich.
- Gemeinsame Stellungnahmen des Forums waren bislang von der thematischen Expertise einzelner Forumsmitglieder geprägt und bildeten die Summe von Einzelpositionen ab. Falls einzelne Forumsmitglieder unterschiedliche Positionen vertraten, wurden die jeweiligen Passagen entsprechend gekürzt, so dass formale Entscheidungsfindungen bisher nicht erforderlich waren.
- Die unregelmäßige Teilnahme vieler Mitglieder an den Forums-Sitzungen erschwerte es, Spielregeln und Abstimmungsmechanismen zu etablieren

Während den Forumsmitgliedern durch die Einrichtung der Geschäftsstelle ein zunehmender Servicegrad geboten wurde, **nahm die Anzahl der aktiven Mitglieder des Forums im letzten Jahr ab**. Neben den weiter unten erwähnten strukturellen Unklarheiten sind dafür auch individuelle Motivationslagen der Forumsmitglieder verantwortlich:

- Forumsmitglieder, die sich einen Einfluss auf politische Entscheidungen erhofften, wurden bisher von der beschränkten politischen Relevanz der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie und des Forums demotiviert. Gerade die VertreterInnen der NGOs lassen deutlich erkennen, dass sie sich eher für eigenständige Kampagnen einsetzen, als sich im Forum zu engagieren. Sie können damit fokussierte Themen eher in der Öffentlichkeit verankern und sich selbst besser profilieren. Bei der Arbeit im Forum sehen sie einen viel größeren Konsens- und Komplexitätsanspruch.
- Forumsmitglieder die sich Kontakte zu potenziellen Auftraggebern (Wissenschaft) bzw. Sponsoren (NGOs) erhofften, haben vor allem aus den gemeinsamen Arbeitsgruppen von Komitee und Forum profitiert und konnten ihre Netzwerke entsprechend ausbauen. Für sie ist auch der Überblick über geplante und gerade erst beschlossene Projekte nützlich, um ihre eigenen Aktivitäten auszurichten. Die Diskussionen innerhalb des Forums können sie dazu nutzen, Projektpartnerschaften zu initiieren und untereinander in Kontakt zu bleiben.
- Forumsmitglieder, die es als Reputation empfanden, zur Teilnahme am Forum eingeladen zu sein, sahen sich zu Beginn gegenüber dem Lebensministerium verpflichtet. Da von ihnen jedoch keine Leistungen eingefordert wurden und fehlendes Engagement nicht weiter aufgefallen ist, trat bald eine Konkurrenz zwischen der Teilnahme an Forums-Sitzungen und anderen (reputationsträchtigeren) Aktivitäten auf.

⇒ **Die Selbstorganisation des Forums steht erst am Beginn. Die Einrichtung einer „Prozesssteuerung“ könnte dazu dienen, eine transparente und effiziente Arbeit des Forums sicherzustellen sowie Abstimmungsmechanismen und „Spielregeln“ zu etablieren. Durch „Programmgruppen“ könnten die thematische Arbeit des Forums besser fokussiert, entsprechende Arbeitspakete definiert und verbindliche Zusagen zur Mitarbeit eingeholt werden.**

### Unklare Funktionen des Forums im Umsetzungsprozess

Grundsätzlich wären drei Funktionen des Forums denkbar: (a) eine Feedback-Funktion für die Verwaltung, (b) eine politische Beratungsfunktion und (c) eine Initiativ-Funktion. Jede dieser Funktionen bringt für das Forum Vor- und Nachteile mit sich. Diese können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- a) In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wird nur die **Feedback-Funktion** explizit erwähnt und das Komitee als dessen Zielgruppe angesehen. Diese Funktion wurde im ersten Jahr der Umsetzung von einigen Forumsmitgliedern aktiv erfüllt, indem sie z.B. einzelne Maßnahmen über die Internet-Datenbank kommentierten. Viele dieser Anregungen blieben aus der Sicht der Forumsmitglieder folgenlos, in einigen Fällen wurden sie von den Komiteemitgliedern auch nicht beantwortet. Als Folge davon nahmen die Diskussionsbeiträge in der Datenbank ab und das Forum konzentrierte sich auf eine offizielle Stellungnahme zum ersten Arbeitsprogramm. Nachdem eine dazu geplante Pressekonferenz kurzfristig abgesagt wurde und die Stellungnahme des Forums von der Regierung nur als Anhang eines Ministerratsvortrags zur Kenntnis genommen wurde, erschien vielen Forumsmitgliedern dieser Weg des Feedbacks wenig effektiv.
- b) Bei der Konstitution des Forums wurde von Bundesminister Molterer dem Forum eine politische **Beratungsfunktion** zugesprochen. Sein Nachfolger, Bundesminister Pröll, hat diese Funktion im direkten Kontakt mit einzelnen Mitgliedern des Forums bestätigt. Dieser mündlich formulierte Auftrag ist jedoch bis heute aus mehreren Gründen problematisch:
  - Der politische Beratungs-Auftrag wird vom Komitee nicht voll inhaltlich geteilt. Einige Komiteemitglieder weisen darauf hin, dass diese Funktion nicht in der Strategie festgehalten ist und wollen dem Forum auch keine derartige Funktion zugestehen.
  - Der politische Beratungs-Auftrag ist in der Aufbau- und Ablauforganisation des Forums nicht entsprechend abgebildet, d.h. es gibt keine klaren Regeln, wie mit Forums-Ergebnissen auf der politischen Ebene verfahren werden soll.
  - Der politische Beratungs-Auftrag wird von der politischen Ebene nicht „abgeholt“ bzw. in Anspruch genommen, d.h. es sind bislang keine Beratungstermine mit der politischen Ebene durchgeführt worden.
- c) Eine dritte mögliche und in Ansätzen wahrgenommene Aufgabe des Forums könnte in einer **Initiativ-Funktion** bestehen. Dabei könnte das Forum auf Problemstellungen und Lösungsmöglichkeiten hinweisen und sich an Medien und Öffentlichkeit wenden. Bei dieser Funktion des politischen Agenda-Settings würde das Forum eigenständig und pro-aktiv handeln. Um diese Funktion effektiv erfüllen zu können, müssten jedoch drei wesentliche Fragenkomplexe geklärt werden:
  - Gibt es innerhalb des Forums eine ausreichende interdisziplinäre Kommunikationsbasis um zu gemeinsamen Prioritäten zu gelangen?
  - Nach welchen Abstimmungs- und Spielregeln können widersprüchliche Positionen im Forum behandelt werden, so dass eine gemeinsame Position vertreten werden kann?
  - Gibt es Eigeninteressen, die sich störend auf Prioritätensetzungen auswirken (z.B. weil WissenschaftlerInnen Interesse an Drittmittelprojekten haben, NGOs Kampagnen-taugliche Themen bevorzugen etc.)?

⇒ **Drei unterschiedliche Funktionen des Forums sind bisher in Diskussion. Sie sind jedoch nicht vollständig geklärt und werden organisatorisch auch nicht ausreichend unterstützt. Dadurch werden keine klaren Aufträge an das Forum formuliert und die weitere Verarbeitung von Ergebnissen des Forums ist nicht sichergestellt. Dies führt zu sinkender Motivation und abnehmender Zahl von TeilnehmerInnen bei den Forums-Sitzungen. Da eine Klärung grundsätzlicher Aufgabenstellungen und Funktionen einer Akteursgruppe nur im Rahmen des gesamten Umsetzungsprozesses möglich ist, kann sie nicht alleine der Selbstorganisation des Forums überlassen werden.**

## 2.5. Die Prozesssteuergruppe im Lebensministerium

### Kurzprofil:

Die Koordination der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie obliegt dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). Mit der Prozesssteuerung wurde jenes Team betraut, das auch schon bei der Erstellung der Strategie für Prozess-Design und Ablauforganisation zuständig war. Diese Prozesssteuerung umfasst vier Personen aus dem Lebensministerium, unterstützt durch eine professionelle Moderation (Fa. Coverdale) sowie von zwei Personen der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihre Aufgaben bestehen in:

- Der Gestaltung des gesamten Prozess-Designs (z.B. Meilensteine, Arbeitsschritte, Termine) ausgehend von den in der Strategie genannten Vorgaben
- Der Unterstützung der Sitzungen von Komitee und Forum (z.B. Tagesordnung, Dokumentation)
- Der Vor- und Nachbereitung von Diskussionsergebnissen (z.B. Text-Entwürfe, Stellungnahmen)
- Der Durchführung projektbegleitender Arbeiten (z.B. Veranstaltungen) und der Betreuung von Schnittstellen zu anderen Prozessen (z.B. Akteursnetzwerk Nachhaltiges Österreich)

Die Arbeit der Prozesssteuergruppe wird von den Befragten Komitee- und Forummitgliedern durchwegs positiv, engagiert und vertrauenswürdig wahrgenommen. Besonders hervorgehoben wurden die offene unbürokratische Herangehensweise, das authentische Auftreten und die Einschätzung, dass es innerhalb der Prozesssteuerung kaum Konflikte gibt. Von einigen Befragten wurde der Wunsch geäußert, dass derartige Gruppen auch in anderen Ressorts eingerichtet werden sollten. Den Mitgliedern der Prozesssteuergruppe gelingt es offensichtlich besonders gut, Vertrauen zu den VertreterInnen anderer Institutionen aufzubauen, die Sinnhaftigkeit des gesamten Umsetzungsprozesses zu vermitteln und eine offene Gesprächsbasis herzustellen.

### Lessons Learned

#### Die Prozesssteuergruppe als treibende Kraft

Die Prozesssteuerung ist seit den ersten Schritten zur Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie im Lebensministerium angesiedelt. Durch **mehr als 5 Jahre der kontinuierlichen Zusammenarbeit** konnte eine Vielzahl von Erfahrungen gesammelt, Qualifikationen aufgebaut und eine gemeinsame Identität geschaffen werden. Diese hohe Qualität der Zusammenarbeit wird auch von den befragten Mitgliedern von Komitee und Forum wahrgenommen. Die Prozesssteuergruppe wird durchwegs als treibende Kraft des gesamten Umsetzungsprozesses wahrgenommen. Aus dem hohen Engagement resultierte in den letzten Jahren aber auch, dass die Prozesssteuergruppe immer wieder inhaltliches Agenda-Setting übernahm und damit Überschneidungen von prozessualer Verantwortung und inhaltlichen Positionen aufgetreten sind. Zwar wurde von der Prozesssteuergruppe wiederholt versucht, diese beiden Aspekte untereinander aufzuteilen, den Vertretern der anderen Ressorts ist diese Arbeitsteilung jedoch kaum aufgefallen. Durch diese unklare Trennung zwischen inhaltlichen Interessen und prozessualer Entscheidungskompetenz wird die Prozesssteuerung als Akteur wahrgenommen, der auch eigene Interessen verfolgt und sich dabei unterschiedlicher Instrumente bedient.

