

## 6. Steuern und Gestalten

### Neue Leitbilder und Wohlstandsindikatoriken als Gegenstand regionaler Governance-Arrangements

---

*Bastian Lange, Christian Schulz, Sabine Weck*

**Abstract** *Damit alternative Wohlstandsverständnisse sich in regionalpolitischen Entwicklungsstrategien sowie in der räumlichen Planung niederschlagen, bedarf es einerseits einer Verständigung auf veränderte Ziele und Leitbilder sowie andererseits geeigneter Methoden der Wohlstandsbewertung. In diesem Kapitel wird zunächst betont, dass es zur Entwicklung von Leitbildern und deren Umsetzung starke Allianzen politischer, administrativer, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure braucht. Anschließend diskutieren wir, wie in solchen Governance-Arrangements neue Narrative entwickelt und in transformative Leitbilder überführt werden können.*

*Um ambitionierte Ziele von Dekarbonisierung und Klimaneutralität zu erreichen, sind Leitbilder notwendig, die idealerweise auch klare Zielvorstellungen benennen und diese mit Zeithorizonten verknüpfen. Das Erreichen dieser Ziele kann sodann über geeignete Monitoring-Systeme mit aussagekräftigen Indikatoren begleitet werden. Neue Methoden der Wohlstandsbewertung gehen – wie die Beispiele Gemeinwohlabilanzierung und Donut-Ökonomie zeigen – weit über bisher etablierte Indikatoren der Wohlstandsmesung hinaus und können vor Ort eine eigene Performativität hinsichtlich Problemsensibilisierung und Mobilisierung von Akteuren entfalten. Dies verdeutlichen wir am Beispiel des Brüssel-Donut-Projekts.*

#### 6.1 Partizipation und Steuerung

Klimaanpassungsziele und die damit verbundene Transformation zu einer postfossilen Energieversorgung sind durch zahlreiche global abgestimmte multilaterale Abkommen seit Jahren auf nationaler Ebene ratifiziert. So eindeutig und unmissverständlich die Zielsetzung ist, so offen und multiper-

spektivisch sind die entsprechenden Wege, sich auf lokaler und regionaler Ebene auf akzeptierte und legitimierte Absenkpfade zur CO<sub>2</sub>-Minimierung bis hin zur Klimaneutralität zu verständigen.

Diesen Umstand greifen wir in diesem Beitrag auf, in dem wir alternative Handlungspraktiken, wie stoffstromliche CO<sub>2</sub>-Absenk- und Bilanzierungspraktiken oder gemeinwohlorientierte Wirtschaftsentwicklung um die Frage ihrer regionalen Steuerung sowie ihrer partizipatorischen Mitentscheidung erweitern. Wir gehen dabei davon aus, dass es zur Durchsetzung alternativer Wohlstandsverständnisse in regionalpolitischen Entwicklungsstrategien sowie in der räumlichen Planung einerseits eine Verständigung auf veränderte Ziele und Leithilder sowie andererseits geeignete Methoden der Wohlstandsbewertung (Indikatorik) braucht.

Aktuell fehlt für die Anerkennung zukunftsfähiger Wohlstandsmodelle und -indikatoren oftmals die breite Akzeptanz bei Bevölkerung und Politik. Der enorme politische Widerstreit um angemessene Absenkpfade für CO<sub>2</sub>-neutrale Energieproduktionen bestärkt uns, die Rolle von Leitbildern und Narrativen als kommunikative Ressourcen zum Verhandeln, Aushandeln und Festlegen von Transformationspfaden auf regionaler Ebene in Augenschein zu nehmen. Derartige lokal und regional vermittelte alternative Leithilder benötigen verstärkt – so unsere Beobachtung – fundierte Akzeptanz durch Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Rein top-down formulierte Leitabsichten, wie sie in den vergangenen Dekaden auch die Raumplanung vorlegte, basierten lange Zeit nur auf einem Konsens von prioritären Stellvertreter- und Interessengruppen. Partizipative Formate der Leitbildentwicklung sowie Instrumente der direkten Demokratie (z.B. Bürger:innenentscheide) finden vermehrt An- und Verwendung, wenn eine Gemeinde oder Region ambitioniertere Ziele etwa zum Erreichen von Dekarbonisierung sowie ›Klimaneutralität‹ beschließt. Das Verfolgen solcher Ziele muss sodann durch ein geeignetes Monitoring aussagekräftiger Indikatoren begleitet werden.

Vor diesem Hintergrund stellt der Beitrag alternative Indikatoriken zur Bemessung und Erfassung von Wohlstand vor, die in den vergangenen Jahren einen regen Zulauf erfahren haben. Parallel wird der Beitrag politische sowie gemeinschaftliche Bestrebungen wachstumskritischer alternativer Lebensformen sowie Politikansätze beleuchten. Neben stoffstromlichen Bilanzierungen verschiedener Ressourcen sowie entsprechenden Modellierungen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen haben in jüngster Zeit verschiedene Indexe das subjektive oder kollektive Wohlbefinden zu erfassen versucht.

Während Stoffstrombilanzierungen den Fokus auf Güter und Ressourcen richten, haben sie Menschen tendenziell als Konsument mit bestimmten Verhaltensweisen ins Bemessungskalkül und die Modelle integriert. Fügt man dagegen menschliche Bedürfnisse als Indikatorik in die Bemessung ein, wird schnell klar, dass ebenso hohe Kontextunterschiede maßgeblich die Betrachtungslogik bestimmen. Wir analysieren daher an wenigen ausgewählten Fällen von Regionen in Europa die Prozesse und Governance-Arrangements, mit denen aktuell daran gearbeitet wird, derartige Bemessungsindexe in die Welt zu bringen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 6.2 werden zunächst konzeptionelle soziale Innovationen und Bündnisse, aus denen Absichten für die Reformulierung regionaler Wohlstandsbemessungen in jüngster Zeit erwachsen, eingeführt. Daran schließt sich eine Betrachtung der Rolle von Leitbildern und Narrativen in Kapitel 6.3 an. Kapitel 6.4 stellt ergänzende oder neue Indikatoren als Antworten auf globale Erkenntnisse der planetaren und anthropozänen Grenzen vor. In Kapitel 6.5 werden Thesen formuliert und anschließend in 6.6 mit dem Konzept der Donut-Ökonomie ein aktuell intensiv diskutierter Ansatz beleuchtet.

## 6.2 Bündnisse bauen

Die Verpflichtung zum Gemeinwohl lässt sich aus dem Grundgesetz ableiten und ist im kommunalen Planungshandeln ebenso verankert wie im gesetzlich verankerten Anspruch an gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Eine gemeinwohlorientierte regionale Entwicklung ist somit normativer Anspruch, aber sie realisiert sich in einem (teils konflikthaften) Prozess der Aushandlung unterschiedlicher Interessen und Positionen. Alternative Wohlstandsverständnisse in regionalpolitischen Entwicklungsstrategien realisieren sich in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, der auf unterschiedlichen Ebenen (von lokal bis überörtlich) und in unterschiedlichen Bereichen (Wohnen, Daseinsvorsorge etc.) stattfindet.

Breite Bündnisse und regionale Zusammenschlüsse von Akteuren helfen und unterstützen dabei, alternative Wohlstandsverständnisse in regionalpolitischen Entwicklungsstrategien durchzusetzen. Um über verdienstvolle Einzelprojekte hinaus eine transformative Kraft in der Regionalentwicklung zu entfalten, brauchen gemeinwohlorientierte Ansätze begünstigende institutionelle Settings, Anreizstrukturen und Förderung. Dies gelingt nur über die

Bildung von sektorübergreifenden Bündnissen und inter- wie intraregionalen Koalitionen vor Ort und das Wissen der handelnden Akteure um kritische Faktoren im Durchsetzungsprozess.

Forschungen zur Transformationstheorie oder zur Ausbreitung von sozialen Innovationen verweisen auf solche kritischen Faktoren, um neue soziale Praktiken und Organisationsmodelle durchzusetzen. So unterscheidet Christmann (2022) vier Phasen: In der Latenz- und Problematisierungsphase werden die Herausforderungen vor Ort immer deutlicher und Handlungsdruck entsteht. In der Entstehungsphase werden Lösungen gesucht; es bilden sich teils neue Bündnisse von Akteuren, Handlungsansätze werden diskutiert und es können Freiräume für auch experimentelle Lösungsansätze entstehen. In der Justierungsphase reagieren Akteure auf die auftretenden Umsetzungsschwierigkeiten. In der Stabilisierungs- und Ausbreitungsphase haben sich neue Ansätze bewährt, werden in ihrem Wert anerkannt und stabilisieren sich in institutionellen Settings.

Für jede dieser Phasen lassen sich nach Christmann (2022) kritische Momente und Faktoren identifizieren, die dazu führen, dass neue innovative Ansätze auch scheitern können. Savini und Bertolini (2019) verweisen darauf, wie neue, experimentelle Ansätze durch Beharrungskräfte in den bestehenden politisch-institutionellen Settings vor Ort marginalisiert oder assimiliert werden können. Neue Ansätze und Innovationen sind somit immer in Gefahr, sich an institutionellen Beharrungskräften oder in politischen Aushandlungsprozessen aufzureiben und wieder zu verschwinden.

