

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



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung und drei Kantonen (VD, BE, AG)

Bestandesaufnahme und Best Practices

Schlussbericht vom 30. Oktober 2010

Peter Knoepfel

Working paper de l'IDHEAP 2011/1b
Chaire Politiques publiques et durabilité

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications

© 2011 IDHEAP, Lausanne

Quartier UNIL Mouline — CH – 1015 Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 — F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch — www.idheap.ch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Auftrag und Fragestellungen | 7 |
| 2. Konzepte und Methoden | 8 |
| 3. Die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung: Ergebnis der Untersuchung bei 39 Verwaltungseinheiten (Stand: Dezember 2009) | 10 |
| 4. Zusammenfassung der Stärken hinsichtlich der institutionellen Verankerung der NE in sechs Bundesämtern und drei Kantonsverwaltungen | 17 |
| 4.1. Stufe Bund..... | 17 |
| <i>Bundesamt für Umwelt (BAFU), UVEK</i> | <i>17</i> |
| <i>Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), EFD</i> | <i>19</i> |
| <i>Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), EVD</i> | <i>20</i> |
| <i>Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), EDA</i> | <i>21</i> |
| <i>Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), EVD.....</i> | <i>22</i> |
| <i>Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum (IGE), EJPD</i> | <i>23</i> |
| 4.2. Stufe Kantone..... | 24 |
| <i>Kanton Aargau.....</i> | <i>24</i> |
| <i>Kanton Bern.....</i> | <i>26</i> |
| <i>Kanton Waadt</i> | <i>28</i> |
| 5. Diskussion und Best Practices | 31 |
| 1) <i>Die Voraussetzungen für eine Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung</i> | <i>32</i> |
| 2) <i>Lokalisierung der NE innerhalb der Verwaltungseinheiten des Bundes bzw. der Kantone</i> | <i>33</i> |
| 3) <i>Strukturen versus Prozesse</i> | <i>34</i> |
| 4) <i>Schlüsselprodukte</i> | <i>35</i> |
| 5) <i>Driving Forces.....</i> | <i>35</i> |
| 6) <i>Homogenisierung des NHB-Instruments</i> | <i>37</i> |
| 7) <i>Bildung.....</i> | <i>38</i> |
| 8) <i>Die sozialen Nachhaltigkeitsaspekte verstärken</i> | <i>38</i> |
| 9) <i>Rolle von IDANE und ARE in der Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung</i> | <i>39</i> |
| 6. Literaturverzeichnis | 40 |

1. Auftrag und Fragestellungen

Die dritte Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrats postuliert in ihren Grundsätzen zur Zusammenarbeit und Finanzierung Folgendes: „Der IDANE (Interdepartementale Ausschuss Nachhaltige Entwicklung) stellt „Best Practices“ für die Nachhaltigkeitsintegration in den Sektoralpolitiken zusammen und orientiert die Verwaltungseinheiten des Bundes sowie die Öffentlichkeit in geeigneter Form darüber¹.“ Zur Umsetzung dieses Grundsatzes führte der IDANE im Dezember 2008 bei 29 Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung eine Untersuchung durch, um deren konkreten Bedürfnisse und die an das ARE gestellten Erwartungen betreffend die Nachhaltige Entwicklung (NE) besser zu verstehen².

Der Bericht vom 23. April 2009 fasst die Untersuchungsergebnisse für die 14 Verwaltungseinheiten zusammen, die den Fragebogen ausgefüllt haben (Antwortquote von rund 50%)³.

Gemäss dieser Untersuchung stossen nur 3 der 10 vorgeschlagenen Massnahmen auf breite Unterstützung: 1) Verbindliche Nachhaltigkeitsziele in der Legislaturplanung vorsehen (für verschiedene Politikbereiche); 2) Das ARE soll verstärkt seine Meinung bezüglich Nachhaltiger Entwicklung bei Ämterkonsultationen einbringen; 3. Förderung von persönlichem Verhalten.

Zweck der vorliegenden, im Auftrag des IDANE durchgeführten Studie war es, in einem externen Gutachten zu überprüfen, ob diese – alles in allem eher gemischten – Resultate ein aussagekräftiges Bild von der institutionellen Verankerung der NE in der Bundesverwaltung geben. Sie geht insofern über die Untersuchung von 2009 hinaus, als sie sich in einer ersten Pha-

¹ Schweizerischer Bundesrat: „Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008 – 2011“, Bericht vom 16. April 2008, Seite 39, Grundsatz G1-12.