Aus dem hohen Engagement der Prozesssteuergruppe resultiert ein **hoher Servicegrad für die Mitglieder von Komitee und Forum**, die ihr individuelles Engagement zurücknehmen können, ohne den Erfolg des gesamten Umsetzungsprozesses zu gefährden. Statt die Verantwortung für die Erledigung von Arbeitsschritten selbst zu übernehmen, fokussieren einige Komitee- und Forummitglieder ihre Tätigkeit zunehmend auf das Kommentieren bereits ausgearbeiteter Vorschläge. Von den Mitgliedern der Prozesssteuergruppe selbst wird diese reaktive Verhaltensweise als demotivierend erlebt. Eine Systemdynamik bei der sich hoher Servicegrad auf der einen Seite und Zurücknahme auf der anderen Seite gegenseitig aufschaukeln, kann hier vermutet werden.

Vereinzelt wurde von den InterviewpartnerInnen die **Ansiedlung der Prozesssteuerung** im Lebensministerium kritisch gesehen, da Nachhaltige Entwicklung damit stark mit dem Thema Umweltschutz verknüpft sei. In diesem Zusammenhang wurden drei Alternativen genannt:

- Eine Ansiedlung der Prozesssteuerung im Bundeskanzleramt würde den Ressort-übergreifenden Charakter und einen hohen politischen Stellenwert signalisieren.
- Eine Einbindung anderer Schlüssel-Ressorts in die Prozesssteuerung könnte deren Engagement und „Commitment“ erhöhen.
- In einem Rotationsprinzip könnte die Prozesssteuerung zwischen einzelnen Ressorts weitergereicht werden.

Bei diesen Vorschlägen ist jedoch zu bedenken,

- dass die bisherige Qualität der Prozesssteuerung stark von der Kontinuität, dem persönlichen Engagement und den Einstellungen der beteiligten Personen getragen wurde,
- dass durch die langjährige Zusammenarbeit ein hohes Reflexionsniveau über die vielfältigen Fragen der Prozesssteuerung erreicht wurde,
- dass durch die Ansiedlung in einem einzigen Ressort institutionelle Interessensgegensätze gering gehalten wurden und die Zusammenarbeit innerhalb der Prozesssteuerung weitgehend konfliktfrei verlief.

⇒ **Durch die langjährige Zusammenarbeit in der Prozesssteuergruppe wurden Erfahrungen gesammelt, Qualifikationen aufgebaut und eine gemeinsame Identität geschaffen. Durch die Vernetzung mit anderen Strategieprozessen, die komplementären Qualifikationen in der Gruppe, die Einbindung externer ExpertInnen und eine Vielzahl von Anregungen aus diversen Veranstaltungen wurde ein hohes Reflexionsniveau zum Strategieprozess erreicht. Zu beachten sind Systemdynamiken, die sich aus dem Aktivitätsniveau der Prozesssteuerung ergeben, eine Trennung von prozessualen und inhaltlichen Tätigkeiten sowie die Notwendigkeit kontinuierlicher Selbstreflexion.**

### **Innovative Methoden und externe Unterstützung**

Schon bei der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurden innovative Methoden der Entscheidungsfindung eingesetzt (z.B. Moderations- und Verhandlungstechniken, Eintext-Verfahren) und auf externe Expertise zurückgegriffen. Moderation und Prozessbegleitung wurden von den befragten Komiteemitgliedern auch im Umsetzungsprozess durchwegs als professionell und hilfreich bewertet. Einige InterviewpartnerInnen regten an, dass in ähnlichen Prozessen auch auf externe Unterstützung zurückgegriffen werden sollte.

Im Laufe der letzten zwei Jahre wurde der Anteil externer Moderation etwas reduziert, die Prozessbegleitung durch das WU-Team wurde auf Fragen des Prozess-Designs und der Selbstreflexion fokussiert. Operative Aufgaben und die Moderation von Kleingruppen wurden zunehmend von den Mitgliedern der Prozesssteuergruppe übernommen. Dadurch wurde jedoch der Rollenkonflikt zwischen prozessualen und inhaltlichen Verantwortlichkeiten verstärkt.

Um weitere Ideen und Anregungen für den Umsetzungsprozess zu bekommen wurde im März 2004 ein ganztägiger Workshop mit BeraterInnen durchgeführt. Dabei sind folgende Fragestellungen diskutiert worden:

### **Fragestellungen des Workshops „Governance für Nachhaltige Entwicklung“**

#### Zusammenspiel Verwaltung und politische Ebene

- Welche Mechanismen bzw. Instrumente schlagen Sie vor, um das Zusammenspiel zwischen den Strategieverantwortlichen der Verwaltung einerseits und der politischen Ebene andererseits zu verbessern? Wie kann die Verwaltung ihre Politik-vorbereitende Rolle besser wahrnehmen?
- Wie können die von der Verwaltung getragenen Arbeitsschritte und Prozesse besser an politische EntscheidungsträgerInnen vermittelt werden? Wie kann das gegenseitige Verständnis der beiden Ebenen verbessert werden?

#### Horizontal integrierte Maßnahmenentwicklung

- Wie kann die Zusammenarbeit zwischen Ministerien verbessert werden? Welche kommunikativen bzw. konsultativen Strukturen, Mechanismen oder Methoden schlagen Sie vor, mit denen Schnittstellen zwischen verschiedenen Institutionen und Prozessen abgebildet und verbessert werden können?
- Wie kann die Fokussierung auf Prioritäten und Hebelmaßnahmen im Umsetzungsprozess verstärkt und wie können politische EntscheidungsträgerInnen sowie andere einflussreiche Akteure dafür motiviert werden?

#### Vertikale Integration

- Wie kann die fachliche Zusammenarbeit zwischen Bund, Länder, Regionen und Gemeinden verbessert werden? Welche kommunikativen oder konsultativen Strukturen, Mechanismen oder Methoden schlagen Sie dazu vor?
- Wie kann die fachliche Zusammenarbeit über die Beziehungsebene verbessert werden?

#### Institutionelle Kapazitäten für Nachhaltige Entwicklung

- Wie können Kompetenz, Motivation und Eigenverantwortlichkeit („Ownership“) in sämtlichen Institutionen von innen oder außen (z.B. durch das Lebensministerium) so gestärkt werden, dass der Umsetzungsprozess zunehmend dezentral angetrieben wird?
- Durch welche Strukturen oder Mechanismen kann Ihrer Ansicht nach die Arbeit der NachhaltigkeitskoordinatorInnen in den einzelnen Ministerien unterstützt werden? Wie sieht eine sinnvolle Arbeits- bzw. Rollenverteilung zwischen KoordinatorInnen und ExpertInnen von Fachabteilungen aus?
- Wie können NachhaltigkeitskoordinatorInnen auf die im Zuge des Umsetzungsprozesses auftauchenden Kommunikations- und Mediationsanforderungen bestmöglich vorbereitet werden? Gibt es Techniken, die z.B. in formellen Prozessen einen informellen Austausch von Ideen anregen?

#### Partizipation sinnvoll gestalten

- Wie können wichtige Anspruchsgruppen und Interessenvertretungen Ihrer Ansicht nach bestmöglich in den Umsetzungsprozess eingebunden werden?
- Welche Möglichkeiten gibt es, Partizipation in konkreten Fällen effektiver und effizienter zu gestalten? Kennen Sie in diesem Zusammenhang relevante Kommunikations- bzw. Mediationsstrategien?

Die Präsentationen und Diskussionsergebnisse sind im Frühjahr 2004 veröffentlicht<sup>9</sup> und von der Prozesssteuerung weiter bearbeitet worden.

<sup>9</sup> Siehe <http://www.governance.at/?va=govws>

Zu Beginn des Umsetzungsprozesses wurde eine **internet-basierte Datenbank** (siehe Anhang) erarbeitet, die die Arbeit aller Beteiligten in mehrfacher Hinsicht unterstützen soll:

- Die Mitglieder des Komitees können damit die Maßnahmen ihrer Ressorts selbst dokumentieren, aktualisieren und in eine strukturierte Form bringen. Die Datenbank gibt außerdem einen Überblick über die Maßnahmen aller anderen Ressorts und unterstützt Kooperationen.
- Die Datenbank ermöglicht es den Mitgliedern des Forums, die Maßnahmen zu kommentieren und Anregungen zu ihrer Verbesserung zu geben.
- Der Prozesssteuergruppe bietet die Datenbank einen Überblick über die geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen. Da die darin erfassten Maßnahmen einem oder mehreren Leitzielen der Strategie zugeordnet werden müssen, können damit auch Lücken der Umsetzung identifiziert werden.
- Die Datenbank ist schließlich die Basis für die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte. Ein Datenauszug wurde als Dokumentation der über 280 Maßnahmen im Anhang der Arbeitsprogramme veröffentlicht.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Datenbank zwar Datenerfassung, Aktualisierung und Aufbereitung erleichtert, ihre Vernetzungswirkungen waren jedoch begrenzt. Sie wurde von den Komiteemitgliedern primär als Unterstützung zur Inventarisierung bereits bestehender oder beschlossener Maßnahmen eingesetzt. Kooperationen oder Vernetzungen wurden hingegen meist bereits im Vorfeld initiiert und entweder bilateral oder bei den Komitee-Sitzungen angebahnt. Die Datenbank erfüllte für die meisten Komiteemitglieder nur die Funktion eines Nachschlagewerkes. Von den Mitgliedern des Forums wurde die Datenbank anfänglich für Kommentare genützt, es entstand daraus jedoch keine offene Diskussion, da viele Anregungen unbeantwortet blieben. In der Rückschau zeigt sich, dass eine Kultur von Diskussion und Zusammenarbeit nur durch persönliche Beziehungen aufgebaut werden konnte.