Aus der Perspektive der Transformationsforschung wird die Bedeutung »radikaler Innovationen« (Geels, 2019: 1) unterstrichen. Wie Geels und Schot argumentieren (2007: 402) ist für die Durchsetzung einer Nischeninnovation (einer neuen sozialen Praktik, einer neuen Organisationsform) eine Angleichung der Visionen und Handlungen verschiedener Gruppen und ein sektorübergreifendes, gemeinsames Verständnis über den weiteren Weg notwendig. Daraus wird deutlich, dass sich alternative Wohlstandsverständnisse in einem Prozess durchsetzen, der mehrere Handlungsfelder, Handlungsebenen (lokal, translokal, global) und Perspektiven von verschiedenen Ansprechpartnern (*stakeholder*) einbezieht, damit sich Institutionen und Praktiken vor Ort ändern (Avelino/Wittmayer/Pel et al. 2019).

Die Impulse für solche Bündnisse, über die sich innovative neue Praktiken und gemeinschaftlich getragene alternative Verständnisse durchsetzen, können aus unterschiedlicher Richtung kommen, von sozialen Unternehmer:innen und Bottom-up-Netzwerken wie auch über Politiken oder Förder-

programme von überlokalen Handlungsebenen. Im Folgenden werden einige Bündnisse vorgestellt und darauf aufbauend ihr Beitrag zur Durchsetzung alternativer Wohlfahrtsverständnisse diskutiert.

### **Bottom-up-Initiativen zur Beratung und Unterstützung**

In vielen Städten und Regionen entwickeln sich durch das Engagement einzelner Personen Projekte und Initiativen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich: »von unten« etablierte und getragene Netzwerke, die in Kooperation mit weiteren Unterstützern (z.B. Wirtschaft, Kommunen) Ziele einer gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Raumentwicklung verfolgen. Solche Initiativen aus der Zivilgesellschaft entstehen aus dem Wunsch heraus, die eigene Wohn- und Lebenswelt mitzustalten, alternative Praktiken in die Realität umzusetzen und sich in gesellschaftliche Diskurse oder politische Entscheidungsprozesse einzubringen. Eine auf lokaler oder regionaler Ebene langfristig angelegte, partizipative Politik von Kommunen und Ländern im Rahmen eines kooperativen Planungsverständnisses kann zur Entstehung solcher zivilgesellschaftlicher Initiativen beitragen.

Zumeist erkämpfen sich bottom-up etablierte Initiativen aber erst Wirksamkeit und schaffen sich so den Freiraum, um unter den Bedingungen einer globalen kapitalistischen Marktwirtschaft alternative Realitäten materiell durchzusetzen, Unterstützung zu mobilisieren und sich im politischen Raum Gehör zu verschaffen. Um mit dem Thema Wohnen ein beispielhaftes Themenfeld herauszugreifen: In vielen Städten und Regionen gibt es mittlerweile Netzwerke von Aktiven, um genossenschaftliche und nichtrenditeorientierte Wohnformen zu fördern. In Dachvereinen oder -genossenschaften lernen Projektgruppen und Initiativen voneinander, unterstützen sich gegenseitig und geben ihr Wissen an interessierte Initiativen weiter (siehe das Prinzip der lokalen oder regionalen Dachgenossenschaften für Wohnprojekte oder auch das Beispiel des Mietshäuser-Syndikat-Modells [Mietshäuser Syndikat 2021]). Die Gründung neuer Projekte wird so erleichtert, weil auf bewährte Lösungen und eingeübte Verfahren zurückgegriffen werden kann, Expertise geteilt und somit auch das Risiko des Scheiterns neuer Initiativen vermindert werden kann. Ein Vorteil der Netzwerkbildung ist auch die gemeinsame Interessenvertretung, um politischen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Wenn sich Aktivisten auf lokaler oder regionaler Ebene zusammenschließen, können sie ihre Interessen besser in kommunale Politik oder Landespolitik einbringen und dadurch leichter Zugang zu Flächen erhalten

oder beim Verkauf von kommunalen oder Landesimmobilien berücksichtigt werden. Einige Kommunen erkennen die Vorteile solcher Netzwerke für bezahlbares Wohnen und städtisches Gemeinwohl und unterstützen die Aktiven, so beispielsweise in Leipzig das Netzwerk Leipziger Freiheit<sup>1</sup> oder auch die Mitbauzentrale München<sup>2</sup>.

Für den Bereich Energieversorgung zeigen weitere Beispiele, wie über bewohnergetragene lokale Energiegemeinschaften oder -genossenschaften die Bereitstellung von erneuerbarer Energie mit lokaler Wertschöpfung für die Kommune verbunden wird (siehe Kapitel 3). Solche kooperativen Bündnisse funktionieren besonders gut im lokalen oder regionalen Maßstab, wo die Wege kurz sind, können aber auch auf der nationalen Ebene organisiert werden. So setzt sich das Netzwerk Immovielien e. V. seit vielen Jahren für bessere Rahmenbedingungen für eine gemeinwohlorientierte Stadt- und Immobilienentwicklung in Deutschland ein.

### Netzwerk Immovielien e. V.

**Ort/Region:** Deutschland

**Initiator:innen:** Akteure aus Zivilgesellschaft, öffentlichem Sektor, Wirtschaft, Stiftungen etc.; unterstützt von der Montag Stiftung Urbane Räume

**Gründungszeitpunkt:** 2018 als Verein gegründet, seit 2016 aktiv

**Mitwirkende:** über 250 Akteure aus Zivilgesellschaft, öffentlichem Sektor, Wirtschaft, Stiftungen und Wohlfahrtseinrichtungen, Wissenschaft. Ein ehrenamtlicher Vereinsvorstand wird unterstützt von einer Koordinierungsstelle.

**Ausgangsproblem:** Stadt- und Immobilienentwicklung sind heutzutage überwiegend von privatwirtschaftlichen Projekten mit wirtschaftlicher Renditeerwartung geprägt. Die Auswirkungen einer solchen Praxis der Stadt- und Immobilienentwicklung sind in den Städten und Gemeinden sichtbar. Sie zeigen sich in steigenden Boden- und Immobilienpreisen, wenn Wohnen zunehmend zur Marktware wird, aber auch in Exklusionsprozessen und sozialräumlicher Fragmentierung. Nur: Wem gehört der städtische Raum und was hält lokale Gemeinschaften zusammen?

1 Siehe <https://www.netzwerk-leipziger-freiheit.de/> (05.04.2024).

2 Siehe <https://www.mitbauzentrale-muenchen.de/startseite.html> (05.04.2024).

**Lösungsansätze:** Einer gemeinwohlorientierten Stadt- und Immobilienentwicklung geht es darum, der ‚Rendite‘ für das lokale Gemeinwesen einen Wert beizumessen. Damit ist eine nachhaltigere Wirtschaftsweise und eine höhere lokale bzw. regionale Wertschöpfung angesprochen. Stadt- und Immobilienentwicklung soll sich stärker an den örtlichen Bedürfnissen ausrichten und den Bewohner:innen vor Ort zugute kommen. Das Netzwerk Immovieien e. V. setzt sich dafür ein, dass eine gemeinwohlorientierte Boden- und Immobilienentwicklung zum neuen Standard in Planung, Verwaltung und Finanzierung von Immobilien wird. Dazu formuliert das Netzwerk fünf Forderungen und konkretisiert die Schritte, die zu einer gemeinwohlorientierten Boden- und Immobilienentwicklung beitragen. Dazu zählen (Netzwerk Immovieien 2023):

1. Boden sichern!
2. Mehr Kooperation!
3. Gutes Geld!
4. Passendes Recht!
5. Andere Förderung!

Das Netzwerk Immovieien e. V. erstellt Arbeitshilfen, organisiert den Austausch von Informationen zwischen Akteuren und trägt konkrete Forderungen für die Weiterentwicklung von rechtlichen Grundlagen, finanziellen Rahmenbedingungen usw. in Politik und Öffentlichkeit.

**Relevanz:** Gemeinwohlorientierte Projekte der Stadt- und Immobilienentwicklung haben es, trotz überzeugender Einzelprojekte, nach wie vor in vielfacher Weise schwer, sich politische und breite gesellschaftliche Unterstützung zu sichern, in der Öffentlichkeit sichtbarer zu werden und sich als Entwicklungsalternative zur privatwirtschaftlichen Renditeorientierung stärker durchzusetzen. Das Netzwerk bündelt das Erfahrungswissen, die Fachexpertise und das soziale Kapital einer Vielzahl von Akteuren aus Zivilgesellschaft, Kommunen, öffentlichem Sektor, Wirtschaft, Stiftungen und Wohlfahrtseinrichtungen sowie Wissenschaft, um die Rahmenbedingungen für die gemeinwohlorientierte Entwicklung zu verbessern.

## Kommunen als Initiatoren eines anderen Wirtschaftens

Nachhaltige, kommunale Entwicklungsprozesse können auch von Kommunen ausgehen. Oftmals sind es lokale Schlüsselpersonen, die solche Prozesse initiieren und entsprechende lokale Bündnisse anstoßen. Ein Beispiel dafür sind Gemeinden, die sich nach der Methode der Gemeinwohlökonomie (GWÖ) bilanzieren lassen (siehe auch Kapitel 6.3) und in diesem Prozess umfassende und partizipativ entwickelte Strategien für eine nachhaltige Entwicklung erarbeiten. Die Bewegung der Gemeinwohlökonomie hat ihren Ursprung in Österreich, wo einige Unternehmen ab 2010 eine Gemeinwohlökonomie-Zertifizierung anstreben. Die ersten Gemeinden folgten 2014 in Italien und Spanien und 2017 bilanzierten sich die Gemeinden Mäder und Nenzing in Vorarlberg. Mittlerweile finden sich in der Region Vorarlberg und rund um den Bodensee in Österreich, Deutschland und der Schweiz bereits viele Unternehmen, Organisationen und Kommunen, die gemeinwohlorientiert wirtschaften oder sich aktiv für die Gemeinwohlökonomie einsetzen. Voraussetzung für die Bilanzierung einer Gebietskörperschaft ist ein entsprechender Ratsbeschluss, der für Verbindlichkeit im Prozess sorgt.

