



i.A. des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur /
Forschungsschwerpunkt 'Kulturlandschaft'
unter Leitung der Abteilung für Hydrobiologie, Fischereiwirtschaft und
Aquakultur, Universität für Bodenkultur Wien



Interdisziplinäre Erarbeitung eines Konzeptes zur Entwicklung von Flusslandschafts-Leitbildern:

Bausteine zur Entwicklung von sozioökonomischen Leitbildern

Brigitte Ömer, Alfred Strigl

Österreichisches Institut für Nachhaltige Entwicklung

Positionspapier zu

Teilmodul 2 / Modellkonzeption Leitbildentwicklung für Flusslandschaften

im Rahmen des Forschungsprojektes

Flusslandschaftstypen Österreichs - Leitbilder für eine nachhaltige Entwicklung von Flusslandschaften

1. Zwischenbericht

Wien, Dezember 2000

Interdisziplinäre Erarbeitung eines Konzeptes zur Entwicklung von Flusslandschafts-Leitbildern:

Bausteine zur Entwicklung von sozioökonomischen Leitbildern

Um tatsächlich erfolgreich zu sein, muss ein Leitbild von der breiten Bevölkerung mitgetragen werden. Dies kann erreicht werden, indem bereits die Ausarbeitung des Leitbildes in einem partizipativen Verständigungsprozess, an dem Akteure aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen (Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Kultur, Gastronomie, Landwirtschaft, Schulen, Kirche, Jugendarbeit, Vereine usw.) beteiligt sind, erfolgt. Die Leitbilddiskussion dient der Vertrauensbildung unter den Akteuren, dem Aufbau von Dialogstrukturen und der Identifikation mit der gemeinsam entwickelten Vorstellung über eine zukunftsbeständige Region. Von wesentlicher Bedeutung ist, dass das Leitbild nicht durch Mehrheitsbestimmung, sondern in einem konsensualen Prozess formuliert wird. Es muss das gemeinsame Dach bilden, unter dem sich alle Beteiligten (und alle zukünftigen Projekte) zusammenfinden und soll sämtliche gesellschaftliche Kräfte so orientieren, dass Einzelentscheidungen in Hinblick auf die gemeinsame Zukunftsvision ausgerichtet werden. In diesem Sinne trägt ein (regionales oder örtliches) Entwicklungsleitbild dazu bei, Einzelstrategien zu verhindern und dient als Richtschnur für die Überprüfung der Sinnhaftigkeit und der Umsetzung von Einzelprojekten¹.

Die methodische Vorgangsweise der partizipativen Leitbilderstellung kann auf zwei Arten erfolgen, die beide sicherstellen, dass das Leitbild mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist.

a. Säulen-Ansatz: Die eine Möglichkeit ist, Perspektiven zu suchen, wie die Tragfähigkeit in den drei Säulen der Nachhaltigkeit, nämlich in der Natur, in der Gesellschaft und in der Wirtschaft, sichergestellt werden kann. Anzustreben ist die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, eine soziale Verteilungsgerechtigkeit (Chancengleichheit) und eine ökonomische Leistungsfähigkeit.

b. Lebensqualitäts-Ansatz: Die zweite Möglichkeit ist, Perspektiven zu suchen, wie die einzelnen Lebensbereiche Wohnen, Arbeit, Ernährung, Konsum, Bildung, Freizeit und Mobilität² auf Dauer tragfähig gestaltet werden können.

Mit diesen zwei verschiedenen Herangehensweisen werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie ein ganzheitlicher, integrativer Charakter eines Leitbildes geschaffen werden kann. Das Leitbild betrifft dann das "Gesamtsystem Gemeinde" oder das "Gesamtsystem Region" mit all seinen ökologischen, soziokulturellen, wirtschaftlichen, politischen etc. Aspekten. Viele der bis dato entwickelten Leitbilder haben hingegen einen sektoralen Charakter, d.h.

¹ Siehe Kuhn, S., Suchy, G. und M. Zimmermann (Hrsg.): Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin, Heidelberg 1998, S. 10.

² Standardisierte Einteilung, übernommen aus dem Bereich der Raumordnung.

sie betreffen jeweils nur ein Teilsystem (z.B. Wirtschaftsleitbild). Sektorale Leitbilder sollten jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt werden, um deren Kompatibilität mit dem Gesamtleitbild sicherzustellen.