⇒ **Innovative Methoden und externe Unterstützung halfen, den Umsetzungsprozess professionell zu gestalten und die Ressort-übergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Der Aufbau einer Kooperationskultur setzt jedoch vor allem persönliche Beziehungen (z.B. genug Raum für informelle Gespräche) und eine daraus entstehende Vertrauensbasis unter den Beteiligten voraus. Der Einsatz von Kommunikationstechnologien und Datenbanken kann diese persönlichen Kontakte zwar unterstützen, jedoch nicht ersetzen.**

## 2.6. Die politische Abstimmung der Entwürfe

### Kurzprofil:

Die beiden bisherigen Arbeitsprogramme wurden vom Ministerrat beschlossen, der Fortschrittsbericht, der Indikatorenbericht und die Stellungnahmen des Forums wurden vom Ministerrat zur Kenntnis genommen. Die politische Abstimmung der ersten beiden Arbeitsprogramme lässt sich kurz wie folgt charakterisieren: Die vom Komitee zusammengestellten Arbeitsprogramm-Entwürfe sind den Ministerbüros übermittelt und – z.T. in gemeinsamen Sitzungen – politisch akkordiert worden. Die dabei diskutierten Änderungen wurden in die Arbeitsprogramme eingearbeitet und schließlich vom Ministerrat beschlossen. Die Arbeitsprogramme wurden über die Website [www.nachhaltigkeit.at](http://www.nachhaltigkeit.at) der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Nachdem sich an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik bei der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie Schwachstellen gezeigt haben, konnten die „Reibungsverluste“ in den letzten Jahren aus folgenden Gründen reduziert werden:<sup>10</sup>

- Bei der Formulierung der neun Arbeitsschwerpunkte im Arbeitsprogramm 2003 wurde bewusst auf die kurz zuvor fertig gestellte Regierungserklärung Bezug genommen, um die politische Agenda im Umsetzungsprozess abzubilden.
- Von diesen Schwerpunkten abgesehen enthalten die Arbeitsprogramme deutlich weniger politische Zielbestimmungen als die Strategie selbst, wodurch der politische Abstimmungsbedarf geringer geworden ist.
- Von einigen Mitgliedern des Komitees wurden die jeweiligen Ministerbüros bereits während der Vorbereitung der Arbeitsprogramme in den Umsetzungsprozess eingebunden. Damit ist es in einigen Ressorts gelungen, nicht nur KoordinatorInnen für die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie zu nominieren, sondern auch die zuständigen Sektionschefs und die MitarbeiterInnen der Ministerbüros mit der Thematik Nachhaltigkeit besser vertraut zu machen.
- Im zweiten Jahr der Umsetzung berichtete die Prozesssteuerung den Ministerbüros schon während der laufenden Arbeit über Schwerpunkte und Fortschritte, so dass ein besserer und früherer Informationsstand der politischen EntscheidungsträgerInnen erreicht werden konnte.

### Lessons Learned

#### Wer setzt die Prioritäten im Umsetzungsprozess?

Da die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie eine Vielzahl von Leitzielen, Teilzielen und Ansatzpunkten enthält, sind Prioritätensetzungen zu ihrer Umsetzung erforderlich. Dazu sind folgende Szenarien denkbar:

- Prioritäten könnten von der politischen Ebene (d.h. den MinisterInnen oder Ministerbüros) gesetzt werden. Dazu müssten sich die politischen EntscheidungsträgerInnen intensiver und früher mit der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie befassen und klare Vorgaben für das Komitee formulieren.
- Prioritäten könnten aus einem Vergleich der Ziele der Strategie, der bereits umgesetzten Maßnahmen und der wichtigsten Trends abgeleitet werden. Dabei könnte das Forum eine Initiativ-Funktion erfüllen (siehe Kapitel 2.4.).
- Werden die Prioritäten von der Verwaltung gesetzt, so treten Spannungen zwischen fachlicher Expertise und dem (teilweise) antizipierten Interesse der politischen EntscheidungsträgerInnen auf. Gleichzeitig spielen auch Eigeninteressen (z.B. imageträchtige und finanziell bedeutende Programme) eine Rolle.
- Eine Prioritätensetzung durch die Prozesssteuergruppe ist im Umsetzungsprozess nicht vorgesehen und wäre auch nicht ausreichend legitimiert. Trotzdem ist zu bedenken, dass durch die Gestaltung der prozessualen Rahmenbedingungen Themen forciert oder hintan gehalten werden können.

<sup>10</sup> Da für den vorliegenden Review keine Befragung der MitarbeiterInnen der Ministerbüros möglich war, erschließt sich der politische Abstimmungsprozess hier allerdings nur aus der Perspektive der befragten Mitglieder von Komitee, Forum und Prozesssteuergruppe.

⇒ **In der Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erfüllt die Verwaltung eine Politik-vorbereitende Funktion. Sie erarbeitet Vorschläge und versucht dabei politische Interessen, Möglichkeiten und Prioritäten zu berücksichtigen. Dieses „Agenda-Setting“ findet im Spannungsfeld von eigenen Handlungsspielräumen und politischen Vorgaben bzw. Sachzwängen statt. Die Prioritäten von Verwaltung und Politik könnten durch politisches „Leadership für Nachhaltige Entwicklung“ besser aufeinander abgestimmt werden.**

### **Welche „Spielregeln“ gelten für die politische Abstimmung?**

Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ist so gestaltet, dass sie eine Vielzahl von Institutionen und Interessen einbinden, Kooperationen initiieren und so die Kohärenz der Politik verbessern soll. Die erforderliche politische Abstimmung der Entwürfe wird von den InterviewpartnerInnen unterschiedlich gesehen:

- Die InterviewpartnerInnen aus Komitee und Prozesssteuergruppe sehen die politischen Abstimmungsprozesse grundsätzlich als Selbstverständlichkeit an und sind derartige Abläufe gewöhnt. Während einige Komitee-Mitglieder Politik-Vorbereitung auch als Agenda-Setting verstehen, erwarten andere klare Richtungsvorgaben durch die Ministerbüros ihres Ressorts und sehen es als ihre Aufgabe an, diese Vorgaben in den Komitee-Sitzungen zu vertreten. Je enger diese Vorgaben sind, umso schwieriger gestalten sich zwar die Diskussionen und Verhandlungen in den Komitee-Sitzungen, umso einfacher ist andererseits aber die politische Abstimmung der Maßnahmen.
- Die befragten Forumsmitglieder sehen die politische Abstimmung tendenziell kritischer, d.h. sie bewerten die Veränderungen in den Texten als „Abschwächungen“ und haben den Eindruck, dass politische Rationalität in erster Linie auf kurzfristige Erfolge und positive Selbstdarstellung bedacht ist. Sie kritisieren den Gegensatz zwischen der transparenten und vereinbarten „Spielregeln“ folgenden Arbeit in Komitee und Forum und der geringen Transparenz bei der politischen Abstimmung von Maßnahmen.

Ein Problem stellen jene Ressorts dar, die sich an den Komitee-Sitzungen kaum beteiligen und ihre Positionen erst im Rahmen der politischen Abstimmung einbringen. Diese Vorgangsweise widerspricht zum einen der im Umsetzungsprozess angestrebten kooperativen Kultur. Zum anderen konnten diese Ressorts zwar Zeit und Arbeitskapazitäten sparen, sie konnten die von den besonders aktiven Komiteemitgliedern genannten Vorteile der Vernetzung jedoch kaum nützen.

⇒ **Durch die Überarbeitung der Arbeitsprogramm-Entwürfe nahmen die Ministerbüros ihre politische Verantwortung wahr. Diese politische Abstimmung entzieht sich jedoch - wie schon bei der Erstellung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie - den im Komitee vereinbarten Spielregeln der Kooperation. In diesem Zusammenhang erscheint die Einrichtung eines Kooperations-Gremiums für Nachhaltige Entwicklung auf der politischen Ebene (eine Art „Green Cabinet“) sinnvoll, vorausgesetzt dieses wäre um eine enge Zusammenarbeit mit dem Komitee bemüht.**

### 3. Der Nutzen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Frage nach dem „Mehrwert“ der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie konnte von keinem der Befragten beantwortet werden, weil sich nicht verlässlich sagen lasse, welche Projekte es ohne die Strategie nicht gegeben hätte und welche in jedem Fall durchgeführt worden wären.<sup>11</sup> Aus diesem Grund verweisen sie auf drei allgemeine Nutzen:

1. Die **Nachhaltigkeitsstrategie als Referenzdokument** dient der Steigerung der Aufmerksamkeit für das Thema und der internationalen Profilierung.
2. Die vorgegebene Struktur des Umsetzungsprozesses übt einen „sanften Druck zur Weiterentwicklung“ aus und **fördert eine breite Entwicklung von Maßnahmen**.
3. Die im Zuge des Umsetzungsprozesses entstandenen **institutionellen Kapazitäten** führen zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit.

#### 3.1. Die Nachhaltigkeitsstrategie als Referenzdokument

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wurde in einer Auflage von 5.000 Stück in Deutsch und 1000 in Englisch gedruckt. Sie wurde im Frühjahr 2002 bei fünf großen Dialogkonferenzen verteilt (mehr als 1.000 TeilnehmerInnen), beim Weltgipfel in Johannesburg aufgelegt und kann über die Website [www.nachhaltigkeit.at](http://www.nachhaltigkeit.at) sowie über das Lebensministerium kostenlos bezogen werden.