Eine Gemeinwohlmatrix ist das zentrale Werkzeug der Gemeinwohlbilanzierung, um Aktivität und Handlungsziele auf wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Ebene systematisch abzubilden (siehe Abbildung 6.1). Die Erarbeitung einer Gemeinwohlbilanz setzt Bewusstseinsbildung, Bürgerbeteiligung und offene, partizipative Prozesse voraus. In der Gemeinde Kirchanschöring, die 2018 als erste deutsche Gemeinde dem Beispiel der Vorreiter-Gemeinden folgte, waren den beteiligten Akteuren vor Ort beispielsweise eine nachhaltige Energieerzeugung, die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und Alternativen zum Einfamilienhaus in Form von neuen Wohnformen für ältere Menschen und für gemeinschaftliches Wohnen wichtig (Gemeinde Kirchanschöring 2018).

Mittlerweile folgen Kommunen weltweit – Kreise wie Gemeinden – dem Beispiel einer Gemeinwohlbilanzierung. Daneben gibt es aber auch weitere vielfältige international verbreitete Konzepte oder Leitbilder, über die lokale Akteure sozioökologische oder sozioräumliche Nachhaltigkeitstransformatio-nen in Kommunen initiieren – etwa im Rahmen von Konzepten einer Essbaren Stadt (siehe das Beispiel der Stadt Andernach<sup>3</sup>) im Rahmen der internationa-

<sup>3</sup> Stadt Andernach: <https://www.andernach.de/stadt/essbare-stadt/> (05.04.2024).

len Transition-Town-Bewegung<sup>4</sup>, die für einen gemeinschaftlich organisierten Übergang in eine postfossile Gesellschaft steht, oder der Cittàslow-Bewegung<sup>5</sup>, die sich für lebenswerte Städte, ein gutes Leben und die Bewahrung regionaler Identitäten und Besonderheiten einsetzt.

## Nachhaltige Gemeinde- und Regionalentwicklung als Aufgabe der Landespolitik

Nachhaltige Gemeindeentwicklung kann auch von übergeordneter Ebene, der Landesebene, gezielt unterstützt und gefördert werden. Ein Beispiel dafür gibt es in der Region Vorarlberg. Das von der Vorarlberger Landesregierung finanzierte »Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung«<sup>6</sup> hat die Aufgabe, Selbstorganisation und Eigenverantwortung für eine nachhaltige Gemeinde- und Regionalentwicklung in Vorarlberg zu stärken. Dazu gehen die Mitarbeiter:innen des Büros in die Gemeinden und unterstützen dort lokale Veränderungsprozesse. Die Gemeinden melden entsprechenden Bedarf an Begleitung beim Büro an. Die Initiative dazu kommt manchmal aus der Politik, manchmal aus der Zivilgesellschaft. Die Gemeinden zahlen für die Prozessunterstützung einen kleinen Beitrag, der aber keine Zugangsbeschränkung zu dem Angebot des Büros darstellt.

Die Begleitung der Gemeinde durch das Büro ist auf ein bis eineinhalb Jahre begrenzt. Als Einstieg in den Prozess ist ein Gemeinderatsbeschluss als Zeichen der Verbindlichkeit wichtig. Darauf aufbauend folgt ein partizipativer und sektorübergreifender Prozess der Bestandsaufnahme und der Konzeptentwicklung. Die Aufgabe des Büros liegt darin, Menschen vor Ort zu ermutigen, »ins Handeln zu kommen«, vom Zuschauen ins Gestalten, auch wenn die Herausforderungen immer komplexer und unübersichtlicher scheinen, so Dr. Kriemhild Büchel-Kapeller vom Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung beim Amt der Vorarlberger Landesregierung in Bregenz im Gespräch am 05.09.2022.

Es gibt viele Einzelprojekte, in denen sich heute ein alternatives Wirtschaften oder ein anderes Verständnis von Wohlfahrt – jenseits rein ökonomischer

---

4 Siehe <https://www.transition-initiativen.org/> (05.04.2024).

5 Siehe <https://www.cittaslow.de/> (05.04.2024).

6 Siehe <https://vorarlberg.at/-/feb-aufgaben-und-leistungen> (20.03.2024) und die Darstellung in Kapitel 5.2.

Indikatoren – zeigt. Beispiele dafür sind die weiter oben erwähnten gemeinwohlorientierten Wohnprojekte, in denen alternative Wohnformen realisiert werden und sich Wohlfahrtsgewinne in Form von Nachbarschaftsentwicklung, Gemeinschaftsgefühl und gemeinschaftlich genutzten Ressourcen zeigen. Solche Projekte gründen sich oftmals trotz der institutionellen Rahmenbedingungen – und in einigen Fällen, weil es eine unterstützende und fördernde Politik gibt. Damit über Einzelprojekte hinaus eine gesellschaftliche Transformation hin zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung gelingen kann, so die hier vertretene These, braucht es breite und sektorübergreifende Bündnisse, um die bestehenden institutionellen Strukturen und Institutionen, die einer ökonomischen Wachstumslogik folgen, zu ändern oder zu ersetzen.

### **Die Durchsetzung neuer Praktiken als ein politischer Prozess**

Neue und innovative Praktiken, die an einem Ort entstehen, können wahrgenommen, ignoriert oder marginalisiert werden. Savini und Bertolini (2019) zeichnen anhand von drei Beispielen nach, wie sich neu entstehende, experimentelle Ansätze in einem institutionellen Setting durchsetzen und sich langfristig etablieren können – oder sich aufreihen und wieder verschwinden.

Die Durchsetzung neuer, innovativer Praktiken ist kein technischer, sondern ein politischer Prozess, weil neu entstehende Praktiken immer mit den bestehenden institutionalisierten Verhältnissen kollidieren und damit, wie etwas »schon immer gemacht« wurde. Letztendlich geht es um Machtverhältnisse und Verteilungsfragen, die konkret vor Ort ausgehandelt und entschieden werden:

Wer erhält Zugang zu freien Flächen?

Welche Konzepte werden mit Bebauungsplänen realisiert?

Wird ein Gebäude im kommunalen Besitz an den Höchstbietenden verkauft oder über Konzeptvergabe vergeben?

In dem Durchsetzungsprozess alternativer Praktiken geht es somit auch darum, welche Interpretationen oder Zukunftsbeschreibungen im politischen Prozess die Oberhand gewinnen, ob sich ein gemeinsames Problemverständnis vor Ort etabliert und die alternativen Wohlstandspraktiken als ein möglicher Lösungsansatz gesehen werden.

Hier unterscheiden sich die politischen Prozesse in den Regionen deutlich. Was sich in der einen Region bereits als Problemverständnis auf einer breiteren, einvernehmlichen Basis herausgebildet hat (im Rahmen der Exkursionen

des Arbeitskreises am stärksten in der Region Vorarlberg sichtbar), gestaltet sich als Politikfeld in anderen Regionen wesentlich konfliktorientierter im spezifischen Zusammenspiel von Problemverständnis, institutionellen Regelungen und Akteurshandeln.

### **Partizipative und sektorübergreifende Governance-Ansätze**

Damit sich ein gemeinsames Problemverständnis von Schlüsselakteuren herausbildet und Handlungsraum für neue, innovative Praktiken entstehen kann, braucht es Formate einer Verständigung über Sektoren und einzelne Akteure hinweg. Partizipative und sektorübergreifende Beteiligungsformate und gemeinsam entwickelte Projekte in einer Region sind dafür wichtig. Die genannten Beispiele aus Vorarlberg und aus dem Rahmen von GWÖ-Zertifizierungen basieren auf solchen partizipativen Formaten, mit denen die Ressourcen und das Kapital vieler unterschiedlicher Akteure (Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik) eingebunden werden, um zu mehrheitsfähigen Projekten zu kommen, die in der Tat dann auch wiederum zu Veränderungen in den bestehenden Institutionen vor Ort führen.

Ein solches Zusammenspiel aus Problemverständnis, Akteurshandeln und veränderten institutionellen Regelungen ergibt sich nicht im luftleeren Raum, sondern ist abhängig von Faktoren, die sich oft erst aus einer längeren, geschichtlichen Betrachtung der Region erklären lassen. Dazu zählen auch (pfadabhängige) kulturelle und soziale Entwicklungen, die sozusagen den Humus bilden, auf dem sich soziale Beziehungen, Zugehörigkeitsgefühle und Vertrauen entwickeln, was hier als soziales Kapital einer Region bezeichnet werden soll.

### **Förderung des sozialen Kapitals vor Ort**

Sich aktiv an der Entwicklung der eigenen Gemeinde oder Region zu beteiligen und die Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung mitzugestalten, stärkt das Gefühl von Selbstwirksamkeit und lokaler oder regionaler Zugehörigkeit. Diese aktive Beteiligung von Menschen entsteht aber auch wiederum aus einem Gefühl der Zugehörigkeit und einer Bereitschaft, die Lebensverhältnisse vor Ort zu gestalten.