² Fragebogen vom 1. Dezember 2008 mit 10 Massnahmenvorschlägen für eine verstärkte Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsprinzipien in den Sektoralpolitiken (vom IDANE an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2008 genehmigt).

³ Bericht vom 24. März 2009. Folgende Verwaltungseinheiten haben den Fragebogen ausgefüllt: Drei der vier IDANE-Mitglieder (Bundesamt für Landwirtschaft [BLW], Bundesamt für Umwelt [BAFU] und das Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO]) sowie die Bundesämter für Energie (BFE), Zivilluftfahrt (BAZL) und Verkehr (UVEK), die Bundesämter für Berufsbildung und Technologie (BBT) sowie für Wohnungswesen (EVD), das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFD).

se mit einem verfeinerten Fragebogen (survey) an alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung richtet. In einer zweiten Phase analysiert sie in Form von vertieften Fallstudien die Verankerung der nachhaltigen Entwicklung bei sechs vom IDANE auf Vorschlag des Auftragnehmers ausgewählten Bundesämtern und bei drei Kantonen, die als besonders aktiv im Nachhaltigkeitsbereich gelten (AG, BE und VD). Ausserdem begnügt sich diese Studie nicht damit, nur Buch über die Erwartungen zu führen, welche die Verwaltungseinheiten gegenüber dem ARE und dem IDANE haben. Vielmehr macht sie eine eigentliche Bestandesaufnahme über die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in diesen Einheiten, um Schlussfolgerungen in Form von Empfehlungen und Best Practices zu ziehen.

Das Ausmass der Integration der Nachhaltigen Entwicklung in den Sektoralpolitiken lässt sich in institutioneller und substanzieller Hinsicht messen. Auf institutioneller Ebene geht man davon aus, dass die Aufbau- und Ablauforganisation sicherstellen soll, dass die von den Verwaltungseinheiten geführten Sektoralpolitiken die Nachhaltigkeitsaspekte mehr oder weniger verbindlich berücksichtigen. Die substanzielle Integration ist viel schwieriger zu erfassen, denn dafür wäre der Inhalt der einzelnen Produkte der untersuchten Sektoralpolitiken unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeitspostulate und der entsprechenden NE-Indikatoren zu prüfen; dies unabhängig davon, ob die fragliche Verwaltungseinheit zu diesem Zweck institutionelle Massnahmen ergriffen hat oder nicht. Diese Studie beschränkt sich auf eine Analyse der institutionellen Verankerung der NE in den berücksichtigten Verwaltungseinheiten. Dennoch trägt die Analyse gewissen inhaltlichen Aspekten insofern Rechnung, als sie sich auf Verwaltungseinheiten konzentriert, deren Sektoralpolitiken stark nachhaltigkeitsrelevant sind.

2. Konzepte und Methoden

Die Studie wurde in zwei Phasen durchgeführt. Ein mit 5. November 2009 datierter Fragebogen wurde an die Direktionen aller Verwaltungseinheiten des Bundes geschickt. Er enthielt sechs Fragen betreffend allenfalls bestehende spezielle Strukturen zur Integration der Nachhaltigen Entwicklung innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinheit, fünf Fragen über allfällige Verfahren zur Einführung von Nachhaltigkeitsüberlegungen in die Produkte der Sektoralpolitiken und drei Fragen zur Existenz relevanter Richtlinien. Per 31. Januar 2010 betrug die Antwortquote 69,9%.

Die Antworten auf die erwähnten Fragen wurden in eine Excel-Tabelle übertragen⁴. Darauf basierend wurden verschiedene Auszählungen vorgenommen, die hier vorgestellt werden.

In sechs Verwaltungseinheiten des Bundes und in drei Kantonen wurden vertiefte Untersuchungen durchgeführt. Dabei handelt es sich um das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE) sowie die drei Kantone Aargau, Bern und Waadt. Die Studie wurde in zwei Phasen durchgeführt: Zunächst wurden zwischen Januar und Februar 2010 mit den für die NE zuständigen Personen der jeweiligen Einheiten 90-minütige, halb-standardisierte Interviews durchgeführt, anschliessend wurden diverse Dokumente zu verschiedenen während des Gesprächs diskutierten Aspekten analysiert. Die Gespräche basierten auf den zuvor von diesen Verwaltungseinheiten gegebenen Antworten zum Fragebogen.