Ein unmittelbarer Nutzen wird von den meisten Befragten darin gesehen, dass die Nachhaltigkeitsstrategie geschrieben und veröffentlicht wurde. Daraus werden folgende Vorteile abgeleitet:

- Die Strategie ist ein **Referenzdokument für vielfältige Aktivitäten**, die es ohne sie nicht gäbe oder die ohne sie anders gestaltet wären. Ihre Ziele werden bei der Konzeption von Maßnahmen „mitgedacht“, so dass sie qualitative Auswirkungen bis ins Design einzelner Projekte zeigt. Sie dient auch der Legitimation von Initiativen, Projekten und Programmen.
- Die Strategie dient als **Bezugspunkt politischer Forderungen**. Vor allem NGOs können sich auf das Dokument als Selbstverpflichtung der Regierung beziehen, wenn Sie für Ziele und Maßnahmen eintreten, die auch in der Strategie genannt werden.
- Durch den Beschluss der Strategie und der Arbeitsprogramme werden die darin enthaltenen Themen vor allem durch eine **stärkere Präsenz in Verwaltung und Politik** aufgewertet. Einige InterviewpartnerInnen schränkten jedoch ein, dass Präsenz noch nicht politische Relevanz bedeutet.
- Die Strategie dient der Erfüllung internationaler Anforderungen (z.B. Rio +5, EU-Gipfel in Göteborg, Weltgipfel in Johannesburg). sowie der **internationalen Profilierung Österreichs**. Die Tatsache, dass der internationale Druck mittlerweile nachgelassen hat, wird von einigen InterviewpartnerInnen jedoch als Nachteil angesehen.

⇒ **Das Thema Nachhaltige Entwicklung steht in Konkurrenz zu anderen politischen Themen. Die Nachhaltigkeitsstrategie dient in diesem Wettbewerb der Themen und Ideen verschiedenen Akteuren als Bezugspunkt und hilft dabei, entsprechende Forderungen und Aktivitäten zu initiieren und zu legitimieren. Sie erleichtert es, weitere Maßnahmen (z.B. Programme, Strategien und Projekte) zu initiieren und umzusetzen.**

<sup>11</sup> Der prozessuale Nutzen der Strategie und ihrer Umsetzung ist nach Ansicht der Befragten schwerer evaluierbar, als inhaltliche Maßnahmen und Fortschritte. Dieser Nutzen wird nach Ansicht der Komiteemitglieder daher zu wenig kommuniziert und somit auch von der politischen Ebene unterschätzt.

### **3.2. Die Struktur des Umsetzungsprozesses fördert eine breite Maßnahmenentwicklung**

Zu Beginn des Kapitels „Die Umsetzung“ wird in der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie festgehalten, dass sie „der Beginn eines kontinuierlichen Prozesses“ ist. Durch die im Anhang der Strategie veröffentlichten „ersten Schritte“ wurde gezeigt, dass mit der Umsetzung schon begonnen wurde, dass aber auch noch weitere Schritte folgen müssen:

- Im ersten Jahr der Umsetzung wurde das erste Arbeitsprogramm zusammengestellt und die Sammlung von 60 auf 200 Maßnahmen ausgebaut. Damit konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung ernsthaft vorangetrieben wird.
- Im zweiten Jahr stand zum einen die Umsetzung der im ersten Arbeitsprogramm geplanten Maßnahmen im Mittelpunkt der Aktivitäten. Zum anderen wurden neue Maßnahmen konzipiert. Dabei wurden weniger, dafür aber gewichtigere Maßnahmen angestrebt.
- Durch die transparente Darstellung, welche Institution welche und wie viele Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie setzt, entstand der Wunsch vieler Ressorts, eine entsprechende Präsenz in den Arbeitsprogrammen zu zeigen.

Von den meisten Forumsgliedern wird die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in einem größeren Kontext wahrgenommen und z.B. mit dem Mitte der 1990er Jahre erstellten Nationalen Umweltplan (NUP) verglichen. Einige der Befragten waren damals selbst in dessen Erstellung involviert und konstatieren in der Rückschau nur geringe Umsetzungserfolge des NUP. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wird nun als neues, eigenständiges Dokument wahrgenommen, wobei drei unterschiedliche Einschätzungen anzutreffen sind:

- Von manchen Forumsgliedern werden die Chancen einer effektiven Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie gering eingeschätzt (mit dem Hinweis auf die geringen Erfolge des NUP, der viel konkretere Ziele und Evaluationsverpflichtungen festgeschrieben habe)
- Andere Forumsgliedern sehen die Strategie als neuen Anlauf, der dem Thema Aufmerksamkeit sichert (mit dem Hinweis, dass die Ziele des NUP dadurch neu an politischer Beachtung gewinnen sollten)
- Von weiteren Forumsgliedern wird die Strategie als neuer prozessbezogener Zugang zum Thema Nachhaltigkeit gesehen (mit dem Hinweis, dass die Strategie im Vergleich zum NUP besonders auf Ihren Umsetzungsprozess bedacht nimmt)

Die befragten Komiteemitglieder sehen den Umsetzungsprozess der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie weniger kritisch und heben folgende Vorteile hervor:

- Durch die Einrichtung des Komitees sei ein interministerieller Koordinations-Mechanismus geschaffen worden, der sowohl inhaltliche Diskussionen als auch einen persönlichen Austausch zwischen den Delegierten unterschiedlichster Ressorts ermögliche. Für viele Komiteemitglieder ist die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie der einzige bekannte Prozess, bei dem ein derartig interministerieller Austausch gefördert wird.
- Mit der Aufnahme eines Projekts, eines Programms oder einer Initiative in die Arbeitsprogramme sei eine gewisse Anerkennung, aber auch eine Verpflichtung zur Umsetzung bzw. Unterstützung verbunden. Damit können Maßnahmen politisch gestärkt und ihre Umsetzung gesichert werden.
- Einige im Zuge der Umsetzung erstellten Berichte (Fortschrittsbericht, Indikatorenbericht, geplante Studie „Nicht-Nachhaltige Trends“) dokumentieren den Status Quo in den zentralen Politikfeldern Nachhaltiger Entwicklung. Diese Berichte hätte es nach Ansicht der befragten Komiteemitglieder ohne die Strategie und den in ihr definierten Umsetzungsprozess nicht gegeben.
- Der Umsetzungsprozess diene als Vorbild für ähnliche sektorale Prozesse, helfe dabei, Strategien der Bundesländer und Regionen zu initiieren und habe Wirkungen bis auf die lokale Ebene (Lokale Agenda 21) und in Betriebe hinein (betriebliche Nachhaltigkeitsstrategien).
- Von vielen Komiteemitgliedern wurde jedoch kritisiert, dass dieser Ergebnisdruck die Aufmerksamkeit zu sehr auf organisatorische Fragen fokussiere, zu viel Zeit in Anspruch nehme und zu wenig Raum für die Entwicklung neuer, umfassenderer Maßnahmen lasse. Daher wurde nach Beschluss des zweiten Arbeitsprogramms im Sommer 2004 auf einen zweijährigen Berichtsrhythmus umgestellt.

⇒ Die bereits in der Strategie beschriebene Aufbau- und Ablauforganisation hat maßgeblich dazu beigetragen, die Strategieumsetzung voranzutreiben. Aus der Selbstverpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung von Arbeitsprogrammen und Fortschrittsberichten konnten Meilensteine abgeleitet werden, die den gesamten Umsetzungsprozess strukturieren und einen „sanften Druck zur Weiterentwicklung“ ausüben. Durch die Darstellung der geplanten und umgesetzten Maßnahmen wurde die Transparenz im Umsetzungsprozess gesichert.

### 3.3. Institutionelle Kapazitäten für eine neue Qualität der Zusammenarbeit

Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erfordert das Engagement und die Bereitschaft zur Kooperation von Ministerien, Ländern, Interessensvertretungen, Wissenschaften und NGOs (siehe Kapitel 2.1.). Größere prestigeträchtige Programme und Projekte, die im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie wahrgenommen werden, haben zusätzlich dazu beigetragen, das Thema in den beteiligten Institutionen zu verankern. In einigen Institutionen wurden im Zuge dessen neue Arbeitsbereiche definiert und mit Personalressourcen ausgestattet. Dadurch wurden institutionelle Kapazitäten ausgebaut und Qualifikationen gefördert, die für die Querschnittsmaterie Nachhaltigkeit wichtig sind. Der hohe Grad der Kooperation zeigt sich auch in der Analyse der 280 Maßnahmen des Arbeitsprogramms 2004: Rund 10% der Maßnahmen werden von mehreren Institutionen gemeinsam federführend umgesetzt werden, an der Umsetzung von 45% sind mehrere Institutionen beteiligt.

Komitee- und Forumsmitglieder betonen gleichermaßen, dass sich durch den Umsetzungsprozess sowohl die Vernetzung der beteiligten Institutionen und Personen als auch das wechselseitige Verständnis verbessert hat:

- Die im Forum vertretenen Wissenschaftler und NGOs bekamen einen Einblick in die Handlungslogiken und praktischen Restriktionen der Verwaltung; Chancen und Grenzen beratender Arbeiten wurden konkret erfahren. Einzelnen Mitgliedern des Forums gelang es ferner, Projekte zu initiieren, die von Institutionen im Komitee (ko-)finanziert werden.
- Einige Komiteemitglieder bewerten die Zusammenarbeit untereinander sowie mit Wissenschaftlern und NGOs als hilfreich für die Detailplanung von Maßnahmen. Der größte Nutzen wird von ihnen jedoch darin gesehen, dass der Umsetzungsprozess einen Überblick zur Vielzahl der Aktivitäten („rechtzeitig wissen, wer woran arbeitet“) gibt und den Aufbau eines persönlichen Netzwerks von Kooperations-Partnern unterstützt („wissen, wen man fragen kann“).

Eine wesentliche Voraussetzung für diese Vernetzung sind direkte, persönliche und teilweise auch informelle Kontakte, die durch den Umsetzungsprozess initiiert oder vertieft wurden. Um die Kooperation zwischen den Ministerien weiter auszubauen bieten sich nach Ansicht der Autoren des vorliegenden Reviews folgende Optionen an:

- Bei einer Überarbeitung der Strategie könnten fachlich versierte Koordinationsstellen in allen Ressorts eingerichtet werden (analog zu den in den Ländern eingerichteten NachhaltigkeitskoordinatorInnen). Damit könnten die Funktionen der Komiteemitglieder klarer definiert und ihre Ressort-interne Akzeptanz erhöht werden.
- Durch ein Trainee-Programm könnten sowohl ein breites gemeinsames Verständnis des gesamten Themenspektrums Nachhaltiger Entwicklung sichergestellt als auch prozessbezogene Fertigkeiten (z.B. Verhandlungsführung, Motivation, Kommunikation) vermittelt werden.
- Durch einen Personal-Tausch auf Zeit zwischen verschiedenen Ministerien könnte das wechselseitige Verständnis für institutionelle Rahmenbedingungen und Interessen verbessert werden.
- Der Austausch zwischen den im Komitee vertretenen Institutionen könnte durch ein organisiertes Feedback bei der Entwicklung neuer Projekte (auf Wunsch der Verantwortlichen) besser institutionalisiert werden.

