

# Nachhaltige Entwicklung braucht die Verankerung in der Verwaltung

.....  
 Peter Knoepfel  
 peter.knoepfel@idheap.unil.ch



Zahlreiche Bundesämter und einige Kantone haben in den vergangenen Jahren Instrumente für eine Nachhaltige Entwicklung in ihre Verwaltungsprozesse integriert. Eine Studie zeigt, dass die Einrichtung von Delegierten oder Fachstellen, die der Nach-

haltigkeit verpflichtet sind, den Einsatz von Tools wie Nachhaltigkeitsbeurteilung und -monitoring erleichtert und eine vertiefte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitspostulaten in den Sachpolitiken bewirken.

Nachhaltige Entwicklung (NE) kann langfristig nur erreicht werden, wenn sie in Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft institutionalisiert wird. Im Jubiläumsjahr des Nachhaltigkeitsgipfels von Rio de Janeiro bestehen dafür auch in der Bundesverwaltung und in wichtigen Pionierkantonen vielversprechende Ansätze. Von den knapp 60 grossen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung – meist handelt es sich um Bundesämter – verfügte 2010 mehr als ein Drittel über eine Delegierte oder einen Delegierten für Nachhaltigkeitsfragen; acht Bundesämter unterhalten sogar eigene Dienststellen für NE. Dies stellt eine robuste strukturelle Verankerung der NE in wichtigen Sektoralpolitiken dar und erleichtert insbesondere wiederkehrende Monitoring-Aktivitäten sowie die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für gesetzgeberische und administrative Vorhaben. Die damit einhergehende prozedurale Verankerung der NE in wiederkehrenden Verfahrensabläufen führt zu einer systematischen Stärkung der Nachhaltigkeitsaspekte. Gemäss den Befunden der Studie (\*) und den Ergebnissen einer vom ARE initiierten Erfahrungsgruppe sind gegenwärtig auch in anderen Einheiten der Bundesverwaltung sowie in den Kantonen und Gemeinden ähnliche Institutionalisierungsprozesse im Gang.

## Relevante Änderungen von Politikgehalten

Nachhaltigkeitsmonitoring und -beurteilung einzelner Projekte sind damit Teil der alltäglichen Verwaltungsprozesse geworden und kaum mehr wegzudenken. Erfahrungen mit ähnlichen Institutionalisierungsprozessen in den Bereichen Gesundheit und Finanzen zeigen, dass mit Instrumenten wie Nachhaltigkeitsbeurteilung und -monitoring zwar kein radikaler Umbau der betroffenen Sektoralpolitiken erreicht werden kann, immerhin aber Korrektu-



ren einzelner Projekte sowie Anstösse für neue Initiativen. Das Beispiel der Umweltpolitik zeigt, dass der strukturelle und prozedurale Aufbau umweltbezogener Verwaltungskompetenzen in den einzelnen Sektoralpolitiken einen nicht zu unterschätzendem Beitrag zur Ökologisierung geleistet hat. Ähnlich kann sektorübergreifendes und vorausschauendes Handeln der mit dem Nachhaltigkeitsdossier betrauten Instanzen entsprechende Verbesserungen der bearbeiteten Politik-inhalte bewirken.

Als Best Practices für die Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwick-

lung in den untersuchten Verwaltungen haben sich der Studie zufolge folgende Punkte bewährt:

- Ansatzpunkt für eine erfolgreiche Institutionalisierung ist ein geeigneter Auslöser. So lösten etwa kontroverse Gesetzesvorlagen oder Infrastrukturprojekte, aber auch anstehende Revisionen, Bauvergaberegulungen oder die Auseinandersetzungen zur Liberalisierung der Agrarmärkte den Aufbau eines Nachhaltigkeitsmonitorings beziehungsweise die Institutionalisierung von NHB aus.
- Innerhalb der Verwaltungseinheiten kann die NE unterschiedlich positioniert werden. Sie kann in einer Stabsstelle,

## Nécessité d'un ancrage du développement durable dans les administrations

in einer sachnahen Linie oder in einer ständigen Kommission angesiedelt werden. Die Studie regt an, NE-Fachstellen auf Ebene von Bundes- und Kantonskanzlei einzurichten.

- Die strukturelle und prozedurale Verankerung der NE sind zwei Seiten derselben Medaille. Wird eine Dienststelle oder eine Kommission für NE errichtet, so ist es für die übrigen Akteure der Dienststelle schon aus Gründen der administrativen Effizienz geboten, den Auftritt dieser neuen strukturellen Einheit in ihren Verfahren zu regeln. Denn nur durch eine solche prozedurale Klärung lassen sich Kompetenzstreitigkeiten vermeiden.

- Hauptprodukte solcher neuer Verwaltungseinheiten sind das NE-Monitoring und die NHB. Die Verankerung der NE ist umso solider, je stärker sich die Einheiten, die sich damit befassen, sowohl um die NHB (Projektebene) als auch um das Monitoring (Zustandsebene) kümmern.