Die vertieften Untersuchungen umfassen nicht nur detailliertere Daten zu den einzelnen Fragebogen-Items, sondern beleuchten auch die historische Entwicklung der Verankerung der NE in den jeweiligen Verwaltungseinheiten. Sie geben über die wichtigsten Produkte und Dienstleistungen Aufschluss, welche die jeweiligen Nachhaltigkeitsstellen den übrigen Verwaltungseinheiten (im Allgemeinen der Linienbereiche) desselben Amtes oder anderen Bundesämtern zur Verfügung stellen. Ausserdem enthalten sie die (subjektiven) Stellungnahmen der Befragten zur Bedeutung, welche ihr Amt der NE zuordnet, sowie zur Arbeit des ARE. Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse mündete in der Identifizierung möglicher Best Practices für die institutionelle Verankerung der NE in der Organisation. Die Studien zeigen überdies die wichtigsten nachhaltigkeitsrelevanten Interaktionen auf, die die verschiedenen Verwaltungseinheiten verwenden.

Die Fallstudien zu den drei kantonalen Verwaltungen lassen eine mehr oder weniger identische Struktur erkennen. Die in diesen drei Kantonen mit der NE beauftragten Verwaltungsstellen sind jeweils für die NE bezüglich aller Aktivitäten der Kantonsverwaltung zuständig. Daher war die Forschungsbandbreite hier notgedrungen grösser. So wurden die Bereiche

⁴ Für die einzelnen Fragen galt ein binäres Antwortschema (Ja oder Nein). Die (wenigen) Anmerkungen in der Rubrik „Bemerkungen“ wurden in diesen Tabellen nicht berücksichtigt; es wurde ihnen jedoch in der Analyse Rechnung getragen.

Raumplanung, Regionalwirtschaft, Umwelt und öffentliche Gesundheit systematisch analysiert. Unter Berücksichtigung kantonaler Eigenheiten wurden je nach Kanton auch andere öffentliche Politiken mit nachhaltiger Wirkung berücksichtigt.

Dieser Bericht widerspiegelt die zwei Phasen unseres Vorgehens: In einem ersten Teil enthält er die quantitativen Ergebnisse aus den Antworten der Verwaltungseinheiten des Bundes, die unseren Fragebogen ausgefüllt haben. In einem zweiten Teil sind die qualitativen Resultate aus den 9 Fallstudien (sechs Bundesämter und drei Kantone) aufgeführt.

3. Die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung: Ergebnis der Untersuchung bei 39 Verwaltungseinheiten (Stand: Dezember 2009)

Von den 56 Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung haben 39 den Fragebogen ausgefüllt. Zu dieser Gruppe zählen unter anderem die im IDANE vertretenen Verwaltungseinheiten. Die Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Antworten und Nicht-Antworten auf die sieben Departemente der Bundesverwaltung und die übrigen Einheiten.

Tabelle 1: Antwortquote des Fragebogens

| Eidgenössische Departemente und übrige | Antworten | Nicht-Antworten | Gesamtzahl der in der Untersuchung berücksichtigten Einheiten | Antwortquote nach Departement |
|--|-----------|-----------------|---|-------------------------------|
| EDA | 1 | 3 | 4 | 25 % |
| EDI | 5 | 2 | 7 | 71 % |
| EFD | 7 | 1 | 8 | 88 % |
| EJPD | 4 | 2 | 6 | 67 % |
| EVD | 10 | 2 | 12 | 83 % |
| UVEK | 7 | 3 | 10 | 70 % |
| VBS | 4 | 1 | 5 | 80 % |
| Übrige | 1 | 3 | 4 | 25 % |
| Total | 39 | 17 | 56 | |
| Antwortquote: 69,6 % | | | | |

Wir postulieren hier, dass die NE in jenen Einheiten, die unseren Fragebogen nicht ausgefüllt haben, (noch) nicht wirklich institutionell verankert ist. Diese Hypothese müsste allerdings empirisch untermauert werden – insbesondere, was jene Ämter anbetrifft, deren Sektoralpolitiken unter dem Gesichtspunkt der NE nicht unwesentlich sind. Dazu gehören: das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM; Inhalt der Radio- und Fernsehkonzessionen), das Bundesamt für Statistik (BFS; statistische Erhebungen zur NE), das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO; Subventionierung von nachhaltigen Wohnungen), die Direktion für Völkerrecht des EDA (NE in den internationalen Abkommen), die Oberzolldirektion (Erhebung der CO²-Abgabe) oder Swissmedic (pharmazeutische Produkte).