⇒ Die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien hängt wesentlich von starken, Ressort-übergreifenden Netzwerken ab. Diese fördern das wechselseitige Verständnis, helfen Interessenskonflikte sinnvoll zu diskutieren und zu lösen und machen folglich Kooperationen auf der Basis von Projekten erst möglich. Die Erfahrungen mit der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie haben gezeigt, dass starke Netzwerke in erster Linie durch häufige direkte bzw. persönliche Kontakte entstehen.

## 4. Schwierigkeiten in der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie

Neben kleineren ablauftechnischen Details können drei strukturelle Problembereiche bei der Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert werden:

- **Begrenzte politische Relevanz:** Der gesamte Umsetzungsprozess ist von der Verwaltung getragen. Politische Richtungsentscheidungen wurden bisher kaum im Rahmen des Umsetzungsprozesses der Nachhaltigkeitsstrategie diskutiert bzw. beschlossen. Von vielen Befragten wird ferner kritisiert, dass Nachhaltige Entwicklung derzeit einen zu geringen Stellenwert in der politischen Agenda einnimmt.
- **Komplexität des Politikfelds Nachhaltigkeit:** Als Querschnittsmaterie hat das Leitbild Nachhaltige Entwicklung unscharfe Konturen. Dadurch ergeben sich einerseits Probleme in der Öffentlichkeitsarbeit, andererseits werden durch den Fokus auf integrative Lösungen Interessenskonflikte verdeckt.
- **Eine „Theory of Action“ fehlt:** Der Zusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen und der Erreichung der in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele ist bisher weder diskutiert noch systematisch analysiert worden. Da die tatsächlichen Wirkungen der bisher umgesetzten Maßnahmen kaum abgeschätzt werden können, ist auch die Effektivität des Umsetzungsprozesses unklar.

### 4.1. Begrenzte politische Relevanz

Viele Befragte kritisieren, dass die Nachhaltigkeitsstrategie politisch nur beschränkt relevant sei. Diese Schlussfolgerung leiten sie aus folgenden Beobachtungen ab:

- Nachhaltige Entwicklung hat in der politischen Diskussion derzeit einen geringen Stellenwert;
- Wichtige Entscheidungen der Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik (wie z.B. das Öko-Strom-Gesetz und die Steuerreform) werden selten im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie diskutiert;
- Einige wichtige, aber politisch heikle Themen sind bisher nicht oder nur sehr zögerlich diskutiert worden (z.B. Fahrleistungs-abhängige PKW-Maut, ökologische Steuerreform);
- Einige Vorschläge des Komitees wurden im Rahmen der politischen Abstimmung zurückgestellt oder aus den Arbeitsprogrammen herausgenommen;
- Einige zentrale Akteure (wie z.B. das Finanzministerium) beteiligten sich nicht aktiv am Umsetzungsprozess (siehe Kapitel 2.3.);

Einige InterviewpartnerInnen weisen außerdem darauf hin, dass die Nachhaltigkeitsstrategie nicht ausreichend in konventionellen politischen Prozessen verankert sei. Die Arbeitsprogramme seien zum Beispiel zwar vom Ministerrat beschlossen, jedoch weder vom Parlament, noch in einem parlamentarischen Ausschuss behandelt worden. Auch Fortschritts- und Indikatorenbericht wurden vom Ministerrat zur Kenntnis genommen, jedoch nicht im Parlament diskutiert. So gesehen seien die Umsetzungsdokumente Willenserklärungen und Planungsunterlagen, die einen relativ geringen politischen Stellenwert haben. Das spiegle sich auch darin wider, dass bislang weder der Umsetzungsprozess im Allgemeinen noch die einzelnen Strategie-Dokumente im Besonderen in der Öffentlichkeit diskutiert worden seien.

Von einigen Befragten wurde ein Vergleich mit den Umsetzungsprozessen in Deutschland und Großbritannien gezogen und eine stärkere Identifikation der Bundesregierung, des Bundeskanzlers und anderer Top-PolitikerInnen mit den Zielen der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie angeregt. Eine Herausforderung der weiteren Umsetzung wird darin gesehen, langfristige Fragen der Zukunft Österreichs zu thematisieren und sie über die Dauer eines Wahlzyklus hinweg zu bearbeiten. Dazu wurde angeregt, Nachhaltige Entwicklung als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufzunehmen, wie dies in der Schweiz bereits getan wurde.

Gefragt nach den Möglichkeiten, wie der politische Stellenwert des Strategie-Prozesses erhöht werden könnte, meinten die Interview-Partner:

- Durch Initiativen von außen (EU, UNO, ...), beispielsweise durch vorgegebene Meilensteine und Berichtspflichten;
- Durch eine stärkere Promotoren-Rolle einzelner PolitikerInnen, zentraler Ministerien bzw. des Bundeskanzleramtes;
- Durch eine Einbindung des Parlaments, beispielsweise indem ein parlamentarischer Ausschuss mit den Ergebnissen des Umsetzungsprozesses befasst wird;
- Durch Agenda-Setting und Öffentlichkeitsarbeit des Forums.

⇒ **Da die politische Relevanz der Nachhaltigkeitsstrategie beschränkt ist, wird der Umsetzungsprozess bislang vor allem von der Verwaltung getragen und fokussiert deshalb auf einen mittleren Bereich: große politische Richtungsentscheidungen und wichtige Leitprojekte der Bundesregierung werden jenseits der Nachhaltigkeitsstrategie diskutiert und entschieden; kleinere, sektorale Projekte werden in einzelnen Fachabteilungen der beteiligten Ressorts abgewickelt ohne dem Koordinationsmechanismus der Nachhaltigkeitsstrategie unterworfen zu sein. Folglich verbleibt für den Umsetzungsprozess ein mittlerer Bereich von Projekten, Programmen und freiwilligen Maßnahmen, die in Koordination mehrerer Ressorts bzw. unter Einbindung von ExpertInnen geplant und umgesetzt werden.**

#### **4.2. Die Komplexität des „Politikfelds Nachhaltige Entwicklung“**

Das Leitbild Nachhaltige Entwicklung beruht auf einem Grundkonsens über die Verantwortung heutiger Generationen für das Wohlergehen künftiger Generationen. Durch einen ganzheitlichen und globalen Ansatz sollten integrative Lösungen gesucht werden und langfristige Weichenstellungen erfolgen. Konkret bedeutet das, dass beinahe jedes gesellschaftlich relevante Problem oder politische Vorhaben in den Kontext Nachhaltiger Entwicklung gesetzt und damit in den Umsetzungsprozess „hineindefiniert“ werden kann. Die thematische Breite des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung erschwert sowohl die inhaltliche und organisatorische Abgrenzung als auch die Kooperation zwischen den einzelnen, in diesem Zusammenhang relevanten Politikfeldern.

Bei der Erstellung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie wurde ein Ansatz gewählt, der es ermöglichte, eine breite Palette von Themen in der Strategie abzubilden. Damit konnten die Prioritäten unterschiedlichster Institutionen berücksichtigt werden. Da die Leitziele in der Strategie nicht gewichtet wurden, stellt die Strategie über weite Strecken zwar eine Themensammlung, aber noch keinen Umsetzungsplan dar. Diese Konkretisierung sollte der Umsetzungsprozess leisten.

Wie die ersten Erfahrungen der Strategie-Umsetzung zeigen, ergab sich diese Konkretisierung primär aus den Interessen der beteiligten Personen und Institutionen.<sup>12</sup> Sie orientierten sich an politischen Vorgaben (z.B. der Regierungserklärung), pragmatischen Überlegungen (z.B. der Finanzierbarkeit von Maßnahmen) und ihren individuellen Interessen (z.B. positive Selbstdarstellung, Sicherung und Ausweitung der eigenen Projekte). Damit wurde zwar ein innovativer Koordinationsprozess etabliert, die Frage, welche Projekte in ihm behandelt werden und welche nicht, liegt jedoch im Ermessen der beteiligten Akteure. Für die Zukunft stellt sich die Frage ob diese auf Freiwilligkeit, persönlichem Engagement und informellen Kontakten beruhende Organisationsform ausreichend ist.

⇒ **Die thematische Breite des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung birgt zum einen das Risiko, dass „Nachhaltigkeit“ zu einem inhaltsleeren Attribut wird, das positive Bedeutungsinhalte wie „Verantwortlichkeit“ und „Langfristigkeit“ signalisiert und bestehende Konfliktlinien und Interessensgegensätze mit einem oberflächlichen Minimalkonsens verdeckt. Zum anderen könnte der Anspruch der Politik-Integration Politik und Verwaltung in ihrer heutigen Form aber auch einfach überfordern. Diesen Risiken könnte beispielsweise mit der systematischen Anwendung eines „Sustainability Impact Assessments“ begegnet werden, das Nachhaltige Entwicklung in die Ablauforganisation der Ressorts integriert ohne die bestehenden Kompetenzverteilungen zu verändern.**

<sup>12</sup> Themen, die aus ihrer Sicht auf die politische Agenda gebracht oder dort gehalten werden sollten, wurden im Umsetzungsprozess hervorgehoben: Themen die nicht in der Interessenslage der jeweiligen Institution lagen oder bei denen kein politisches „Window of Opportunity“ gesehen wurde, wurden gemieden. Das Ergebnis dieses Prozesses kann aus den zwei bisher vorliegenden Arbeitsprogrammen abgelesen werden, die sich nach Anzahl und Tiefe der darin dargestellten Maßnahmen je Leitziel merklich unterscheiden.