Diese Bereitschaft, Initiative zu ergreifen, kann aus verschiedenen Sektoren, von verschiedenen Akteursgruppen kommen, aus der Zivilgesellschaft,

der Unternehmerschaft wie auch von politischen Entscheidungsgremien, z.B. über Förderprogramme oder regionale Strukturpolitik.

Wichtig ist bei solchen regionalen Förderprogrammen ein breit gefasstes Innovationsverständnis, das soziale Innovationen vor Ort, nachhaltige Entwicklungsimpulse und einen Wandel etablierter Institutionen umfasst. Damit sind prozedurale Innovationen und inklusive Prozesse angesprochen, über die lokale Akteure befähigt und alltägliche Formen lokaler Demokratie gefördert werden, um soziales Kapital und Kapazität vor Ort für einen transformativen Wandel aufzubauen.

»Es braucht immer beides – Reallabor und das mutige Ausprobieren einerseits, und politische Anstrengungen bzw. förderliche Rahmenbedingungen andererseits«, so Dr. Kriemhild Büchel-Kapeller im Gespräch am 05.09.2022.

### 6.3 Narrative entwickeln – Leitbilder formulieren

Leitbilder, im klassischen Verständnis der Raumplanung, dienen der Koordination der Ziele und Handlungsstrategien der Raumordnung von Bund, Ländern und raumwirksamen Fachplanungen. Sie bilden dabei einen Rahmen sowohl für raumbezogene politische Ziele, Festlegungen im Raumordnungsgesetz (ROG) und in Raumordnungsplänen als auch für konkrete Umsetzungsmaßnahmen (Müller/Brinks/Ibert et al. 2017; Manderscheid 2004).

Dieses eher enge funktionale Verständnis lässt aber Aspekte wie die Entstehung sowie die Akzeptanz und Legitimation von Leitbildern außer Acht, ebenso wie wenig randständige, noch nicht vollumfängliche Handlungsabsichten in eher losen Interessengruppen. Für die hier vorliegende Fragestellung nach der Rolle von Leitbildern und Narrativen für die Durchsetzung von wohlstandssichernden alternativen Indikatoren eröffnet sich ein spannendes Feld (Grünwald/Glockner/Schaich et al. 2021; Willinger 2019; Feola 2014).

Anders als homogene klassische Bottom-up-Bewegungen vergemeinschaften sich um die Frage von als zukunftstauglich bewerteten postfossilen Bemessungsparametern stark heterogene Allianzen. Mit erweiterten Bemessungsabsichten lösen sich neben den alten und überkommenen Indikatoren auch etablierte Verfechter:innen von ›alten‹ Indikatorikten ab: Insbesondere Aktivist:innen, Vertretende von sozialen Bewegungen und Wissenschaftler:innen sowie lokal-regionale in der Politik tätige Personen formen mehrheitlich eine vielschichtige Absichtsgemeinschaft um neue Indikatorikten. Sie >er-

zählen dabei, mit ihren je eigenen Motiven und Kompetenzen, wiederum verschiedene Geschichten und motivationale Beweggründe um ihr Mitwirken.

Hinsichtlich ihrer Motivation und ihrer Beweggründe zeigt sich, dass dabei nicht nur von etwas erzählt wird, »was Sache ist«, sondern vielmehr darüber berichtet wird, wie sie ihre Welt sowie Stadt und Region erleben, sie deuten und somit in die Vergangenheit und in die – zum Beispiel erwartete – postwachstumsbasierte Zukunft einbetten wollen. Derartige Narrative sind insofern sprachlich geronnene Deutungsmuster zu einem Sachverhalt (Knoblauch 2005). Sie sind aber *a priori* nicht festgelegt: Jedes Individuum hat eigene subjektive Deutungen der Wirklichkeit und tauscht sich kommunikativ darüber mit anderen Individuen, aber auch mit Organisationen, Institutionen etc. aus. Hierdurch entstehen Diskurse. Diese bauen auf verschiedenen, im gesellschaftlichen Wissensvorrat bereits vorhandenen beziehungsweise in diesen immer wieder neu eingespeisten Deutungsmustern und ihren sprachlichen Äußerungen auf (Keller/Truschkat 2013).

Auf der Suche nach neuen Bemessungsparametern zeigt sich, dass sich einzelne Diskursbeiträge und Erzählungen jedoch nicht (allein) auf objektiv gegebene Problemstellungen beziehen. Folgt man Espinosa (2015: 610), dann weisen Narrative auf Machtbeziehungen und »linguistic sequences, which enable plausible accounts of dynamic relationships, processes, stability, and change«. Narrative geben dadurch widerstrebende Perspektiven zu erkennen, die, folgt man Espinosa (ebd.), hochgradig kontextabhängig sind.

In diesem Zusammenhang wirkt beispielsweise das Bild der Donut-Ökonomie (siehe Kapitel 3 und 6.6) als Leitbild wie als Narrativ: Als Leitbild vereint es Handlungspraktiken, die es als visualisierte Vorstellung von positiv gemeinten Rahmungen um die Handlungsvollzüge des Menschen als ein praktisches und griffiges allgemeingültiges Bild einführt. Als Narrativ wirkt es mit einer ergebnisorientierten Governance darauf hin, dass komplexe Situationen und Prozesse verständlich werden und in einem gegebenen Bereich eine soziale und moralische Ordnung herstellen schaffen.

Narrative vermitteln demzufolge, anders als dies funktionale Leitbilder erwirken, Leitprinzipien und Werte. Hieraus wiederum resultiert die Bedeutung von Narrativen für – beispielsweise städtebauliche – Entwicklungs- und Planungsprozesse. »Sie stellen den städtischen Akteuren ein Repertoire an Weltanschauungen, Deutungsmustern, Motiven und Mythen zur Verfügung, die diese als sozialen Rahmen für ihre Wahrnehmungen und Handlungen benutzen. Dies ist umso notwendiger, je mehr sich Identitäten durch gesellschaftli-

che Entwicklungen wie Globalisierung und Digitalisierung dezentrieren und fragmentieren« (Willinger 2019: 100).

## Neue Narrative

Narrative können es durch anschauliche (emotionalisierende, vermittelnde), bildhafte und selektive Darstellung von Komplexitäten schaffen, für die Zielsetzungen der Erzählenden bzw. eines Projekts dienliche Realitäten und zugleich Visionen zu kreieren, welche die Rezipienten zur Reflexion und Interaktion anregen. Politische und investorengetriebene Stadtentwicklungsvorhaben nutzten frühzeitig derartige Wirkungszusammenhänge und ihre Agenda, Propaganda oder auch Wertever sprechen als »gebaute Motivwelt« im Sinne neuer »urban imagineers« (Hospers 2006), wie beispielsweise durch »New Waterfronts« oder »Hafencity« in Hafenstädten umgesetzt.

Populistische, technologische und machtdominierende Stadtbauvorhaben tragen immer das Signum einer komplexen Erzählkette des Gebauten in sich, die mit Gesellschaft performativ in Kontakt tritt und diese definiert – mitunter zum Statisten oder zum Akteur. Im Gegenzug weist dieses relationale und wechselseitige Verhältnis gleichzeitig auch auf verschiedene, gegebenenfalls auch kontrastierende Narrative. Derart gewendet haben Narrative ein erhebliches Potenzial für die partizipative, kooperative und demokratische Ausgestaltung von Veränderungsvorhaben. Der Begriff Narrativ hat dabei gerade für offene Prozesse in der Zivilgesellschaft hohe Ähnlichkeiten mit dem Begriff »Diskurs« (z.B. Espinosa 2015). Er hebt sich gegenüber dem Diskursbegriff aber aufgrund des sprachlich-performativen Teils des erlebten Diskurses in der Praxis von diesem ab.

Ein überzeugend eingesetztes Narrativ, wie dies beispielhaft mit der so genannten Donut-Ökonomie und neuen zukunftstauglichen Bemessungsparametern der Fall ist, kann ein wirksames Instrument sein, um die Stabilität eines Prozesses oder Projektes sowie eine regionale Anpassung an Fragen der Klimagerechtigkeit sowie des »guten Lebens« längerfristig zu unterstützen. Insbesondere bei langjährigen Transformationsprozessen und -projekten haben Narrative das Potenzial, Offenheit, Verständnis, Vertrauen und Akzeptanz für komplexe und zugleich grundsätzliche postfossile Transformationsprozesse einer Region, einer Stadt oder eines Quartiers bei beteiligten Akteuren und Anwohnenden zu schaffen. Emotionen wie Angst, Skepsis oder mindestens Respekt gegenüber Veränderungen einer persönlich vertrauten, identitätsstiftenden Umgebung, wirtschaftlichen Praxis oder gegenüber den ge-

waltigen Herausforderungen, welche die anstehenden Zukunftsaufgaben der Stadtentwicklung und Veränderungen der persönlichen Lebenswelt bedeuten, sind dabei ernst zu nehmen.

## Die Funktion und Wirkung von Narrativen

Narrative können ebenso helfen, eine beteiligte Akteursgruppe, eine betroffene Nachbarschaft oder zu beteiligende Stadtgesellschaft oder Landgemeinde näher, emotionalisierender, greifbarer und »einleuchtender« zu erreichen. Damit können Narrative helfen, einen langjährigen, oftmals am Anfang ergebnisoffenen und wenig konkreten Stadtentwicklungsprozess langfristig tragfähig zu begleiten und zu gestalten. Indem sie unterschiedliche Sichtweisen und Deutungen sprachlich zum Ausdruck bringen, werden die Beteiligten erst wirklich »sprechfähig« und können in einen Dialog auf Augenhöhe treten.