Unter der vorgehenden Hypothese können wir die relativ bedeutende Verankerung der NE innerhalb des EFD, des EVD und des VBS begrüßen bzw. die nur relativ beschränkte institutionelle Verankerung der NE im EDA bedauern.

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Antworten der Verwaltungseinheiten, die unseren Fragebogen ausgefüllt haben.

Sie gibt auf gelbem Hintergrund die Resultate für die eingehend untersuchten sechs Bundesämter an. Die vertiefte Untersuchung hat indessen gezeigt, dass gewisse Ämter dazu neigten, die Bedeutung von nachhaltigkeitsrelevanten Strukturen, Verfahren oder Richtlinien zu „über-treiben“; oft stellten sich diese im Nachhinein als äusserst allgemein oder sogar inexistent heraus. Das implizite, dem Aufbau dieser Tabelle zugrunde liegende Ranking, muss daher relativiert werden. Diesen Schluss konnten wir allerdings erst nach den mit den betreffenden Ämtern geführten Gesprächen ziehen. Eine nachträgliche Berichtigung der Daten mittels zusätzlicher Telefongespräche wäre weder korrekt, noch durchführbar gewesen⁵. Wie wir in den Fallstudien aufzeigen, trifft dies insbesondere auf das BAFU zu. Dieser Vorbehalt gilt für sämtliche Kommentare zu den in den nachstehenden Tabellen enthaltenen Daten.

⁵ Wegen ungenügender Disponibilität der Personen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, aber auch weil dies – in Anbetracht der Abgabefrist für diesen Schlussbericht – zu zeitaufwendig gewesen wäre.

Tabelle 2: Übersicht über die Antworten zum Fragebogen

| | BAFU | OA | Armasuisse | BBL | ARE | ASTRA | EHB | BLW | EAV | BASPO | DEZA | BBT | EPA | SBF | ESTI | SECO | IGE | BIT | ZIVI | BAK | EFK | BAZL | BAV | BFE | BSV | MeteoSchweiz | ESTV | BAG | BFK | EFV | FEDPOL | PUE | ENSI | WEKO | BWL | BVET | BABS | ESBK | BA | | | |
|---|----------|----------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---|---|
| TOTAL | 12 | 11 | 10 | 10 | 8 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| Structures / Strukturen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Réunion plénière de l'office consacré au DD Gelegentliche Amtrappote zur Nachhaltigen Entwicklung | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| 2. Plateforme permanente DD (échanges d'informations) Ständige Plattform (Informationsaustausch) Nachhaltige Entwicklung | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 3. Groupe de travail permanent DD Ständige Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 4. Délégués(es) (au DD) Amtsdelegierte(r) für Nachhaltige Entwicklung | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 5. Services (Section) DD Dienststelle (Sektion) für Nachhaltige Entwicklung | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6. D'autres structures Andere Strukturen | 0 | 0 | 1 | 1 | | | | 0 | 0 | | | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Procédures / Verfahren | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7. Formations en DD (disponibilité d'un module de formation) Schulung in Nachhaltiger Entwicklung (Verfügbarkeit eines Schulungsmoduls) | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. Directives internes, obligeant à chercher des renseignements auprès de l'ARE Interne Anleitung/Anweisung zu projektspezifischen Rückfragen bei der Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9. Réalisations ponctuelles d'évaluation selon le DD (EDD) de projets spécifiques de l'office (législation, décision sur des subventions) Punktueller Durchführung von (formalisierten) Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) ausgewählter Amtrprojekte (Gesetzgebung, Subventionsvergabe etc.) | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10. Obligation d'une DEE institutionnalisée pour des groupes de projets spécifiques Amtrintern angeordnete und institutionalisierte Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für bestimmte Projektgruppen | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 11. Autres procédures Andere Verfahren | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | | | 1 | 0 | 0 | | | 0 | | | | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Directives / Richtlinien | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12. Mention du DD au sein de directives internes Verweis auf die Nachhaltige Entwicklung im Rahmen amtrinterner Anordnungen | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | | | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 13. Existence d'une directive spécifique obligeant à observer le DD Existenz einer speziellen Richtlinie zur Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung innerhalb der Verwaltungseinheit | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 14. D'autres directives Andere Richtlinien | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | | | 1 | 0 | 0 | | | 0 | 1 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total des points / Total der Punkte 4-5-9-10-13 | 4 | 4 | 5 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | | |