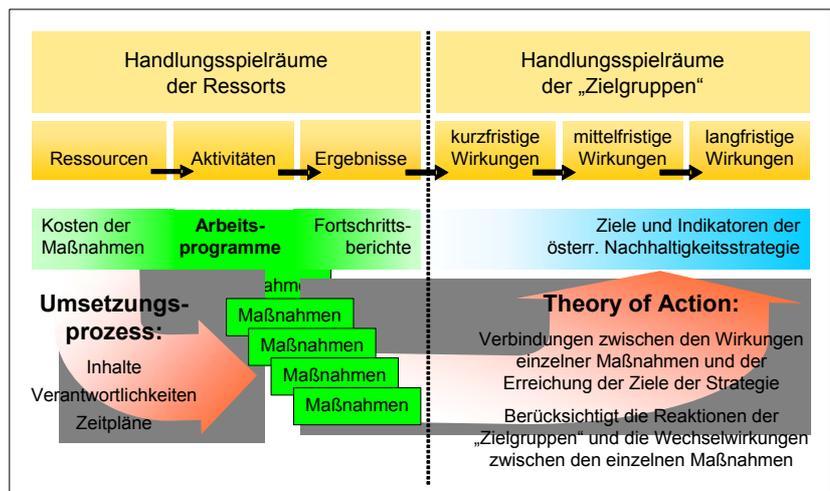
### 4.3. Eine „Theory of Action“ zur Umsetzung fehlt

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt Problemstellungen, setzt Ziele und definiert die dafür relevanten Indikatoren. Die meisten Ziele beschreiben erwünschte langfristige Wirkungen (vergleichsweise wenige Ziele sind kurz- oder mittelfristig formuliert). Auch der im Jahr 2004 veröffentlichte Indikatorenbericht und die für 2005 geplante Studie „Nicht-NachhaltigeTrends“ setzen auf der Ebene der Wirkungen an.<sup>13</sup>

Im Rahmen des Umsetzungsprozesses wird eine Vielzahl von Maßnahmen erarbeitet, die in den Arbeitsprogrammen dokumentiert sind. In den Arbeitsprogrammen sind primär die Inhalte der Maßnahmen, die Verantwortlichkeiten, Zeitpläne und eine Zuordnung der Maßnahmen zu den einzelnen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie festgehalten.<sup>14</sup> In den Fortschrittsberichten sind die einzelnen Schritte zur Umsetzung der Maßnahmen anhand derselben Kategorien beschrieben.

Die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Maßnahmen und der Erreichung der in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele ist bisher weder diskutiert noch systematisch analysiert worden. Um diese Zusammenhänge zu analysieren wäre eine „Theory of Action“<sup>15</sup> erforderlich,

- die auf die Reaktionen der von den Maßnahmen betroffenen Zielgruppen und aller anderen relevanten Akteure (wie z.B. von betroffenen Unternehmen, Ländern und Gemeinden) Bedacht nimmt



- die positive und negative Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen systematisch berücksichtigt
- die Verbindungen zwischen der Erreichung der Ziele einzelner Maßnahmen (Mikro-Ebene) und der Erreichung der Ziele der Strategie (Makro-Ebene) aufzeigt.

Da eine derartige „Theory of Action“ bislang fehlt, kann die Effektivität des Umsetzungsprozesses derzeit kaum abgeschätzt werden. Die erzielten Wirkungen werden bisher weder für einzelne Maßnahmen, noch für deren Gesamtheit erhoben bzw. evaluiert. Die Leistungsfähigkeit des Umsetzungsprozesses kann daher bisher nur aufgrund prozessualer Merkmale und der Anzahl und Breite der erarbeiteten Maßnahmen, nicht jedoch aufgrund der erzielten Wirkungen beurteilt werden.

⇒ **Der Zusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen und der Erreichung der in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele ist bisher weder diskutiert noch systematisch analysiert worden. Eine derartige Analyse könnte von einer so genannten „Theory of Action“ geleistet werden. Voraussetzung dafür sind allerdings sowohl fundiertes Wissen über die logischen Verbindungen zwischen den gesetzten Maßnahmen und ihren Beiträgen zur Erreichung der in der Strategie genannten Ziele sowie politisches Interesse. Mit Hilfe eines derartigen Wirkmodells könnte der Umsetzungsprozess besser reflektiert und effektiver gestaltet werden.**

<sup>13</sup> Die in der Strategie genannten Indikatoren sind nicht direkt mit den einzelnen Leitzielen verbunden. Dies erleichtert die Weiterentwicklung des Indikatoren-Sets, die Integration anderer Dokumente in das Indikatoren-Set und das Monitoring in verschiedenen Politikfeldern. Aber es erschwert gleichzeitig das Monitoring der Erreichung einzelner Leitziele.

<sup>14</sup> In der Internet-basierten Maßnahmendatenbank können bei jeder Maßnahme auch Kosten und Erfolgskriterien angegeben werden - von dieser Möglichkeit wird jedoch von den Komiteemitgliedern kaum Gebrauch gemacht.

<sup>15</sup> Dieser aus der US-amerikanischen Evaluationsforschung stammende Begriff umschreibt ein logisch konsistentes Wirkungsmodell, das Zusammenhänge zwischen Ressourcen, Aktivitäten, Ergebnissen und Wirkungen aufzeigt und wird in theoriebasierten Evaluationen eingesetzt (z.B. „Theory Based Evaluation“, „Theory Driven Evaluation“). Der Begriff „Theory“ ist in diesem Kontext als Set von kausalen Hypothesen zu verstehen und bedeutet nicht, dass diese Art der Evaluation ein höheres theoretisches Niveau aufweist, als andere Evaluations-Ansätze

## 5. Perspektiven der weiteren Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie

Zum Abschluss der Interviews wurden die Mitglieder von Forum und Komitee nach ihren Perspektiven für die nächsten 2-3 Jahre der Umsetzung gefragt. Dabei wurden auch die Themenbereiche Evaluation und Partizipation diskutiert.

### Evaluation

In der Strategie ist für Herbst 2005 eine externe Evaluation der bis dahin erfolgten Umsetzungsaktivitäten und der dabei im Vergleich zu den Zielen und Vorgaben der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie erzielten Wirkungen vorgesehen. Sie soll die Grundlage für Weiterentwicklungen und Modifikationen der Strategie, ihrer Ziele und ihrer Umsetzungsmechanismen liefern. Die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte sollen einer Meta-Analyse unterzogen werden, wobei Konsistenz, Effizienz und Transparenz besonders untersucht werden sollen. Die Erfahrungen mit partizipativen Verfahren, die Breite ihrer Anwendung und ihre Akzeptanz sollen analysiert und bei der Weiterentwicklung der Strategie beachtet werden. Die Ausschreibung und Vergabe des Evaluationsauftrags ist im Frühjahr 2005 erfolgt, der Evaluationsbericht soll im Spätherbst 2005 vorliegen. Diese Evaluation bietet die Chance auch einige der im vorliegenden Review angesprochenen Themen und Fragestellungen weiter zu bearbeiten bzw. zu beantworten.

Die InterviewpartnerInnen erwarten sich eine ernsthafte und konstruktive Evaluation, die vor allem Anregungen für ein Lernen aller Beteiligten liefern soll. Damit wird eine formative, lernorientierte und prozessbezogene Evaluation angestrebt, die möglichst klare Handlungsaufträge und Anregungen für Veränderungen im Umsetzungsprozess bietet.

### Partizipation

Die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie eröffnet mehrere Möglichkeiten der Partizipation: durch das Forum sind Wissenschaften und NGOs eingebunden, im Komitee sind neben Bundesministerien auch Interessensvertretungen und Länder vertreten und mittels einer Reihe von Veranstaltungen (z.B. Dialog-Konferenzen, Roundtable Nachhaltiges Österreich) wurde der Kreis der Beteiligten deutlich erweitert. Eine darüber hinausgehende direkte Partizipation (z.B. durch Zukunftskonferenzen) fand nicht statt und wird von den InterviewpartnerInnen auch nicht als erforderlich angesehen. Es wurde jedoch angeregt, die Öffentlichkeitsarbeit gegenüber ExpertInnen und MultiplikatorInnen zu verstärken.

Von einigen Befragten wurde ferner das Spannungsfeld zwischen der Qualität von (Partizipations)Prozessen und dem Wunsch nach einer effizienten Umsetzung thematisiert. Partizipation setzt ihrer Ansicht nach relativ aufwändige Prozesse voraus, die nicht unter dem Druck stehen sollten, rasch spektakuläre Ergebnisse liefern zu müssen. Dieses Charakteristikum stehe im Gegensatz zu den Erwartungen von politischen EntscheidungsträgerInnen, die überwiegend an raschen und öffentlichkeitswirksamen Ergebnissen interessiert seien. In diesem Zusammenhang wird eine entsprechende Bewusstseinsbildung zur Qualität von Partizipationsprozessen angeregt.

### Szenarien der weiteren Umsetzung

Für die überwiegende Mehrheit der InterviewpartnerInnen hängt die weitere Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie stark vom „Commitment“ der Österreichischen Bundesregierung ab. Nur wenn sich die politische Relevanz des Umsetzungsprozesses steigern lasse, könne dessen Dynamik dauerhaft aufrechterhalten bzw. erhöht werden. Wenn dies nicht gelinge, werde der Umsetzungsprozess unweigerlich an Qualität verlieren, d.h. die Dynamik der Maßnahmen-Entwicklung und das Ausmaß der Kooperation zwischen den Beteiligten werde abnehmen.

Was die Umsetzungsmechanismen betrifft, so werden die Erfolge der bisher etablierten Abläufe betont und von einer weit reichenden Neu-Organisation abgeraten. Strategie-Prozesse werden als institutionelle Innovationen angesehen, die ausreichend Zeit, Reflexivität und Fehlertoleranz benötigen, um ihre volle Wirkung zu zeigen. Daher wird auch für Kontinuität der Prozesssteuerung plädiert.