In der inhaltlichen Ausgestaltung des Leitbildes muss dessen Spezifizierung für die jeweilige Gemeinde oder Region zum Ausdruck kommen. Ein Leitbild einer bestimmten Gemeinde darf beispielsweise nicht auf eine andere beliebige Gemeinde übertragbar sein. Wenn diese Übertragbarkeit dennoch gegeben ist, dann ist das Leitbild noch zuwenig auf die konkrete Situation vor Ort zugeschnitten und zu oberflächlich. Die einzelnen Bürger werden sich damit nicht identifizieren können und daher auch die Leitbildinhalte nicht in das Handeln integrieren. Dies zeigt, dass letztlich jede Gemeinde oder Region, die sich nachhaltig weiterentwickeln will, ihr "eigenes" Leitbild erstellen muss. Aber gerade in der Möglichkeit, das unmittelbare Lebensumfeld aktiv mitgestalten zu können, liegt der Reiz einer Leitbilderstellung.

Erarbeitung von Leitlinien und Leitzielen

Ist mit der Erstellung eines Leitbildes ein gewünschter Zukunftszustand auf einem allgemeinen Niveau skizziert, so muss im nächsten Schritt eine Konkretisierung durch die Definition von Leitlinien und Leitzielen erfolgen. Leitlinien und Leitziele beziehen sich nicht mehr - so wie das Leitbild - auf das Gesamtsystem, sondern auf einzelne Themenbereiche und legen fest, wie diese einen Beitrag zum Leitbild leisten können. Eine *Leitlinie* besteht aus ein bis zwei Grundsätzen für die Weiterentwicklung eines bestimmten (sektoralen) Themenbereiches, und wird wiederum durch konkretere Zielformulierungen, die sogenannten *Leitziele*, präzisiert.

Ausgangsbasis für die Entwicklung von Leitzielen und Leitlinien sind fünf gesellschaftliche Werte, deren Anerkennung eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung ist. Diese Werte sind:

- **Vielfalt**

Grundvoraussetzung für ein hohes Entwicklungspotential einer Region ist die Erhaltung der im Systemzusammenhang erprobten Vielfalt, die ihre Lebensfähigkeit unter Beweis gestellt hat.

- **Natürlichkeit/Sicherheit**

Je natürlicher bzw. naturbelassener ein System ist, desto stabiler ist es gegenüber Außeneinflüssen. Die Werte Natürlichkeit und Sicherheit sind unmittelbar miteinander verbunden.

- **Dematerialisierung**

Dematerialisierung bedeutet die Verringerung des Inputs von Materialien und Energie in die Wirtschaft.

- **Nähe/Dezentralität**

Nähe und Dezentralität sind Werte zum Aufbau bzw. zur Erhaltung von (räumlichen) Beziehungsnetzen. Dezentralität umfasst Begriffe wie Kleinheit, Basisdemokratie, Subsidiarität, Entflechtung, Teilautonomie, Selbstbestimmung und Selbstentfaltung.

- **Mitbestimmung/Kreativität**

Die Möglichkeit zur Mitbestimmung fördert die Kreativität. Persönliche Freiheit verwirklicht sich sowohl in der Entfaltung der Individualität unter vorgegebenen Bedingungen als auch im Erringen um neue Bedingungen.

Diese Werte sind das Ergebnis eines kürzlich fertiggestellten ÖIN-Projektes, in dem eine Transformation ökologischer Lebens- und Funktionsprinzipien in gesellschaftliche Werte durchgeführt wurde³. Sie dienen der Qualitätssicherung, da sie die Vereinbarkeit der Leitziele und Leitlinien mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung sicherstellen. Ist ein Konsens über zumindest diese fünf Grundwerte herbeizuführen. Die Werteliste kann und sollte erweitert und gewichtet werden, abhängig von der spezifischen Situation, mit der sich die Bürger momentan in ihrem Lebensraum konfrontiert sehen. Sie kann jedoch nicht gekürzt werden, wenn es darum geht, die Leitziele und Leitlinien - wie immer sie im konkreten aussehen - am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten. In diesem Sinne stellen die fünf Grundwerte eine Mindestanforderung dar.