Table 3: Antworten zum Fragebogen (nach Items)

| Comptage selon les items Auszählung Nennungen pro Item | Positive Antworten | Prozentualer an der Gesamtheit der Items % | Prozent der Einheiten (N = 39) |
|--|--------------------|--|-----------------------------------|
| <i>Délégués(es) (au DD) Amtsdelegierte(r) für Nachhaltige Entwicklung</i> | 20 | 12.9 | 51 |
| <i>Mention du DD au sein de directives internes Verweis auf die Nachhaltige Entwicklung im Rahmen amtsinterner Anordnungen</i> | 16 | 10.3 | 41 |
| <i>Réunion plénière de l'office consacré au DD Gelegentliche Amtsrapporte zur Nachhaltigen Entwicklung</i> | 15 | 9.6 | 38 |
| <i>Réalisations ponctuelles d'évaluation selon le DD (EDD) de projets spécifiques de l'office (législation, décision sur des subventions) Punktueller Durchführung von (formalisierten) Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) ausgewählter Amtsprojekte (Gesetzgebung, Subventionsvergabe etc.)</i> | 13 | 8.4 | 33 |
| <i>Existence d'une directive spécifique obligeant à observer le DD Existenz einer speziellen Richtlinie zur Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung innerhalb der Verwaltungseinheit</i> | 13 | 8.4 | 33 |
| <i>Plateforme permanente DD (échanges d'informations) Ständige Plattform (Informationsaustausch) Nachhaltige Entwicklung</i> | 12 | 7.7 | 30 |
| <i>D'autres structures Andere Strukturen</i> | 11 | 7.1 | 28 |
| <i>Groupe de travail permanent DD Ständige Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung</i> | 10 | 6.5 | 26 |
| <i>Obligation d'une DEE institutionnalisée pour des groupes de projets spécifiques Amtsintern angeordnete und institutionalisierte Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für bestimmte Projektgruppen</i> | 9 | 5.8 | 23 |
| <i>Autres procédures Andere Verfahren</i> | 8 | 5.2 | 21 |
| <i>Services (Section) DD Dienststelle (Sektion) für Nachhaltige Entwicklung</i> | 8 | 5.2 | 21 |
| <i>D'autres directives Andere Richtlinien</i> | 7 | 4.5 | 18 |
| <i>Formations en DD (disponibilité d'un module de formation) Schulung in Nachhaltiger Entwicklung (Verfügbarkeit eines Schulungsmoduls)</i> | 7 | 4.5 | 18 |
| <i>Directives internes, obligeant à chercher des renseignements auprès de l'ARE Interne Anleitung/Anweisung zu projektspezifischen Rückfragen bei der Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE</i> | 6 | 3.9 | 15 |
| TOTAL | 155 | | 396 |
| MITTELWERT | 14 | 7.1 | |
| MOYENNE PAR UNITE ADMINISTRATIVE / MITTELWERT POR VERWALTUNGSEINHEIT (N = 39) | | 4.0 | |

Tabelle 3 stellt die Ergebnisse gemäss einer Klassierung der verschiedenen Items dar.

Gemäss diesen Zahlen verfügt gut die Hälfte der Verwaltungseinheiten, die den Fragebogen ausgefüllt haben, über eine(n) Delegierte(n) für Nachhaltigkeitsfragen. Auf 56 Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung entfallen 20 Delegierte. Daraus lässt sich ableiten, dass während des ersten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts über ein Drittel der Verwaltungseinheiten ein wichtiges institutionelles Element zur Verankerung der NE in ihre Tätigkeit geschaffen hat. Zum heutigen Zeitpunkt verfügt indessen nur eine Minderheit (21% unserer Stichprobe) über eine eigentliche Nachhaltigkeitszelle oder -sektion, was 14% der Gesamtheit der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung entspräche. Erstaunlich ist die tiefe NE-Bildungsquote (18% der Stichprobe). Was die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) angeht, setzt ein Drittel der Stichprobe, die den Fragebogen ausgefüllt hat (=23% der Gesamtheit aller Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung) dieses neuartige Instrument zumindest punktuell ein. Diese Stichprobe weist für die NHB jedoch noch eine relativ schwache Institutionalisierungsquote auf (23% der Stichprobe bzw. 16% aller Verwaltungseinheiten des Bundes).

Vergleicht man das relative Gewicht der verschiedenen Institutionalisierungsmaßnahmen, fällt auf, dass die strukturellen Massnahmen (49%) gegenüber den Verfahrensmassnahmen (28%) oder den inhaltlichen Massnahmen (in Form von Richtlinien (23%) deutlich überwiegen.