Beispiele für eine erfolgreiche Institutionalisierung der NE sind: generelle NHB-Obligatorien für die Strategien, Konzepte und Fachpläne aller Sektoralpolitiken (Kanton Bern), für öffentliche Bauten (Kanton Waadt), für den Landschaftsschutz und die Gewässerbewirtschaftung (Kanton Aargau). Ähnliche Beispiele finden sich in der Neuen Regionalpolitik (SECO) oder für Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums (BLW). Generell ausschlaggebend für eine erfolgreiche Institutionalisierung der NE sind die Ausräumung potenzieller Zuständigkeitskonflikte in den betroffenen Politikfeldern sowie der Wunsch, Mängel in der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit zu beheben.

- Die Beispiele der Kantone und Gemeinden zeigen, dass ein aktiver Erfahrungsaustausch zu Monitoring und NHB eine Institutionalisierung fördert. Die erwähnte Studie regt einen solchen Austausch deshalb auch für die Bundesverwaltung an, für die mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe NE (IDANE) bereits ein geeignetes Gefäss besteht. Unter der Führung des ARE

könnte hier ein Prozess in Gang gesetzt werden, wie er vom selben Amt bereits erfolgreich in Kantonen und Gemeinden durchgeführt wird. Dadurch liessen sich die gegenwärtig verwendeten Nachhaltigkeitsinstrumente weiter harmonisieren.

- Förderlich für die NE sind ausserdem die Schulung der aktuellen und künftigen Mitarbeitenden der Fachverwaltungen sowie die Weiterbildung der Kaderleute. Dasselbe gilt für die bereichsübergreifende gemeinsame Entwicklung geeigneter Konzepte für die soziale Nachhaltigkeit, für die noch nicht genügend allgemein anerkannte und messbare Indikatoren vorliegen.

Zu hoffen ist, dass es für eine rasche und konsequente Institutionalisierung der NE nach Fukushima und Deepwater Horizon nicht noch dramatischer Schocks und Krisen bedarf, um die Botschaft des Gipfels von Rio von 1992, aber auch die nicht minder wichtige Analyse des Club of Rome aus dem Jahr 1972 zu den Grenzen des Wachstums, in Erinnerung zu rufen. An Sig-

nalen, die zur Eile mahnen, mangelt es nicht. Erinnert sei bloss an die weltweite Übernutzung der Böden, aber auch an die ungebremste Zersiedlung der Schweiz.

\* Peter Knoepfel: Die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung und drei Kantonen (VD, BE, AG). Working paper de l'IDHEAP 1b/2011, Chaire Politiques publiques et durabilité.



Peter Knoepfel, 1949, Dr. iur., Professor für Politikanalyse und Nachhaltige Entwicklung am IDHEAP (Universität Lausanne).

Spezialgebiete: Umwelt-, Raumordnungs- und Ressourcenpolitik. Stiftungsratspräsident der 2011 gegründeten sanu-durabilitas (Stiftung für Nachhaltige Entwicklung) in Biel. Mitglied des beratenden Organs des Bundes für Klimaänderungen (OCC) und wissenschaftlicher Begleiter der Erfa-Gruppe NHB des ARE.



Entscheide von heute prägen das Leben der Menschen von morgen

• • • • •

Peter Knoepfel  
peter.knoepfel@idheap.unil.ch



Ces dernières années, de nombreux offices fédéraux ainsi que quelques cantons ont introduit des instruments de développement durable dans leurs procédures administratives. Une étude montre que la création de délégations ou de services du dé-

veloppement durable facilite l'utilisation d'outils tels que l'évaluation de la durabilité (EDD) ou le monitoring du développement durable, tout en assurant que les politiques sectorielles tiennent mieux compte des postulats de durabilité.

Réaliser un développement durable (DD) à long terme nécessite de l'inscrire dans les institutions aussi bien en politique que dans l'administration, l'économie et la société. Vingt ans après le premier Sommet de la Terre à Rio, l'administration fédérale et certains cantons pionniers semblent avoir trouvé des approches prometteuses. Sur la soixantaine de grandes unités administratives de l'administration fédérale – principalement des offices –, plus d'un tiers disposait en 2010 d'une personne déléguée au DD; huit offices fédéraux s'étaient même dotés de leur propre unité de DD. Cela représente un ancrage structurel solide dans diverses politiques sectorielles d'importance et facilite un monitoring régulier et l'analyse de projets législatifs et administratifs par l'EDD. Ainsi admis dans les procédures administratives courantes, le DD gagne en importance. Selon les conclusions de l'étude de l'IDHEAP et les résultats du groupe de travail Echanges d'expériences sur le DD de l'ARE, des processus similaires d'ancrage sont en cours dans d'autres unités de l'administration fédérale ainsi que dans des cantons et des communes.