Zur Ermittlung der Leitlinien und -ziele wird folgende methodische Vorgangsweise vorgeschlagen: Es wird das Grundgerüst einer Matrix angefertigt, in der am oberen Ende horizontal die fünf, aus dem Transformationsprozess abgeleiteten Grundwerte angeführt und an der linken Seite vertikal verschiedene Themenbereiche aufgelistet werden (Abb. 1). Diese Themenbereiche sind grundsätzlich abhängig 1) von der Bezugsebene und den damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten, 2) vom Leitbild und 3) vom Ausmaß der Handlungsbereitschaft zu Veränderungen/Verbesserungen im jeweiligen Themenbereich. Wird als Bezugsebene die Region gewählt, so können als Themenbereiche, in denen auch Handlungskompetenz besteht, z.B. gewählt werden: Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Nahversorgung und Kultur. Die so entstandenen Matrixfelder werden nun inhaltlich aufgefüllt, wobei jeder Grundwert für sich der Reihe nach mit den einzelnen verschiedenen Themenbereichen verknüpft wird. Auf diese Weise werden Leitziele definiert. Die fertig ausgearbeitete Matrix enthält in jedem Feld mindestens ein Leitziel. Durch die zeilenweise inhaltliche Summierung der Leitziele können grundsätzliche Aussagen über die gewünschten und angestrebten Entwicklungsrichtungen für die jeweiligen Themenbereiche getroffen werden. Die Entwicklungsgrundsätze für einen bestimmten Themenbereich stellen die sogenannte Leitlinie dar (rote horizontale Linie in Abb. 1).

³ Siehe Ömer, B.: Grundlagen zur Operationalisierung des Konzeptes der "ökologischen Leitplanken" für eine nachhaltige Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft. Endbericht, Wien 2000.

Abb. 1: Leitlinien- und Leitzieldefinition durch Verknüpfung von Grundwerten mit Themenbereichen.

Werte Themen- bereiche	Vielfalt	Natürlich- keit/ Sicherheit	Demateriali- sierung	Nähe/ Dezentralität	Mitbestim- mung/ Kreativität
1	Leitziel(e)				
2					
3	Leitlinie für den Themenbereich 3				
4					
5					
...					

Die Matrix bietet ein Hilfsmittel dafür, die Integration von normativen Werten in die handlungsrelevanten Leitziele sicherzustellen. Die Vorgabe der fünf, oben aufgelisteten Werte stellt sicher, dass implizit die in der Natur vorgegebenen Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden (Qualitätssicherung). So wie das übergeordnete Leitbild, müssen auch die Leitziele normativen Charakter besitzen, sofern sie mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung vereinbar sein sollen. Die Formulierung und normative Prägung des Leitbildes erfolgt noch auf einem sehr allgemeinen Niveau, auf dem die am Diskussionsprozess Beteiligten relativ leichter zu einem Konsens finden können. Viel schwieriger ist hingegen die Konsensfindung bei der Definition der bereits weitaus konkreteren Leitziele, sowie deren normative Verankerung. Ein Vorgehen nach der Matrixmethode bietet vor allem zwei Vorteile. Zum einen kann mit ihr die notwendige Wertediskussion "vorverlegt" werden, d.h. sie erfolgt bei der Bestimmung der einzelnen Leitziele und Maßnahmen nicht mehr grundsätzlich, sondern nur mehr ergänzend. Zum anderen kann die Leitzielarbeit, die in einem offenen Gruppenprozess mit Akteuren aus unterschiedlichsten Erfahrungshintergründen erfolgt, richtungsweisend kanalisiert und zu einem rascheren Erfolg hingeführt werden.

Es wird in der ersten Umsetzungsperiode nicht möglich sein, gleich alle festgelegten Leitziele in handlungsrelevante Maßnahmen (Projekte) zu konkretisieren und umzusetzen. Vielmehr wird eine pragmatische Einteilung der Leitziele in solche, die unmittelbar (d.h. in den nächsten ein bis zwei Jahren) umgesetzt und solche, die erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden können. Ob ein Leitziefeld zu einem unmittelbaren Handlungsfeld wird, hängt ab vom Stärken-/Schwächen-Profil der Gemeinde, der Handlungsbereitschaft engagierter Akteure, dem Vorhandensein der benötigten Finanzmittel, etc. Handlungsfelder zeichnen sich dadurch aus, dass sie zeitgebunden in die momentane Situation der Gemeinde bzw. Region hineinpassen.