Damit liegt jedem Narrativ eine Steuerungspraxis zugrunde, die unterschiedlich explizit eine gewisse Richtungssicherheit vorgibt, was geschehen soll, und ebenso darauf hinweist, wie dieses Ziel praktisch erreicht werden kann. Dabei geht es – wie auch im Fall der Donut-Ökonomie – darum, Veränderungen »kleinteilig und auf konkrete Probleme des alltäglichen Lebens bezogen« (Gadinger/Jarzebski/Yıldız 2015: 7) und »lokal erfahrbare, pragmatische Verbesserungen« (ebd. 28) wie ebenso in planetaren Bezugsräumen zu thematisieren.

In erfolgreichen Narrationen werden zudem »ideologische und pädagogische Töne vermieden«, vielmehr geht es »um Fairness und Rücksicht in gemeinswohlorientierter Perspektive« (Gadinger/Jarzebski/Yıldız 2015: 7). Narrative sind dadurch nicht nur kommunikative Vehikel, vielmehr bemisst sich ihre Akzeptanz und Glaubwürdigkeit an den angemessenen eigenen, zu den Leitbildern und den angestrebten Zielerreichungen eingesetzten kommunikativen Mittel. Aus raumsensibler Perspektive könnte eine Betrachtung von multiskalaren Entwicklungs dynamiken raumtypologisch wie folgt aussehen:

## Typen von Governance-Narrativen

- »Bottom-up-Narrative« oder »gewachsene Narrative« (Viehöver 2001), im Sinne von »gesellschaftlich legitimierten Deutungsmustern«, die aus Interessenkonstellationen entstehen und sich verfestigen, dabei auch über lange Zeit stabil sein können, zum einen in einem stetigen Wandel begriffen sind, zum anderen aber auch deutungsstabil eher sozial schließende

Wirkungen aufweisen. Ein Beispiel ist das Narrativ des als notwendig erachteten Atomausstiegs in Deutschland.

- »Top-down«- oder »gesetzte Narrative«, auch »programmatische Narrative«, die einen Rahmen für planerisches Handeln liefern. Diese zeigen sich bei Großprojekten, internationalen Projekten und »Großen Erzählungen«. Ein Beispiel ist das Narrativ der »Smart City« oder auch das Narrativ der »Großen Transformation für die Städte«, wie es der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung (WBGU 2016) proklamierte.
- »Intermediäre Narrative«, z.B. auf der Ebene der lokalen oder regionalen Planungspraxis. Derartige Narrativprozesse zeigen sich bei stadt- und regionalbezogenen Projektvorhaben. Ein Beispiel ist das Narrativ der »Regionale« in Nordrhein-Westfalen, ein regionales Strukturförderprogramm.
- »Leitbilder«, die den narrativen Kern bilden, der durch »Storytelling« ausgeführt und illustriert wird. Ein Beispiel ist das Leitbild der »kompakten Stadt« oder auch das der sogenannten »15-Minuten-Stadt«.
- »Normative Szenarien«, die ihrerseits Grundlage für Leitbilder sein können, indem sie den Raum der Möglichkeiten umreißen – und gleichzeitig eine gemeinsame Sprache bereitstellen, um alternative Zukunftsvorstellungen explizit und diskutierbar zu machen. Ein Beispiel ist das Verbundvorhaben »New European Bauhaus«.

Die erwähnten Beispiele lassen erkennen, dass neue Problemsituationen im Verbund mit neuen Interessenkonstellationen – hier als Governance-Typen gerahmt – neue Narrative bilden und diese weitertragen. Aufgrund veränderter gesellschaftlicher Situationen, Relevanzen und Wertvorstellungen formieren sich derartige Absichten und Perspektiven in griffigen Narrativen. Sie können auch in einem Wettstreit zueinanderstehen. Konkret zeigt sich dies beispielhaft an konkurrierenden Zielvorgaben wie der Verbundinstitution »German-Zero«, die sich darauf ausrichtet und bis 2035 den Anspruch erhebt, »Deutschland klimaneutral zu machen«. Andere Klimaneutralitätsnarrative richten den Fokus auf Städte oder andere Gebietseinheiten oder auch andere Strategien. Im Kern steht die Frage, wie die in den Narrativen und Leitbildern proklamierten Absichten zu evidenzbasierten Wirkungen kommen.

## 6.4 Indikatoren entwickeln

Die Umsetzung von Leitbildern bedarf nicht nur möglichst konkreter Zielvorgaben und breiter Allianzen, sondern auch eines kontinuierlichen Monitorings. Dieses verfolgt den Zweck, das Erreichen bzw. Abweichen von (Zwischen-)Zielen sichtbar zu machen und Grundlagen für gegebenenfalls notwendiges Nachjustieren zu liefern. Auch können transparente Bewertungsmaßstäbe einen psychologisch-motivierenden Effekt haben, sowohl auf individueller Ebene (Privatpersonen, Haushalte) als auch auf organisationaler Ebene (Unternehmen, Gebietskörperschaften), wenn etwa (fast) erreichte Energiesparziele zu weiteren Anstrengungen animieren.

Die Kritik an der vorherrschenden Wohlstandsmessung (vor allem über das BIP) wurde an anderer Stelle in diesem Buch (siehe Kapitel 2 und 6) bereits ausgeführt und soll hier nicht wiederholt werden. Auch wollen wir den Blick hier nicht auf das BIP und die mit ihm verbundene Kritik verengen. Stattdessen werden wir zunächst eine Auswahl alternativer Indikatorssysteme vorstellen, bevor wir auf zwei besonders vielversprechende und aktuell intensiv diskutierte Ansätze fokussieren. Dabei ist uns bewusst, dass die Raumplanung und Regionalentwicklung schon lange mit erweiterten, zum Teil kontextangepassten Indikatoren systemen arbeiten (etwa zu soziodemographischen Dynamiken, Arbeitsmärkten oder Landschafts- und Naturraumentwicklung). Dabei bleiben allgemeinere Wohlstandsaspekte jedoch eher implizit.

### Indexe und ihre Erfassungsbereiche

Die Zweifel an der Aussagekraft bzw. Zweckdienlichkeit des BIP sind nicht neu und haben schon früh zur Entwicklung stärker differenzierender und inklusiverer Ansätze geführt. Als prominentestes und weltweit anerkanntes Beispiel ist hier der 1990 von den Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) eingeführte **Human Development Index (HDI)** zu nennen. Zusätzlich zum BIP pro Kopf misst der HDI die durchschnittliche Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt (als Näherungswert für Gesundheitsversorgung und Ernährungssicherheit) sowie die Anzahl der Jahre, die eine Person in Schule und Berufsausbildung verbringt. Obwohl der HDI ergänzende Verfeinerungen erfuhr (z.B. Inequality-adjusted HDI, Gender Inequality Index, zuletzt experimentell auch ein Planetary Pressures-Adjusted HDI), wird er oft als zu simplifizierend für die Erfassung gesellschaftlichen Wohlergehens kritisiert.

Der **Index of Sustainable Economics Welfare (ISEW)** bezieht, anders als das BIP oder der HDI, auch Aspekte der Verteilung von Wohlstand innerhalb einer Gesellschaft ein (Daly/Cobb 1989). Zudem berücksichtigt er Fragen der Umweltbelastung (Luft, Gewässer, Lärm), Ressourcenverbrauch und Flächenutzung. Des Weiteren wird gesellschaftliches Wohlergehen mittels Pendlerstatistiken, Unfallzahlen, Stadtentwicklungsprozessen, Kosten der Umweltverschmutzung sowie dem (geschätzten) Wert unbezahlter Sorgearbeit bewertet (Costanza/Cumberland/Daly et al. 1997). Der ISEW wurde erstmals für die USA berechnet, bevor er auch in anderen, vornehmlich westeuropäischen Ländern Einsatz fand. Aufgrund seiner Komplexität ist er bis heute eher Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen und konnte sich nicht als alternativer, politikrelevanter Indikator etablieren.

Als Weiterentwicklung des ISEW versucht auch der **Genuine Progress Indicator (GPI)**, ein differenzierteres und verlässlicheres Bild sozioökonomischer Entwicklungstrends zu zeichnen. Dies geschieht unter ausdrücklicher Berücksichtigung sogenannter »Regrettables«, die hier – anders als beim BIP – nicht als positiv für die Wirtschaft verbucht werden, sondern als negative Kosten. Beispielsweise werden Ausgaben für die Sanierung von Umweltschäden oder Gesundheitskosten infolge von schlechter Luftqualität vom BIP abgezogen, um den tatsächlichen sozialen Wohlstand besser zu erfassen (Kubiszewski/Constanza/Franco et al. 2013).

Der **Better Life Index** der OECD kombiniert 22 Hauptindikatoren, etwa hälftig zu sozialem Wohlstand bzw. Ungleichheiten und zu Ressourcenaspekten. Seit 2010 sind fünf »How's life?«-Berichte erschienen. Die letzte Ausgabe stellte vergleichbare Informationen aus 37 OECD-Mitgliedsstaaten sowie 4 Partnerländern bereit (OECD 2020). Der seit 2006 existierende und heute für über 150 Länder berechnete **Happy Planet Index (HPI)** ist ein Meta-Indikator, der sich auf existierende Indikatorenensysteme stützt und dabei soziale Messgrößen mit Nachhaltigkeitsindikatoren kombiniert (WEAll 2021). Konkret verknüpfte er Daten zur Lebenserwartung aus dem UN-HDI (siehe oben) mit länderspezifischen Informationen zur Lebenszufriedenheit, erfasst in der Gallup World Poll und mit ressourcenbezogenen Aussagen des jeweiligen nationalen Ökologischen Fußabdrucks.