Die Befragten hatten folgende Vorschläge bzw. Wünsche, um den Strategieprozesses auch in Zukunft voranzutreiben:

- Stärkeres Engagement des Bundeskanzleramtes als neutraler Akteur
- Aktivere Teilnahme einiger zentraler Ressorts im Komitee
- Konkrete Erfolge würden die Motivation in Komitee und Forum steigern
- Stärkere Einbindung des Parlaments in den Umsetzungsprozess
- Klarere Aufgabenstellung für das Forum
- Mut zu Schwerpunkten und Prioritäten
- Schaffung eines gemeinsam zu vergebenden Budgets für Nachhaltigkeitsprojekte
- Öffentlichkeitswirksame Veranstaltungsreihen analog den Dialog-Konferenzen des Jahres 2002
- Nachhaltige Entwicklung als Schwerpunkt bei der österreichischen EU-Präsidentschaft 2006

Zum Abschluss möchten wir drei InterviewpartnerInnen zu Wort kommen lassen, die ihre persönlichen Erfahrungen mit dem Umsetzungsprozess pointiert formuliert haben.

***„Positiv habe ich alle Gruppenerlebnisse gefunden. Die interministerielle Koordination wie sie sonst stattfindet ist einfach limitiert durch die Form. Und die Nachhaltigkeitsstrategie ist der einzige Prozess den ich kenne, wo Beamte versucht haben, sich auf einer inhaltlichen Ebene zu begehen. Das habe ich immer wenn es funktioniert hat sehr positiv gefunden.“***

***„Nachhaltige Entwicklung ist für mich eine Zielvorstellung, die man ganz selten in einzelnen Projekten hundertprozentig umsetzen kann. Daher muss man Kompromisse schließen, um etwas zu erreichen. Das ist politisches Aushandeln und ein politischer Prozess. Diese Fähigkeit Kompromisse einzugehen mit dem gleichzeitigen Wissen, dass es ein Kompromiss ist und dass es verbesserungswürdig ist, ist für mich ganz wichtig und das habe ich in diesem Projekt gesehen.“***

***„Nachhaltige Entwicklung heißt für mich, sich in die Lage der anderen zu versetzen.“***

## Anhang 1: Methodik des vorliegenden Reviews

Der vorliegende Review basiert, wie bereits in der Einleitung erwähnt, auf unmittelbaren Erfahrungen mit dem Umsetzungsprozess, auf einem halbtägigen Workshop mit der Prozesssteuergruppe im Lebensministerium und auf Leitfaden-Interviews mit sechs Mitgliedern des Komitees Nachhaltiges Österreich sowie mit sechs Mitgliedern des Forums Nachhaltiges Österreich. Die Interviews dauerten ein bis zwei Stunden und begannen mit einer narrativen Phase, die hermeneutisch ausgewertet wurde. Die Einstiegsfrage des narrativen Teils der Interviews lautete: „Zu Beginn des Interviews möchte ich Sie bitten, mir die Geschichte der Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie aus Ihrer Perspektive zu erzählen. Und zwar vom Beschluss der Strategie durch die Bundesregierung im Mai 2002 bis heute. Welche Ereignisse aus diesen zwei Jahren sind Ihnen besonders in Erinnerung?“ Folgende vertiefende Frage hatte zum Ziel, weitere Erzählsequenzen zu generieren: „Gab es darüber hinaus besonders positive / besonders negative Erlebnisse?“ Eine zweite Phase der Interviews diente der selektiven inhaltlichen Vertiefung einiger Aspekte des Umsetzungsprozesses. Dazu wurde eine Reihe von vorbereiteten Fragen gestellt. Sie wurden je nach Verlauf der narrativen Phase und je nach Zeitbudget der Befragten aus dem folgenden Leitfaden ausgewählt. Nachfolgend sind jene Fragen mit \* markiert, die fast immer gestellt wurden. Mit \* sind selten gestellte Fragen markiert und mit × jene Fragen, die häufig weggelassen wurden.

### Beurteilung (Stärken / Schwächen / Nettonutzen)

- \* Worin sehen Sie den größten Nutzen, den die Nachhaltigkeitsstrategie bisher gebracht hat? Was hätte es ohne sie nicht gegeben?
- \* In welcher Art nützt die Strategie bzw. ihre Umsetzung Ihnen bei Ihrer täglichen Arbeit?
- \* Welche Unterstützung würden Sie für Ihre praktische Arbeit benötigen?
- \* Worin sehen Sie die größten Probleme in der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie bisher (prozessbezogen)?
- × Worin sehen Sie den derzeit größten Handlungsbedarf bzw. die größten Lücken auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich (inhaltsbezogen) ?
- × Wie beurteilen Sie die Reichweite der bisher entwickelten Maßnahmen? Wie deren Innovationsgrad?
- × Wie beurteilen Sie die bisherigen Umsetzungserfolge in den vier Handlungsfeldern?

### Aufbau- und Ablauforganisation

- \* Wie hoch schätzen Sie den Zeitaufwand der letzten zwei Jahre? Sie selbst? Weitere Personen in Ihrem Haus?
- \* Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit der Ministerien im Komitee? Was könnte anders gemacht werden?
- \* Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der politischen Ebene (Ministerbüros)? Was könnte anders gemacht werden?
- \* Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Komitee? Was könnte anders gemacht werden?
- \* Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Ländern im Komitee? Was könnte anders gemacht werden?
- \* Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit dem Forum (Wissenschaftler / NGOs)? Was könnte anders gemacht werden?
- \* Wie beurteilen Sie die Arbeit der Prozesssteuergruppe im Lebensministerium? Was könnte anders gemacht werden?
- × Wie beurteilen Sie die Öffentlichkeitsarbeit / die Einbindung der breiten Bevölkerung in die Umsetzung? Was könnte anders gemacht werden?

### Perspektiven

- \* Kennen Sie andere / ähnliche Prozesse wie die Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie? Was könnte man von diesen Prozessen lernen/übernehmen?
- \* Was erwarten Sie von der für 2005 vorgesehenen Evaluation?
- \* Welche Perspektiven haben Sie für die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie für die nächsten 2-3 Jahre? Was ist das best-case-szenario? Welches das worst-case?

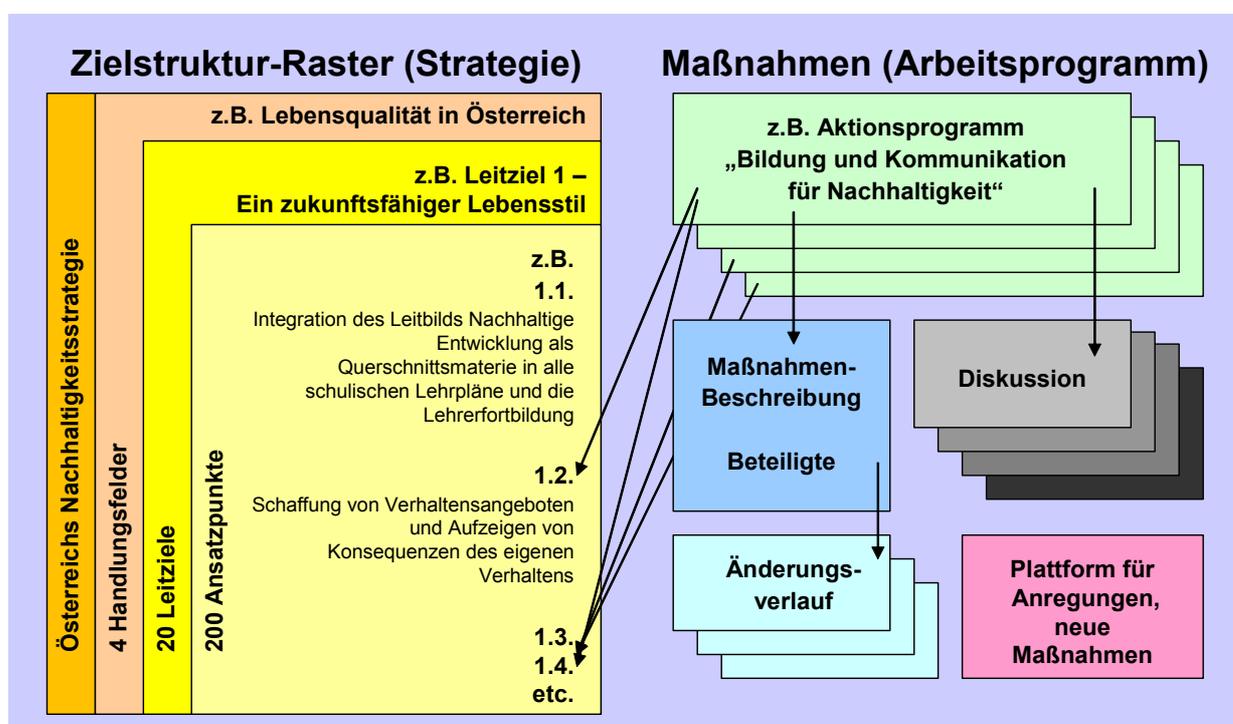
### Resümee

- \* Wenn Sie drei Dinge am Umsetzungsprozess der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ändern könnten – was würden Sie ändern?

## Anhang 2: Die Maßnahmen-Datenbank

Im Sommer 2002 wurde eine internet-basierte Maßnahmen-Datenbank aufgesetzt, um eine dezentralen Erfassung, Aktualisierung und Verwaltung der im Umsetzungsprozess entwickelten Maßnahmen zu ermöglichen.<sup>16</sup> Die in dieser Datenbank erfassten Maßnahmen wurden für die Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte ausgewertet und als Anhang veröffentlicht. Die Datenbank steht allen Mitgliedern von Komitee, Forum und Prozesssteuergruppe zur Verfügung und ist individuell passwort-geschützt. Sie besteht aus:

- ⇒ **einer Zielestruktur:** Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wurde in auf vier Ebenen gegliedertes hierarchisches Zielsystem überführt, das neben den 20 Leitzielen auch rund 200 Subziele bzw. Ansatzpunkte enthält, die direkt aus dem Text der Strategie entnommen sind. Die Zielestruktur dient dazu, die Maßnahmen den Zielen der Strategie zuzuordnen. Damit können beispielsweise alle Maßnahmen angezeigt oder ausgewertet werden, die der Erreichung eines bestimmten Leitziels dienen.
- ⇒ **den Maßnahmen:** Jede Maßnahmen wird verbal beschrieben, den Umsetzungsverantwortlichen (Ressorts) und den angestrebten Ziele (aus der Zielestruktur) zugeordnet. Bei Zielen, deren Erreichung nicht eindeutig aus der Beschreibung der Maßnahme hervor geht, wird eine Begründung miterfasst. Bei jeder Maßnahme ist der Änderungsverlauf dokumentiert und ein Diskussionsforum angelegt, das es den Mitgliedern von Komitee und Forum ermöglicht, Anregungen zur jeweiligen Maßnahme festzuhalten. Jedes Komiteemitglied kann neue Maßnahmen anlegen und die Maßnahmen anderer Komiteemitglieder kommentieren. Jedes Forumsmittglied kann sämtliche Maßnahmen kommentieren. Zur Sammlung von Anregungen und Diskussion neuer Maßnahmen wurde eine eigenständige Plattform eingerichtet (Posting-Forum).
- ⇒ **den Auswertungsroutinen:** Zur Analyse der Maßnahmendatenbank wurden im Laufe der letzten zwei Jahre eine Vielzahl von Auswertungsroutinen implementiert. Sie ermöglichten es mit geringem Aufwand, vor jeder Komitee-Sitzung einen aktuellen Überblick über die bereits erfassten Maßnahmen zu erstellen.
- ⇒ **dem Download:** Die erfassten Maßnahmen können damit in vorformatierter Form in ein Word-Dokument herunter geladen werden, das mit nur geringem Änderungsaufwand als Anhang der Arbeitsprogramme bzw. des Fortschrittsberichts veröffentlicht werden konnte.