Ableitung von Maßnahmen

Die Konkretisierung der Leitziele in unmittelbar handlungsrelevante Maßnahmen muss erstere von letzteren klar abgrenzen. Oft besteht keine exakte Trennung zwischen den Begriffen bzw. Eigenschaften „Ziel“ und „Maßnahme“. Vielmehr verhält es sich so, dass die meisten Inhalte sowohl Ziel- als auch Maßnahmencharakter besitzen, allerdings in einem unterschiedlichen Verhältnis: Globale, komplexe Inhalte haben einen starken Ziel- und einen schwachen Maßnahmencharakter, während detailliertere einen ausgeprägten Maßnahmen- und einen geringeren Zielcharakter aufweisen.

Bei der Maßnahmendefinition ist es daher von entscheidender Bedeutung, dass der betreffende Handlungsauftrag klar und eindeutig transportiert wird und die Maßnahmenumsetzung ohne Zeitverzögerung in Angriff genommen werden kann. Es empfiehlt sich daher, Maßnahmen möglichst detailliert - ähnlich „Kleinprojekten“ - auszuformulieren, wobei folgende Kriterien beachtet werden sollen:

- klare Abgrenzung des Handlungsauftrages (*was?*)
- Festlegung des Zeitrahmens, innerhalb dessen die Maßnahme umzusetzen ist (*wann?*)
- Festlegung der für die Maßnahmenumsetzung zuständigen Person(en) (*wer?*)
- Sicherstellung der notwendigen finanziellen und materiellen Mittel (*womit?*)

Werden diese vier Kriterien in die Maßnahmendefinition miteinbezogen und fixiert, so wird gleichzeitig bereits die Überleitung in den Umsetzungsprozess hergestellt. Zeitverzögerungen können auf diese Weise verhindert werden.

Erfolgskontrolle durch partizipative Indikatoren

Um zu überprüfen, ob die gewählten Maßnahmen geeignet sind, die Leitziele zu erreichen bzw. um notwendige Nachbesserungen bei den Maßnahmen offen zu legen, muss in einem angepassten Zeitabstand eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Ein mögliches Messinstrument dafür sind Indikatoren. Indikatoren sind "Anzeiger" und geben Auskunft darüber, ob und wie weit die bisher geleistete Umsetzungsarbeit zur Realisierung der Leitziele sowie der im Leitbild festgehaltenen Zielerreichung beigetragen hat. Sie sollen komplexe Systemzusammenhänge nachvollziehbar und transparent veranschaulichen, in der Bevölkerung eine starke bewusstseinsbildende Funktion ausüben und ein zielgerichtetes Weiterarbeiten forcieren.

Werden Indikatoren in einem gemeinschaftlichen Arbeitsprozess von den Bürgerinnen und Bürgern (von denjenigen Personen, die bereits an der Leitbild- und Leitzielarbeit beteiligt waren) diskutiert und ausgewählt, so spricht man von partizipativen Indikatoren.

Der große Vorteil von partizipativen Indikatoren liegt in der bewusstseinsbildenden Motivation und Identifikation der ansässigen Bevölkerung mit der Maßnahmenumsetzung. Die Entwicklung von Indikatoren im Gemeinschaftsprozess ist - so wie das Leitbild und die Leitziele auch - stets subjektiv, da sie die Werthaltungen aller am Diskussionsprozess Beteiligten beinhaltet. Die Verwendung eines bestimmten Indikators beruht also nicht unbedingt darauf, dass er am besten geeignet ist, objektive Aussagen über den Zustand eines Systems zu treffen, sondern offenbar darauf, dass in der Gruppe Konsens darüber herrscht, dass er dazu in der Lage sei.