Von den vorgenannten Indikatoren kann der HDI der UN als am etabliertesten gelten und hat eine gewisse Relevanz entwickelt, z.B. in Vergleichsstudien. Der ISEW und der GPI spielen eher im wissenschaftlichen als im politisch-angewandten Bereich eine Rolle, womöglich nicht zuletzt aufgrund ihrer Komplexität. Durch das Gewicht der OECD hat der Better Life Index eine

gewisse Sichtbarkeit erlangt, ist aber weit davon entfernt, in der Breite als Vergleichsindikator anerkannt zu werden. Letzteres gilt auch für den HPI.

Neben diesen international verbreiteten und in vielen nationalen Kontexten angewandten Ansätzen gibt es eine wachsende Zahl von Ländern, die eigene Verfahren zur alternativen Wohlstandsmessung etablieren. Genannt sei hier etwa der »Wohlstandsbericht der Arbeiterkammer Österreich« (AK 2021) oder der »Luxembourg Index of Well-Being« (auch: PIBien-être, s. STATEC 2022). Auch der »Lagebericht zur Schweizer Volkswirtschaft« geht deutlich über rein ökonomische Kennzahlen hinaus (Bundesrat 2019). 2022 hat die deutsche Bundesregierung eine entsprechende Anpassung der Systematik ihres jährlichen Jahreswirtschaftsberichts angekündigt.

## Indexe in der Diskussion

Auch wenn die vorgenannten Indikatoren differenzierter und komplexer angelegt sind als etwa das BIP, so drücken sie dennoch nur aus, was erfasst und gemessen werden kann. Quantitative Messgrößen haben eine gewisse performative Wirkung, da sie aufgrund ihrer vordergründigen Klarheit in politischen und medialen Diskursen tendenziell überbewertet werden. Fragen der Eignung und Aussagekraft der zugrunde liegenden Indikatoren und Datengrundlagen treten dabei in den Hintergrund bzw. werden kaum kritisch hinterfragt. Zudem werfen sie unmittelbar auch die Frage der **Datenverfügbarkeit** beziehungsweise -zugänglichkeit auf. Die Komplexität mancher Sammel-Indikatoren (*Composite Indicators*) erschwert nicht nur deren Lesbarkeit und Kommunizierbarkeit, sondern setzt auch die Zugänglichkeit und langfristige Nachführung aller zugrunde liegenden Einzelindikatoren voraus.

Schwierig gestaltet sich meist auch die Anwendung auf räumliche Bezugsgrößen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. Dies gilt insbesondere für Meta-Indikatoren (z. B. HPI) und andere, international vergleichend angelegte Bewertungssysteme, die auf national erhobenen Daten fußen.

Wir werden deshalb im Weiteren auf zwei Bewertungssysteme fokussieren, die über die Kombination statistisch verfügbarer Kennzahlen hinausgehen, indem sie z. B. auch qualitative Merkmale einbeziehen und gleichzeitig Adaptionsspielraum für regionale und lokale Kontextspezifika lassen. Beide Ansätze haben in den vergangenen Jahren vielseitiges Interesse vor allem in Gemeinden und Regionen ausgelöst und sind in den vorangehenden Abschnitten bereits angesprochen worden: die Gemeinwohlökonomie-Zertifizierung (GWÖ) und der Referenzrahmen der Donut-Ökonomie (DÖ).

Beiden Ansätzen ist gemein, dass sie über eine eingängige Heuristik verfügen, in der Regel stark von lokalen Gruppen getragen werden und explizite Bezüge zu übergeordneten Politikzielen (UN-SDG, Paris-Abkommen, EU-Dekarbonisierung) herstellen. Zudem haben sie das Potenzial zur maßstabsvariablen ‚Verräumlichung‘, also den konkreten Bezug zu territorialen Gebiets-einheiten, aber auch das Bewusstsein um globale Wirkungszusammenhänge. Sie scheinen daher prädestiniert für eine vertiefende Auseinandersetzung in Planungspraxis und Raumwissenschaft.

Die GWÖ werden wir im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher vorstellen. Die Methodik der DÖ wurde bereits in Kapitel 3 ausführlich beschrieben. Ergänzend legt das Beispiel Brüssel-Donut am Ende dieses Kapitels einen Schwerpunkt auf dessen partizipative Methodik.

### Das Konzept der Gemeinwohlökonomie (GWÖ)

Das von dem österreichischen Publizisten und Aktivisten Christian Felber propagierte Konzept der **Gemeinwohlökonomie** (Felber 2018) sieht vor, werteba-sierte Wirtschaftsweisen zu etablieren, die sich menschlicher Würde, Solida-rität, sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit sowie Transparenz und Fragen der Demokratisierung verschreiben. Das internationale und ra-pide wachsende Netzwerk Gemeinwohlökonomie (GWÖ) zählt weltweit über 200 Regionalgruppen. Als zentrales Instrument wurde in dem Netzwerk die GWÖ-Matrix entwickelt (Abbildung 6.1). Sie liefert ein umfängliches Analy-seraster zur Bilanzierung der gemeinwohlrelevanten Leistungen eines Unter-nehmens, einer Gebietskörperschaft (z.B. Gemeinde) oder einer Bildungsein-richtung (z.B. Universität).

Jedes der Felder in der Matrix wird einer Selbsteinschätzung unterzogen. Diese erfolgt auf einer zehnstufigen Skala, die zwar das Bewertungsergebnis numerisch skaliert, aber nicht auf quantitativen Merkmalen basiert. Die Ein-stufung basiert auf qualitativen Kriterien und einer Verortung zwischen einer Basislinie bzw. Mindestanforderung (0 Punkte) und einem momentan erreich-baren Optimum (10 Punkte). Gemeinden, die sich im jeweiligen Themenfeld nur an die gesetzlichen Mindeststandards halten (sofern vorhanden) bzw. sich bisher keine Gedanken über zusätzliche Anstrengungen machen, erhalten 0 Punkte.

Abbildung 6.1: Gemeinwohlökonomie-Bewertungsmatrix für Gemeinden.

**MATRIX V 2.0 – GEMEINDEN**



Werte des Gemeinwohls		MENSCHENWÜRDE	SOLIDARITÄT	ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT	SOZIALE GERECHTIGKEIT	TRANSPARENZ & DEMOKRATISCHE MITBESTIMMUNG	GEMEINWOHLOKONOMIE
BERÜHRUNGS-GRUPPEN		1	2	3	4	5	BR-Strukturmodell
Ausgelagerte / selbständige Betriebe Liefenant*innen Dienstleister*innen	A	Grundrechtsschutz und Menschenwürde in der Lieferkette	Nutzen für die Gemeinde	Ökologische Verantwortung für die Lieferkette	Soziale Verantwortung für die Lieferkette	Öffentliche Rechenschaft und Mitsprache	A5
Finanzpartner*innen Geldgeber*innen Steuerzahler*innen	B	Ethisches Finanzgebaren / Geld und Mensch	Gemeinnutz im Finanzgebaren	Ökologische Verantwortung der Finanzpolitik	Soziale Verantwortung der Finanzpolitik	Rechenschaft und Partizipation in der Finanzpolitik	B5
Politische Führung Verwaltung und koordinierte Ehrenamtliche	C	Individuelle Rechts- und Gleichstellung	Gemeinsame Zielvereinbarung für das Gemeinwohl	Förderung ökologischen Verhaltens	Gerechte Verteilung von Arbeit	Transparente Kommunikation und demokratische Prozesse	C5
Bürger*innen und Wirtschaft	D	Schutz des Individuums, Rechtsgleichheit	Gesamtwohl in der Gemeinde	Ökologische Gestaltung der öffentlichen Leistung	Soziale Gestaltung der öffentlichen Leistung	Transparente Kommunikation und demokratische Einbindung	D5
Staat Gesellschaft und Natur	E	Gestaltung der Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben – zukünftige Generationen	Beitrag zum Gesamtwohl	Verantwortung für ökologische Auswirkungen	Beitrag zum sozialen Ausgleich	Transparente und demokratische Mitbestimmung	E5
STAATSPRINZIPIEN DES GEMEINWOHLS		RECHTSSTAATSPRINZIP	GEMEINNUTZ	UMWELT-VERANTWORTUNG	SOZIALSTAATSPRINZIP	DEMOKRATIE	

Quelle: GWÖ 2020: 12.

Für die weiteren Abstufungen sind die Gemeinden aufgefordert, selbst überprüfbare Bewertungskriterien zu entwickeln und plausibel darzulegen, warum sie von einem bestimmten Erfüllungsgrad ausgehen (z.B. spezifische Vergabekriterien bei öffentlichen Aufträgen). Die Mehrzahl der Felder ist in weitere Unterkategorien gegliedert, Feld »A1 – Grundrechtsschutz und Menschenwürde in Lieferketten« z.B. in die Felder »Grundrechtsschutz in der Lieferkette« (A1.1) und »Verfahrensrechte aller Betroffenen in der Lieferkette« (A1.2). Unter A1.1 fällt etwa die Einhaltung von Arbeitnehmenden-Grundrechten bei allen Zulieferern.