Diese Tatsache geht aus Tabelle 4 hervor:

Tableau 4 : Réponses au questionnaire (selon type de mesure d'institutionnalisation)

| Comptage, structure versus procédures versus directives Auszählung, Strukturen vs. Prozesse vs. inhaltliche Richtlinien | Réponses positives | En pourcent (par groupe) % |
|--|--------------------|-------------------------------|
| STRUKTUREN | | |
| Délégués(es) (au DD) Amtsdelegierte(r) für Nachhaltige Entwicklung | 20 | 49% |
| Réunion plénière de l'office consacré au DD Gelegentliche Amtrappote zur Nachhaltigen Entwicklung | 15 | |
| Plateforme permanente DD (échanges d'informations) Ständige Plattform (Informationsaustausch) Nachhaltige Entwicklung | 12 | |
| D'autres structures Andere Strukturen | 11 | |
| Groupe de travail permanent DD Ständige Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung | 10 | |
| Services (Section DD) Dienststelle (Sektion) für Nachhaltige Entwicklung | 8 | |
| Total | 76 | |
| VERFAHREN | | |
| Réalisations ponctuelles d'évaluation selon le DD (EDD) de projets spécifiques de l'office (législation, décision sur des subventions) Punktueller Durchführung von (formalisierten) Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) ausgewählter Amtrprojekte (Gesetzgebung, Subventionsvergabe etc.) | 13 | 28% |
| Obligation d'une DEE institutionnalisée pour des groupes de projets spécifiques Amtsintern angeordnete und institutionalisierte Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) für bestimmte Projektgruppen | 9 | |
| Autres procédures Andere Verfahren | 8 | |
| Formations en DD (disponibilité d'un module de formation) Schulung in Nachhaltiger Entwicklung (Verfügbarkeit eines Schulungsmoduls) | 7 | |
| Directives internes, obligeant à chercher des renseignements auprès de l'ARE Interne Anleitung/Anweisung zu projektspezifischen Rückfragen bei der Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE | 6 | |
| Total | 44 | |
| RICHTLINIEN | | |
| Mention du DD au sein de directives internes Verweis auf die Nachhaltige Entwicklung im Rahmen amtsinterner Anordnungen | 16 | 23% |
| Existence d'une directive spécifique obligeant à observer le DD Existenz einer speziellen Richtlinie zur Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung innerhalb der Verwaltungseinheit | 13 | |
| D'autres directives Andere Richtlinien | 7 | |
| Total | 36 | |
| TOTAL | 155 | |

4. Zusammenfassung der Stärken hinsichtlich der institutionellen Verankerung der NE in sechs Bundesämtern und drei Kantonsverwaltungen

Obwohl die Analysen in den berücksichtigten sechs Bundesämtern und drei Kantonsverwaltungen gemäss identischen Kriterien (vgl. Kapitel „Konzepte und Methoden“) durchgeführt wurden, wäre die Erstellung einer zusammenfassenden vergleichenden Tabelle kaum sachdienlich. Das so vermittelte Bild würde nur heftige Diskussionen zwischen den verglichenen Einheiten auslösen. Derartige Kontroversen würden am Ziel dieses Berichts vorbeischiessen. Dieser soll nicht etwa sichtbar gewordene Mängel unterstreichen, sondern vielmehr Best Practices eruieren. In diesem Kapitel versuchen wir daher, Stärken hervorzuheben, Lösungswege aufzuzeigen und originelle, umsetzbare Ideen zu präsentieren, um die institutionelle Verankerung der NE in den in dieser Studie berücksichtigten Bundesämtern und Kantonen sowie (vor allem) den übrigen Verwaltungseinheiten voranzutreiben. Dieses Kapitel, das einen Überblick vermitteln will, ist also nicht ein vergleichender wissenschaftlicher Bericht im engeren Sinne.

Die folgenden Unterkapitel sind alle gleich strukturiert: Sie behandeln jeweils nacheinander die Produkte der mit der NE beauftragten Verwaltungseinheiten, die strukturelle, verfahrensmässige und inhaltliche (Richtlinien) Verankerung und enthalten gegebenenfalls abschliessende Empfehlungen.