#### Modifications pertinentes du contenu de certaines politiques publiques

Le monitoring et l'EDD de projets sont entrés de plein droit dans les procédures administratives et il serait désormais inimaginable de s'en passer. Des expériences analogues dans les domaines de la santé et des finances montrent que ces deux instruments, sans induire de transformations radicales desdites politiques sectorielles, permettent tout de même d'ajuster certains projets et de susciter de nouvelles initiatives. L'exemple de la politique de l'environnement montre que lorsque les administrations sectorielles se dotent de centres de compétences, les institutions deviennent plus écologiques, tant sur le plan

structurel que sur celui de la procédure. Les instances chargées du DD peuvent aussi contribuer à améliorer le contenu des politiques publiques en coordonnant leurs actions avec les autres secteurs.

L'étude\* met en évidence les bonnes pratiques ci-après, qui activent le processus d'institutionnalisation du DD dans les administrations étudiées:

**Facteur déclencheur.** Le lancement d'un processus d'institutionnalisation du DD nécessite un déclencheur, comme des projets de loi ou des projets d'infrastructures controversés, mais aussi des révisions pendantes de règlements d'adjudication de travaux de construction ou des réflexions sur la libéralisation des marchés agricoles. Ces facteurs ont favorisé l'émergence d'un monitoring du DD ou d'une institutionnalisation de l'EDD.

**Place dans la structure.** Plusieurs modèles d'implantation du DD sont envisageables au sein d'une unité administrative. Le DD peut être localisé au sein d'un service d'état-major, à un niveau de ligne hiérarchique en faible interaction avec les autres niveaux ou au sein d'une commission permanente. L'étude conseille une localisation du DD au sein des Chancelleries fédérales ou cantonales.

**Structure et procédure.** L'ancrage du DD dans les structures, d'une part, et dans les procédures, d'autre part, sont les deux faces d'une même médaille. Dès qu'une unité administrative ou une commission pour le DD est créée, il est nécessaire, pour de simples raisons d'efficacité et de respect des autres acteurs de l'unité administrative, de réguler dans les procédures l'action de cette nouvelle structure, ce qui permettra de désamorcer les rivalités internes.

**Valoriser les produits.** Les principaux produits de ces nouvelles unités administratives sont l'EDD et le monitoring.

L'ancrage du DD sera d'autant plus solide que les unités administratives se préoccupent elles-mêmes d'EDD (au niveau des projets) ou de monitoring (pour l'observation des faits).

**Exemples de réussite:** obligation d'effectuer une EDD pour toute stratégie, concept ou plan sectoriel dans toutes les politiques sectorielles (canton de Berne), dans le domaine des constructions publiques (canton de Vaud), de la protection du paysage et de l'exploitation des eaux (canton d'Argovie). Autres bons exemples: la Nouvelle politique régionale (SECO) ou les projets de développement de l'espace rural (OFAG). De façon générale, les éléments déterminants pour parvenir à une bonne institutionnalisation du DD sont de neutraliser les conflits potentiels de compétences dans politiques concernées et de mieux prendre en compte le critère de durabilité que par le passé.

**Partage d'expériences.** Les exemples des cantons et des communes montrent qu'un échange dynamique d'expériences sur le monitoring et l'EDD favorise l'institutionnalisation. L'étude citée préconise également de tels échanges au sein de l'administration fédérale – qui dispose d'ailleurs déjà d'une structure appropriée, le comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD). Au niveau fédéral, un processus identique à celui que l'ARE a mis en place avec succès dans les cantons et les communes pourrait être lancé sous la houlette de ce même office. Cela permettrait de poursuivre l'harmonisation des instruments de durabilité déjà utilisés.

**Formation et recherche.** La formation des collaborateurs actuels et futurs des administrations et la formation continue des cadres sont de bonnes pratiques qui favorisent le DD. Cette remarque est également valable pour le développement interdisciplinaire



de concepts intégrant les aspects sociaux du DD, pour lesquels il n'existe pas encore suffisamment d'indicateurs reconnus et mesurables.

Une institutionnalisation rapide et systématique du DD s'impose et, après les tragédies de Fukushima et de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon, il reste à espérer que de nouvelles catastrophes ou crises ne seront pas nécessaires pour rappeler le message principal du Sommet de la Terre de 1992 ou le constat tout aussi important des limites de la croissance qu'avait fait le Club de Rome en 1972.

Les signaux d'alarme ne manquent pas. Songeons simplement à la surconsommation de sol à l'échelle planétaire ou encore au mitage effréné du paysage suisse.

\*Peter Knoepfel: L'ancrage institutionnel du développement durable dans l'administration fédérale et dans trois cantons (VD, BE, AG). Working paper de l'IDHEAP 1a/2011, Chaire Politiques publiques et durabilité.



Peter Knoepfel, 1949, Dr en droit, professeur à l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Domaines spécialisés: politique de l'environnement, de l'organisation du territoire et des ressources. Président 2011 du Conseil de la Fondation pour le développement durable sanu, à Bienne. Membre de l'organe consultatif de la Confédération sur les changements climatiques (OcCC) et expert scientifique au sein du groupe de travail Echange d'expériences sur le DD de l'ARE.

(traduction)