Die Gesamtschau der Werte für alle Teilespekte liefert die **Gemeinwohlbilanz** einer Gemeinde oder sonstigen Organisation. Die Bilanz ist sowohl Grundlage für die Erteilung eines Gemeinwohlzertifikats als auch Instrument (Dashboard) für die weitere Strategieentwicklung und Erfolgsmessung. Sie

kann z.B. mit einer Zielmatrix verknüpft werden, die mittel- bis langfristige Ziele für die einzelnen Kategorien definiert.<sup>7</sup>

Ein wichtiger Zweck der GWÖ ist sowohl die Bewusstmachung als auch die konkrete Orientierungshilfe, bereitgestellt durch die Bewertungskriterien. Dies macht das Instrument nicht nur für den Einsatz in Unternehmen und anderen Organisationen (z.B. Hochschulen) interessant, sondern auch für die Reorientierung zum Beispiel von lokal- und regionalpolitischen Leitbildern und Referenzrahmen. Eine wachsende Zahl von Gemeinden und Landkreisen nutzt die Gemeinwohlzertifizierung sowohl zur Positionsbestimmung als auch als strategisches Instrument zur Ausrichtung der lokalen Entwicklungspolitik (siehe das Beispiel Kirchanschöring in Kapitel 6.2).

Auch gemeindeeigene Unternehmen machen von ihr Gebrauch. So hat die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Bornheim im Rheinland 2020 ihre Wirtschaftsförderung und Gewerbeblächenpolitik einer Gemeinwohlbilanzierung unterzogen, um eine Grundlage für ihre nachhaltigkeitsorientierte Unternehmens- und Flächenpolitik zu generieren (Kopatz 2021).

## 6.5 Thesen und Positionierung

Vor dem Hintergrund des in diesem Kapitel dargelegten Zusammenspiels von spezifischen Allianzen, Leitbildprozessen und Monitoring-Verfahren halten wir folgende Aspekte für die Gestaltung regionaler Transformationsprozesse für elementar:

**Neue Leitbilder und Wohlstandsindikatoriken brauchen das Zusammenspiel mit einer Regionalplanung, die stärker auf Gegenstromprinzipien, Lernprozessen und Partizipation aufbaut.**

Starke Themenallianzen vor Ort und in der Region werden alleine nicht ausreichen. Wichtig ist eine übergeordnete Politik – im Sinne von Leitlinien und Vorgaben –, die die lokalen/regionalen Allianzen vor Ort langfristig und stringent

---

<sup>7</sup> Weitere Informationen zu den Zielen und Instrumenten der Gemeinwohlökonomie unter <https://germany.ecogood.org/> (Deutschland); <https://gwoe.ch/> (Schweiz); <https://austria.ecogood.org/> (Österreich) (05.04.2024).

in der Umsetzung von BilanzzieLEN unterstützt. Es braucht beides: Eine stärkere Eigenverantwortung für die Entwicklung vor Ort (Relokalisierung von ökonomischen Kreisläufen, dezentrale Energieversorgung etc.) und eine Strukturpolitik, die regionale Transformationsprozesse in den Räumen begleitet. Regionalplanung sollte eine partizipativ gestaltete Verantwortungsübernahme (*Leadership*) für Wohnumfeld, Lebensraum und Gemeinwohl auf regionaler Ebene ermöglichen.

Wie dieses Gegenstromprinzip ausgestaltet ist, wird je nach vorhandenem Kapital in den Regionen (Leadership, sozial innovative Akteure, Kooperationen und Kooperationsdichte, soziales Kapital) sehr unterschiedlich sein. Das Beispiel Vorarlberg steht hier für existierende Praktiken und Prozesse, die eine solche regional und partizipativ gestaltete Verantwortungsübernahme bereits punktuell sichtbar machen. Das Beispiel der Donut-Ökonomie illustriert, wie die Leadership einzelner Personen in politischer Verantwortung alternative Praktiken in die Welt bringt.

### **Beharrungskräfte können durch experimentelle Praktiken und tragfähige Narrative überwunden werden.**

Die Durchsetzung von alternativen Wohlstandspraktiken ist ein konflikthafter politischer Prozess, der mit Verteilungskonflikten um Privilegien und Macht verbunden ist. Soziale Innovationen und experimentelle alternative Praktiken treffen auf die Beharrungs- und Widerstandskräfte etablierter Akteure und Institutionen. Sich darauf einzustellen und tragfähige Narrative zu entwickeln, ist für die langfristige Orientierung der Akteure alternativer Wohlfahrtsverständnisse in diesen Veränderungsprozessen wichtig.

### **Regionale Rahmenbedingungen für Transformation variieren kontextabhängig und können historisch kontingent bzw. pfadabhängig sein.**

Die Regionen sind im Sinne ihres Kapitals und ihrer Voraussetzungen (innovative Transformationsakteure, soziales Kapital in einer Region etc.) sehr unterschiedlich. Förderliche Faktoren sind somit auch aus einer längeren, geschichtlichen Entwicklung der Region und ihren Erfahrungen mit Strukturbrüchen und der Resilienz in Transformationsprozessen zu erklären. Hier sind einige Regionen stärker begünstigt als andere und es stellt sich die alte Frage, wie (soziale) Innovation in nichtinnovativen Regionen organisiert

werden kann. In nichtinnovativen Regionen könnten stärkere Top-down-Impulse (Förderprogramme, Anreizstrukturen etc.) wichtig sein.

**Experimentelle Ansätze ermöglichen, neue Indikatoriken der Wohlstandsbewertung zu entwickeln (»von Real-Labor zu Regional-Labor«).**

Um neue Indikatoriken nicht nur methodisch konsistent und handhabbar zu machen, sondern auch ihre Akzeptanz und gegebenenfalls psychologische Lenkungswirkung zu befördern, können experimentelle Prozesse auf regionaler Ebene (siehe Kapitel 6.5 Brussels Donut) einen wichtigen Beitrag leisten. Nicht nur bedarf es der Erprobung eingängiger Visualisierungs- und zugänglicher Tracking-Methoden, die idealerweise interaktive Schnittstellen zum individuellen Ausprobieren anbieten (wie z.B. Plattformen zur Berechnung des persönlichen ökologischen Fußabdrucks); auch sollten Privatpersonen die Möglichkeit haben, selbst zur Entwicklung beizutragen, etwa über partizipative Methoden der »Citizen Science«. Letztere sollte dabei nicht bei dem verbreiteten (und verkürzten) Verständnis im Sinne des »Crowdsourcings«, das heißt der Datenbeschaffung durch Bürger:innen, stehenbleiben. Stattdessen sollte sie im Sinne eines emanzipatorischen und demokratischen Forschens auch die Erwartungen, Präferenzen und Anregungen von Nicht-Fachleuten fortlaufend einbeziehen.

**Translokale bzw. internationale Netzwerke befördern die innovative Weiterentwicklung von Konzepten und Methoden.**

In Ergänzung zu einem Gegenstromprinzip auf regionaler/überregionaler Ebene (siehe These 1) sind translokale und transnationale Netzwerkstrukturen zwischen Allianzen und Bündnissen wichtig für Impulse (z.B. Nachahmung von Pionierzvorhaben), multilaterale Lernprozesse und die Weiterentwicklung des methodischen Instrumentariums. Dies können Bündnisse zwischen Städten, Gemeinden und Regionen sein, die sich unter einem Leitbild (Cittàslow, Gemeinwohlökonomie etc.) zusammenfinden, oder auch Netzwerke von experimentellen Projekten und Initiativen, die über Allianzen mehr Sichtbarkeit und größeren politischen Einfluss gewinnen.

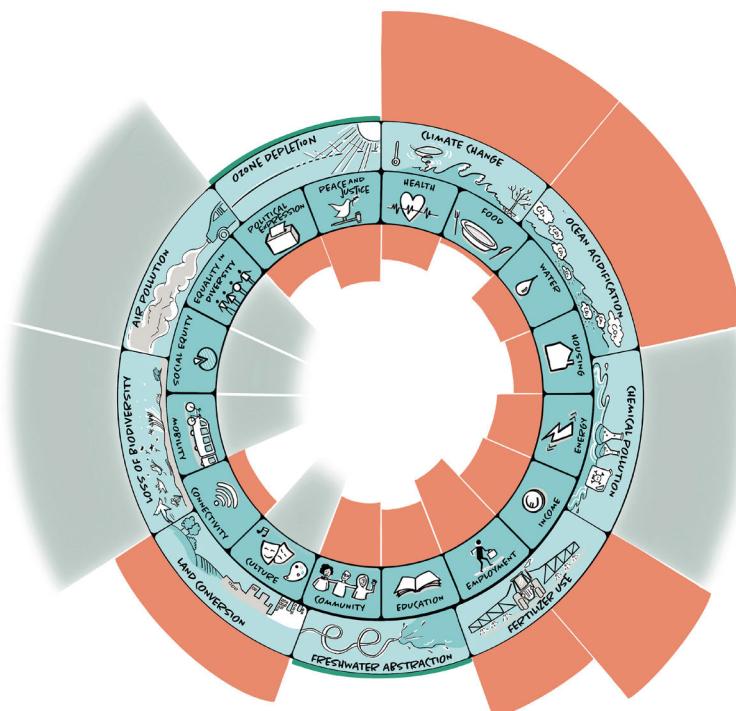
## 6.6 Brussels Donut

In der Hauptstadtregion Brüssel – neben der Wallonie und Flandern eine der drei föderalen Regionen Belgiens – haben im Jahr 2020 lokale Initiativen mit starker Unterstützung durch das Wirtschaftsressort der Regionalregierung einen bemerkenswerten Prozess in Gang gesetzt. Basierend auf dem beschriebenen Donut-Modell wurden hier in einem partizipativen Vorgehen Indikatoren und Ziele formuliert, die es ermöglichen, die Donut-Methode für das Monitoring der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung zu nutzen. Neben der Erfassung des Ist-Zustandes für die einzelnen Indikatoren zählt dazu auch die Formulierung von Zielvorgaben für die Jahre 2030 und 2050 (siehe unten).