Der Autor zeichnet allein und vollumfänglich für die Qualifizierung bestimmter beobachteter Phänomene als „Stärken“ verantwortlich. Er stützt sein Urteil auf die Angaben in den Anhängen, seine langjährige Berufserfahrung und seine vergleichende Betrachtung. Im nächsten Kapitel, das Empfehlungen für Best Practices enthält, werden die hier präsentierten Elemente im Querschnitt und gemäss einer anderen Struktur übernommen.

4.1. Stufe Bund

Bundesamt für Umwelt (BAFU), UVEK

Das BAFU verfügt als wichtigster Vertreter der ökologischen Nachhaltigkeitsanliegen über eine relativ leichte Nachhaltigkeitsstruktur (Kommission aus Vertretern von 8 Divisionen). Es

beurteilt seine Rechtsetzungsprojekte auf systematische und geregelte Weise mit einem selbst entwickelten NHB-Instrument. Dabei handelt es sich um die Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen, kurz VOBU genannt. Wie sein Name besagt, dient dieses Instrument hauptsächlich der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Wirkung der von den Fachabteilungen des BAFU geplanten Umweltmassnahmen. Trotz der Tatsache, dass dieses Instrument in erster Linie die Schnittstelle Ökologie-Wirtschaft untersucht, deckt es auch gewisse soziale Aspekte ab, insofern es eine Analyse der Auswirkungen von Umweltmassnahmen auf spezifische Gruppen vorsieht: Diese Auswirkungen umfassen oft auch regionale und soziale Aspekte. Die VOBU deckt indessen folgende Bereiche nicht ab: Bildung, Persönlichkeitsentfaltung, kulturelle Identität, gesellschaftliche Werte, Gleichbehandlung und Rechtssicherheit. Die VOBU weist Ähnlichkeiten mit der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) auf. Sie geht aber insofern weiter als die RFA, als sie die ökologischen Kriterien genauer untersucht.

Eine VOBU im Sinne einer Analyse der Auswirkungen auf Zielgruppen ist obligatorisch, wenn sie von der Direktion des BAFU oder der Direktion einer Abteilung gefordert wird. Ausserdem muss für die Ausarbeitung der Jahresstrategie des Amtes sowie für Rechtsanpassungen (z.B. von Verordnungen) zwingend eine Zielanalyse gemäss VOBU-Kriterien durchgeführt werden. Eine solche Zielanalyse wird weiter bei Anforderung durch die Leitung einer Abteilung obligatorisch.

Die VOBU wird nicht auf konkrete Projekte (Konzessionen, Baubewilligungen, Stellungnahmen im Rahmen kantonaler Bewilligungsverfahren) angewandt. Für diese setzt das Amt weiterhin die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ein. Diese Art von Untersuchung ist formell nicht mit der VOBU verbunden.

Zur Optimierung grosser Entwicklungsprojekte auf der Stufe der kantonalen Richtplanung, entwickelt das BAFU in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eine Wirkungsbeurteilung, die methodologische Elemente der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) und der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in sich vereint.

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), EFD

Die NE ist im BBL strukturell überaus stark verankert, nämlich sowohl auf Stufe des Stabs (Sekretariat der Beschaffungskommission des Bundes, kurz BKB) als auch auf Stufe der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB), der hierarchischen Linie (Immobiliengrundlagen) und des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund KBB. Dieses Amt, das für die Politik im Bereich der Bundesbauten und des öffentlichen Beschaffungswesens zuständig ist, verfügt als einige der wenigen Verwaltungseinheiten über neue Gesetzesgrundlagen, welche die Nachhaltigkeitsanliegen explizit und im Detail berücksichtigen. Es handelt sich hierbei um die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 5. Dezember 2008 – SR 172.010.21 und um die (revidierte) Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (SR 072.056.11), die am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Aufgrund der ersten Verordnung muss der NE während des gesamten Lebenszyklus der Bauten (Planung, Bau, Betrieb und Rückbau) Rechnung getragen werden. Der Bund muss kraft dieser Verordnung ein eigentliches Ressourcenmanagement anwenden. Überdies regelt diese Verordnung das bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Leistungsbezügern (Organisationseinheiten) und der mit der Projektdurchführung beauftragten BBL-Einheit anzuwendende Verfahren (Eskalationsstufen). Gemäss der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen ist die Nachhaltigkeit als Zuschlagskriterium zu betrachten; dazu gehört als soziales Kriterium etwa der Beitrag der betroffenen Unternehmen zur Lehrlingsausbildung.