<sup>16</sup> Konzeption und Groborganisation: Dr. André Martinuzzi  
Detailorganisation, Programmierung und Dokumentation: Mag. Thomas Gieler

## Beispiel Ziele-Struktur: Handlungsfelder, Leitziele und Ansatzpunkte

Übersicht
Stati
Neue Maßnahme
Forum
Abmelden

Die Maßnahmen nach einem Stichwort durchsuchen:

🔍

### Umsetzungsmaßnahmen der Nachhaltigkeitsstrategie (290)

- ☐ Meine Maßnahmen
  - ☐ Von mir erfasste Maßnahmen (0)
  - ☐ Maßnahmen an denen ich als Mitautor mitwirke (0)
  - ☐ Von mir kommentierte Maßnahmen (0)
- ☐ Die Strategie
  - ☐ Handlungsfeld 1: Lebensqualität in Österreich
    - ☐ Leitziel 1 - Ein zukunftsfähiger Lebensstil (54)
    - ☐ Leitziel 2 - Entfaltungsmöglichkeiten für alle Generationen (36)
    - ☐ Leitziel 3 - Gleichberechtigung für Frauen und Männer (14)
    - ☐ Leitziel 4 - Bildung und Forschung schaffen Lösungen (63)
    - ☐ **Leitziel 5 - Ein menschenwürdiges Leben (25)**
      - ☐ 5.1 Armut – nationale Armutsbekämpfung- spezifische Armutsgefährdung (3)
      - ☐ 5.2 Nationaler Beschäftigungsplan und Aktionsplans gegen Armut und soziale Ausgrenzung an Nachhaltigkeit ausrichten (1)
      - ☐ 5.3 Arbeitslosigkeit – Langzeitarbeitslosigkeit – Jugendarbeitslosigkeit - Arbeitslosenversicherung (7)
      - ☐ 5.4 Integration älterer Arbeitnehmer (2)
      - ☐ 5.5 Arbeitsmarktpolitik - Beschäftigungspolitik - Erhöhung der Erwerbsbeteiligung (1)
      - ☐ 5.6 Arbeitslosenversicherung
      - ☐ 5.7 Arbeitsrecht
      - ☐ 5.8 Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit - Arbeitsorganisation (2)
      - ☐ 5.9 Familienfreundliche Arbeitswelt (3)
      - ☐ 5.10 Innovative Arbeitszeitmodelle - Vollzeitarbeit - Teilzeitarbeit (2)
      - ☐ 5.11 Rechtsberatung - Schuldnerberatung für alle Gesellschaftsgruppen (2)
      - ☐ 5.12 Integration verschiedener Gesellschaftsgruppen (1)
      - ☐ 5.13 Integration Behinderter (6)
      - ☐ 5.14 Integration von Ausländern
      - ☐ 5.15 Lebensführungsmodelle - Partnerschaftsmodelle (2)
      - ☐ 5.16 Zugang zu Informationstechnologien - Internet (2)
    - ☐ Handlungsfeld 2: Österreich als dynamischer Wirtschaftsstandort
    - ☐ Handlungsfeld 3: Lebensräume Österreichs
    - ☐ Handlungsfeld 4: Österreichs Verantwortung
    - ☐ Umsetzung
    - ☐ Zuordnung zu einem Arbeitsprogramm
  - ☐ Die 15 neuesten Maßnahmen
  - ☐ Beteiligte Institutionen
  - ☐ Alle Maßnahmen alphabetisch sortiert  
*Hinweis: für Admins nach Prio absteigend (wg. Komplettdownload)!*

**Download**

📄 [Workshop-Dokumentation](#)

**Download**

📄 [Workshop-Dokumentation](#)

**Das erste Mal hier?**

Sehen Sie sich bitte die Benutzer-Anleitung an, um einen Überblick über die Funktionen der Maßnahmen Datenbank zu bekommen. Sie benötigen dazu den Acrobat Reader von [Adobe](#).

📄 [Download der Anleitung](#)

👤 [Personen & Institutionen-Administration](#)

📄 [Komplett-Download](#)

Sie sind angemeldet als:

Dr. André Martinuzzi

Zugeordnete Institution:

Wirtschaftsuniversität Wien

Ihr Status:

ADMIN

Letzter Besuch:

30.03.2005 12:01:37

Anmerkung: Die Zahl in der Klammer zeigt die Anzahl der zugeordneten Maßnahmen an.

Die Erfahrungen der letzten zwei Jahre haben gezeigt, dass

- ⇒ **Die Maßnahmen Datenbank einfach modifiziert werden kann:** Beispielsweise konnten die im ersten Arbeitsprogramm genannten „Schwerpunkte“ problemlos in die Zielestruktur aufgenommen werden.
- ⇒ **Die Analysen kontinuierlich weiterentwickelt werden können:** Da die Datenbank auf Access-Basis aufgesetzt ist, können diese Auswertungen in einem Datenbank-Abzug programmiert und damit laufend verbessert werden.
- ⇒ **Die Datenbank einen Informationsknoten bildet:** Über sie wurden auch Folienpräsentationen und Foto-Dokumentation von Sitzungen, Textentwürfe und die Stellungnahmen aller Ressorts den Mitgliedern von Komitee und Forum zur Verfügung gestellt.
- ⇒ **Die Dialogbereitschaft eine wichtige Voraussetzung ist:** Einige Mitglieder des Forums nutzten zu Beginn die Möglichkeit, Anregungen und Diskussionsbeiträge zu verfassen sehr intensiv. Da keine für Sie sichtbaren Reaktionen oder Antworten erfolgten, nahm ihre Diskussionsbereitschaft rasch ab.
- ⇒ **Die Datenbank auch für andere Anwendungen geeignet ist:** Sie wurde mittlerweile in einer modifizierten Version vom Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz eingesetzt. Geringfügige Adaptierungen ermöglichten die Nutzung bei der Erfassung und Bearbeitung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erstellung des „Nationalen Aktionsplanes für die Rechte von Kindern und Jugendlichen“.
- ⇒ **Die Auswertungen einen raschen Überblick bieten:** Durch Auswertungstabellen konnte ein quantitativer und qualitativer Überblick über die Umsetzungsaktivitäten je Leitziel erstellt werden.

### Handlungsfeld 1 - Lebensqualität

#### Leitziel 1 - Ein zukunftsfähiger Lebensstil (33 Einzelmaßnahmen)

Ressourcen- und energieintensive Lebensstile am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientieren und einen Wertewandel initiieren

Subziele	Maßnahmen und Programme (mit mehreren Einzelmaßnahmen)
1.1 Nachhaltige Entwicklung in den Lehrplänen etablieren (9)	Aktionsprogramm „Biologische Landwirtschaft 2003-2004“
1.2 Verhaltensangebote schaffen (7)	Österreichisches Waldprogramm
1.3 Sustainability Leadership - Vorbilder (4)	Aktionsprogramm Nachhaltigkeit und Ernährung
1.4 Zukunftsfähiger Lebensstil (14)	Aktionsprogramm 'Ökoeffizienz'
1.5 Wertewandel (6)	Umweltzeichen für Schulen und Bildungseinrichtungen
1.6 Dienstleistungsorientiertes Konsumverhalten	Begleiteter Übergang in die Pension
1.7 Leitbild für Nachhaltige Entwicklung (1)	Betriebliche Gesundheitsförderung
1.8 Gesellschaftlicher Diskurs (4)	Die Gemeinde als Lebensraum für alle Generationen: Entwicklung eines „Audits familien- und kinderfreundliche Gemeinde“
1.9 Produktkennzeichnung - Gütezeichen (7)	Ernährung und ernährungsbezogene Krankheiten
1.10 Werbung	EU-COMENIUS 3 Netzwerk 'School Development through Environmental Education'
1.11 Glaubwürdigkeit von Auszeichnungen - Information (5)	Förderung von Politiken im Bereich Menschenrechte/ menschliche Sicherheit
	Forschungsprojekt „Zukunftsfähiger Lebensstil: Ansatzpunkte zur Förderung eines nachhaltigen Konsumverhaltens“
	Freiwilligenarbeit - Tätigkeitsnachweis
	'Freiwilligenweb.at' - Die Homepage zur Freiwilligenarbeit in Österreich
	Gesundheitsvorsorgebewusstsein bei Frauen und Männern
	Männerforschung
	ÖKOLOG - Ökologisierung von Schulen - Bildung für Nachhaltigkeit
	Österreichischer Freiwilligenrat
	Projekt „Nachhaltige Gesundheitspolitik“
	Projektinitiative „Trans Fair“
	Qualitätssicherung bez. Umweltverträglichkeit der Programme der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
	RepaNet
	Round Table 'Ökosoziale Marktwirtschaft'
	Soziale Dimensionen beim Konsum: Der neue Waren- und Unternehmenstest
	Wiedereinstiegsprogramm "Familienkompetenzen"