Träger des Vorhabens sind die gemeinnützige Organisation Confluences (ein Zusammenschluss lokaler NGOs) und die Wirtschaftshochschule ICHEC in Zusammenarbeit mit dem bereits erwähnten DEAL (siehe Kapitel 3 in diesem Buch). Sowohl finanzielle als auch politische Unterstützung erfährt das Projekt durch die regionale Staatssekretärin für Wirtschaft und Beschäftigung und deren Behörde (vergleichbar einem deutschen Landesministerium).

Kernelement ist das »Donut-Portrait« für die Hauptstadtregion, das seit Juni 2023 in seiner zweiten Fassung vorliegt (Brussels Donut 2023). Es stellt die Makro-Ebene des »Brussels Donut« dar und erfasst 20 soziale sowie 16 umweltbezogene Dimensionen (siehe Abbildung 6.2). Sie werden weiter unterschieden in lokale und globale Dimensionen. Lokale Dimensionen sind bezogen auf das Territorium der Hauptstadtregion mit ihren 19 Gemeinden und circa 1,2 Millionen Einwohner:innen (z.B. Luftbelastung, Flächenverbrauch, Wohnungsmarkt).

Abbildung 6.2: Das Brüsseler »Donut-Portrait« 2023.



Quelle und Legende: <https://donut.brussels/en/brussels/en-macro-portrait/>; Lizenz: cc-by-sa/4.0 (05.04.2024).

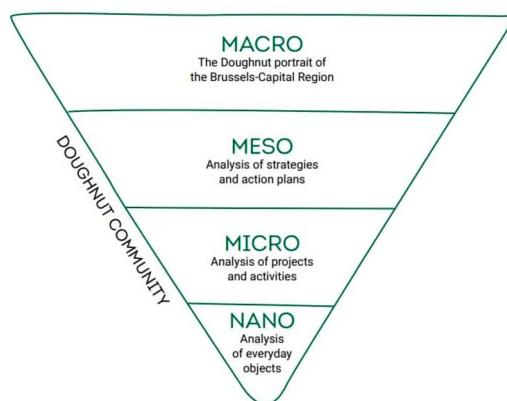
Die globalen Dimensionen sind Ausdruck wirtschaftlicher Verflechtungen, ökologischer Wechselwirkungen und gesellschaftlicher Verantwortung im internationalen Kontext, vor allem bezogen auf Nord-Süd-Zusammenhänge. Zu letzteren gehören globale Umwelteffekte (Klimawandel, Ozeanversauerung) ebenso wie Menschenrechtsfragen entlang von Lieferketten (Fairtrade). Daraus ergibt sich das für das Vorhaben zentrale Prinzip der »Vier Linsen« (*lunettes*) – lokal-sozial, lokal-ökologisch, global-sozial, global-ökologisch –, das auch auf den anderen Ebenen den Donut-Projekts Anwendung findet (siehe unten).

Jede der 36 Dimensionen wird auf der Grundlage mehrerer Indikatoren bewertet (insgesamt: 566), die von der Projektgruppe in einem mehrstufigen

Verfahren definiert wurden. Dieses bestand aus Stakeholder-Workshops mit verschiedenen Interessengruppen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung sowie aus einer standardisierten Umfrage. Die für Brüssel getroffene Auswahl weicht von der ursprünglichen Donut-Systematik ab und geht vor allem im sozialen Bereich deutlich darüber hinaus. Innovativ ist auch die global-relationale Perspektive über den Mandatsraum der Gebietskörperschaft, wenngleich diese eine besondere methodische Herausforderung darstellt.

Die angestrebten Werte für die Zieljahre 2030 und 2050 wurden durch eine Verknüpfung internationaler und nationaler Politikvorgaben (z.B. Klimaziele), wissenschaftlicher Empfehlungen und projektinterner Beratungen definiert (für weitere Details zur Methodik siehe Brussels Donut 2023).

*Abbildung 6.3: Das Mehrebenensystem des »Brussels Donut«.*



Quelle: <https://donut.brussels/en/brussels/>; Lizenz: cc by-sa/4.0/ (05.04.2024).

Eine weitere Besonderheit des »Brussels Donut« ist sein Mehrebenenansatz. Neben der bereits beschriebenen **Makro-Ebene** und dem Donut als Monitoring- und Planungsinstrument beinhaltet das Vorhaben drei weitere Ebenen (siehe Abbildung 6.3). Diese weichen zwar methodisch von der eigentlichen Donut-Systematik ab, beziehen sich aber auf deren Grundprinzipien hin-

sichtlich planetarer Grenzen und sozialer Fundamente. Dabei hat sich auf der **Meso-Ebene** die Regionalregierung selbst dazu verpflichtet, alle politischen Programme und Pläne einer Prüfung hinsichtlich ihrer Donut-Kompatibilität zu unterziehen. Dazu gehören nicht nur Gesetzesinitiativen oder Instrumente der Regionalplanung, sondern auch Teile der Wirtschaftsförderungspolitik inklusive ihrer finanziellen Unterstützung für einzelne Branchen oder Betriebe (siehe Mikro-Ebene).

Auf der **Mikro-Ebene** werden sowohl einzelne Vorhaben (z.B. ein Infrastrukturprojekt) auf den Prüfstand gestellt (etwa in Stakeholder-Foren) als auch die Lenkungswirkung finanzieller Anreizinstrumente, etwa die Vergabe von Zuschüssen an Existenzgründer:innen.

Schließlich beschäftigt sich die **Nano-Ebene** vor allem zum Zweck der Bewusstseinsschaffung mit der Analyse kleinteiliger Vorhaben (Umgestaltung eines Straßenabschnitts) oder einzelner Produkte. So wurden am Beispiel eines Smartphones in Workshops mit wissenschaftlicher Begleitung die sozialen und ökologischen Implikationen seiner Herstellung, seines Gebrauchs und seiner ›Entsorgung‹ in Form von Infografiken dokumentiert – wiederum unter konsequenter Berücksichtigung aller vier oben genannten »Linsen«.

Trotz weitreichender Ambitionen mit starker institutioneller Unterstützung bleibt der »Brussels Donut« ein temporäres Projekt, das aktuell dem Ende seiner zweiten Phase (Frühjahr 2024) entgegenseht. Das heißt, eine längerfristige Finanzierung und organisatorische Konsolidierung bleibt ungewiss und droht zum Spielball sich ändernder politischer Rahmenbedingungen zu werden. Schon zwischen der ersten und zweiten Projektphase hatte es eine vorübergehende Finanzierungslücke gegeben. Die Projektkoordinator:innen streben deshalb an, aus der Logik der temporären Projektförderung auszubrechen und Zugang zu einer längerfristigen institutionellen Förderung zu erlangen.

Nur so könne der Widerspruch zwischen der Langfristigkeit des Donut-Vorhabens und der bisher nur kurzfristigen Planungssicherheit überwunden werden. Für Barbara Goffin, die Projektleiterin, handelt es sich derzeit um »a very long term process based on a short term financing« (Interview vom 22.9.2023). Dazu würde auch gehören, das Daten-Monitoring der Makro-Ebene als öffentliche Aufgabe in einer regionalen Behörde anzusiedeln, während sich Confluences stärker um die Meso- bis Nano-Ebene kümmern würde, unter Umständen finanziert durch Stiftungen.

Auch stößt die Umsetzung einzelner Vorhaben nicht bei allen Interessengruppen auf Gegenliebe. So wurde beispielsweise die selektive Vergabe von

Fördergeldern an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu einem Streitthema und führte zu einer moderateren Definition sozialer und ökologischer Be-willigungskriterien. Gleichwohl ist es der Initiative gelungen, innerhalb kur-zer Zeit ein starkes Leitbild zu entwickeln, das sektorenübergreifend verfängt und über ein hohes Mobilisierungspotenzial auf verschiedenen gesellschaftli-chen und politischen Ebenen verfügt.

Zugleich ist es gelungen, durch die partizipative Vorgehensweise neue, teils ungewöhnliche Allianzen zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen zu schmieden (»Bündnisse bauen«). Und schließlich wurde eine differen-zierte und kontextadaptierte Indikatorik entwickelt, inklusive mittel- und langfristiger Zielvorgaben. Zugleich bleibt das Konzept anschlussfähig an internationale Debatten und beteiligt sich an der weiteren Entwicklung des Donut-Ansatzes.

Die hohe Zahl von Anfragen für Informationsgespräche und Trainingsver-anstaltungen, die das Brussels-Donut-Team von Gemeinden und Regionen aus allen Teilen Europas erhält, zeugen von einem gewissen Momentum. Dieses könnte genutzt werden, um in Brüssel und an anderen Orten eine Verstetigung des Donut-Monitorings zu ermöglichen und damit gleichzeitig eine größere Verbindlichkeit der Indikatorik zu gewährleisten.