Indikatoren werden quantitativ in Form von Messwerten angegeben und geben Auskunft über Menge, Konzentration, Verteilung, Häufigkeit, Anteil etc. eines bestimmten Vorkommnisses. Ob ein Indikator ausgewählt wird, hängt daher entscheidend davon ab, ob die Datenverfügbarkeit sichergestellt und der Aufwand der Datenbereitstellung vertretbar ist. Weiters ist bei der Indikatorenerstellung darauf zu achten, dass die Überschaubarkeit der Indikatoren bewahrt bleibt und mit eher wenigen Indikatoren das Auslangen gefunden wird. Empfohlen wird eine Beschränkung auf eine Anzahl von 8 bis 12 Indikatoren (pro Gemeinde bzw. Region) mit einer starken Aussagekraft. Dies deshalb, weil eine Gesamtaussage zu treffen immer schwieriger wird, je mehr Indikatoren verwendet werden. Die Kunst der Indikatorenauswahl besteht im Finden des rechten Maßes zwischen präziser Aussagefähigkeit auf der einen Seite und notwendiger Vereinfachung auf der anderen Seite.

Empfehlenswert ist eine Auswahl von Indikatoren aus folgenden drei Gruppen:

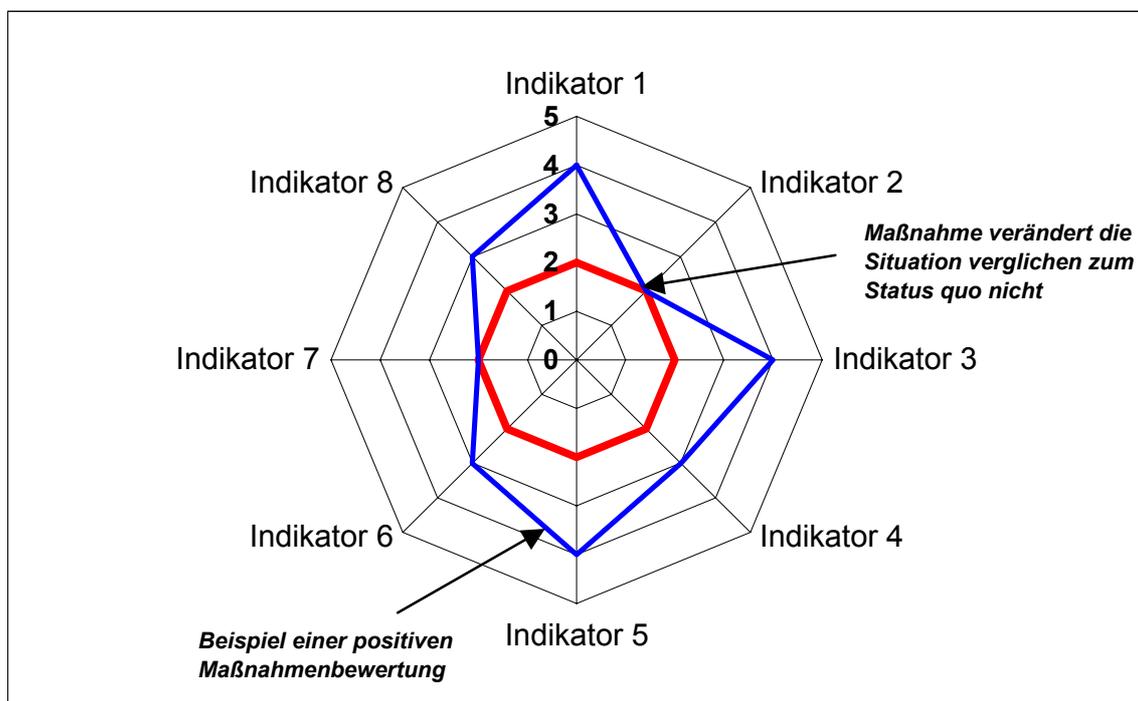
- *Tragfähigkeits-Indikatoren* beziehen sich auf die Sicherung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Tragfähigkeit. Z.B. CO₂-Emissionen, Altersdurchschnitt der Bevölkerung, Arbeitslosenrate;
- *Themenbereichs-Indikatoren* beziehen sich auf die ausgewählten Themenbereiche in der Matrix zur Leitzieldefinition. Z.B. Abfallmengen, Anzahl der Nahversorgungsbetriebe, Energieverbrauch, Verschuldung der Gemeinde/Region;
- *Meilenstein-Indikatoren* haben für die Entwicklung der Region eine besondere Bedeutung. Z.B. Auslastung des öffentlichen Verkehrs, Anzahl der Auspendler;

Die Entscheidung für bestimmte Indikatoren ist immer als vorläufig anzusehen. Sollte sich herausstellen, dass sie nicht mehr gebraucht werden, weil sie z.B. bereits erfüllt sind, oder es besteht kein Konsens mehr über ihre Notwendigkeit, so können sie ausgetauscht oder modifiziert werden. Diese Dynamik der Indikatoren stellt keine Schwäche dar, sondern unterstreicht den Prozesscharakter der Maßnahmenimplementierung und Leitzielrealisierung.

Sind die Indikatoren ausgewählt, so bietet der Indikatorenkompass eine gute Möglichkeit der Visualisierung von Veränderungen im Zuge der Maßnahmenumsetzung (Abb. 2). Im Indikatorenkompass werden die ermittelten Indikatoren an den Ecken des Spinnendia-

gramms aufgetragen. Die Linie 2 gilt als Ausgangslinie, sie bildet den Ist-Zustand zu Beginn der Maßnahmenumsetzung ab. Nach einer Zeitspanne von ca. einem Arbeitsjahr werden die einzelnen Indikatoren bewertet, die Ergebnisse in den Indikatorenkompass eingetragen (siehe Legende zur Skalierung von 0 bis 5) und miteinander verbunden. Die sich auf diese Weise ergebende Fläche macht ersichtlich, in welchen Bereichen Verbesserungen, Verschlechterungen oder keinerlei Veränderungen eingetreten sind. Damit können Handlungsschwerpunkte für das darauffolgende Jahr gesetzt werden.

Abb. 2: Der Indikatoren-Kompass.



Legende:

- 0 ... erhebliche Verschlechterung (Rückgang von über 50 Prozent gegenüber den Vergleichsfall)
- 1 ... leichte Verschlechterung (Rückgang von bis zu 50 Prozent gegenüber den Vergleichsfall)
- 2 ... Situation bleibt gleich (Maßnahmen haben keine Veränderung bewirkt)
- 3 ... leichte Verbesserung (Verbesserung in Hinblick auf den Vergleichsfall, die entweder quantitativ unbekannt ist oder unter 100 Prozent liegt)
- 4 ... wesentliche Verbesserung (Verbesserung um 100 Prozent, Faktor 2)
- 5 ... starke Verbesserung (mindestens vierfache Verbesserung, Faktor 4)

Der wesentliche Vorteil des Indikatorenkompasses besteht darin, dass mit relativ geringem Zeit- und Arbeitsaufwand die Gesamtaussage über den Zwischenstand der bisher geleisteten Umsetzungsarbeit visualisiert werden kann. Generell gilt: Je größer die Fläche über der Linie 2 (Ausgangssituation), desto größer ist die Verbesserung. Ein weiterer Vorteil ist die vielfältige Anwendbarkeit, da er sowohl für die gesamte Gemeinde bzw. Region (Makroebene) als auch für einzelne Projekte und Maßnahmen (Mikroebene) anwendbar ist.

Dass nicht jeder Indikator für sich alleine betrachtet werden kann, wird klar, wenn man sich vor Augen führt, dass bei der Aggregation der vielfältigen Daten bestimmte Erhebungen eventuell doppelt in den Indikatoren vorkommen, andere dafür aber ganz verschwinden. Es ist daher wichtig zu beachten, dass für die Entwicklung der Gemeinde bzw. Region unbedingt die Gesamtheit der Indikatoren betrachtet werden muss. Verschlechtert sich beispielsweise ein Indikator, so muss dies nicht zwangsläufig auch bedeuten, dass die Entwicklung in die falsche Richtung geht. Denn andere Bereiche können sich trotz, aber insbesondere auch wegen der Verschlechterung eines Indikators verbessern. (Z.B. Es ist zunächst nicht nachhaltig, wenn sich der Schuldenstand der Region erhöht. Sind die Schulden jedoch gemacht worden, um z.B. ein neues Mobilitätsmanagement umzusetzen und verbessert sich dadurch der Indikator "PKW-Bestand" in der Region, so wird deutlich, dass die beiden Indikatoren unmittelbar miteinander verknüpft sind.)

Literatur:

- Kuhn, S., Suchy, G. und M. Zimmermann (Hrsg.): Lokale Agenda 21 - Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin, Heidelberg 1998.
- Ömer, B.: Grundlagen zur Operationalisierung des Konzeptes der "ökologischen Leitplanken" für eine nachhaltige Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft. Endbericht, Wien 2000.