Die KBOB vereint ihrerseits alle betroffenen Bundesämter sowie Vertreter der Kantone, der Städte und der Gemeinden. Sie arbeitet regelmässig mit der Interessengemeinschaft privater, professioneller Bauherren (IPB) zusammen. Die KBOB produziert zahlreiche Richtlinien und Empfehlungen zur NE im Bausektor. Die Beschaffungskommission des Bundes (BKB) hat in ihrer Broschüre „Nachhaltige Beschaffung – Empfehlungen für die Beschaffungsstellen des Bundes“ Empfehlungen zusammengestellt, welche die gesellschaftlichen Aspekte der NE durch einen Verweis auf die ILO-Kernkriterien explizit einschliessen.

Das Amt wendet auf alle seine Bauverträge mit Bauunternehmen die SIA-Norm 112/1 (Nachhaltiges Bauen – Hochbau) an, aufgrund derer diese den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten Rechnung tragen müssen.

Die KBOB spricht sich dafür aus, dass die dem ARE für die Unterstützung von Nachhaltigkeitsprojekten zugewiesenen finanziellen Mittel erhöht werden, insbesondere im Bereich Nachhaltiges Bauen.

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), EVD

Kraft eines besonderen Verfassungsartikels und verschiedener Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz oder LwG) von 1998 führt das BLW seine Landwirtschaftspolitik nach dem Nachhaltigkeitsgrundsatz. Seine zwei Fachbereiche „Ökonomie und Soziales“ sowie „Ökologie“ gehören als Stabsstellen dem Direktionsbereich „Strategie und Evaluation“ an. Sie pflegen auf allen Tätigkeitsstufen einen regelmässigen und intensiven Austausch mit über zwölf Fachbereichen des Amtes (Landwirtschaftliche Produktionsmittel, Märkte und Internationales, Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung) sowie mit der landwirtschaftlichen Forschung (Agroscope). Dieser Austausch betrifft eine Vielzahl sozialer (Lebensqualität der Landwirte im ländlichen Raum, sozialverträgliche Entwicklung, Gerechtigkeit), wirtschaftlicher (Mikroökonomie der Betriebe und Sektoren, internationale Agrarmärkte, Freihandelsabkommen mit der EU) und ökologischer Aspekte (klassische Fragen der agro-ökologischen Politik wie Intensivierung/Extensivierung, Mast, Pflanzenschutzmittel, Direktzahlungen/Öko-Leistungen).

Das BLW ist sowohl im Monitoring als auch in der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) aktiv. Die Monitoringresultate werden seit dem Jahr 2000 im Agrarbericht veröffentlicht. Es werden unter anderem drei Wirtschaftsindikatoren (Kapitalerneuerung, Boden [Quantität] und Arbeitsproduktivität), drei soziale Indikatoren (Bildung, Paritätslohn, Lebensqualität) und fünf Umweltindikatoren (ökologische Ausgleichsflächen, Pflanzenschutzmittelverkauf, Effizienz der Stickstoffbilanz, Effizienz der Phosphorbilanz, Energieeffizienz) verwendet. Das Amt stützt sich dabei auf eine explizite Gesetzesgrundlage: die Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SR 919.118). Alle vier Jahre widmet der Agrarbericht der NHB ein Überblickskapitel.

Das BLW verfügt über ein weiteres Produkt, nämlich die Anwendung eines NHB-Instruments auf die grossen Gesetzesprojekte. Dieses kam erstmals in der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006 zur Anwendung. Diese NHB verwendet vierzehn Indikatoren, d.h. die im Agrarbericht verwendeten Indikatoren sowie drei

weitere Wirtschaftsindikatoren (öffentliche Ausgaben, Ressourceneffizienz und Kostentransparenz sowie Wettbewerbsposition).

Neben der NHB führt das BLW regelmässig Beurteilungen zu spezifischen Aspekten seiner Tätigkeit durch. Sechs der bis heute durchgeführten 63 Beurteilungen betreffen u.a. Nachhaltigkeitsaspekte (z.B.: Nachhaltigkeitsindikatoren im Wirtschaftsbereich, Lage der Bäuerinnen und Bauern im Rentenalter, integrierte Produktpolitik (IPP)).

Das BLW setzt hingegen auf der Stufe seiner Verwaltungsentscheide über die Subventionszuweisung keine NHB ein. Gemäss unseren Gesprächspartnern tragen die systematischen Beurteilungen dennoch zur Verstärkung der Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung im Amt bei, selbst wenn sie nicht explizit die NE betreffen.

So hat sich die strukturelle Verankerung der NE in den vergangenen zehn Jahren bedeutend verstärkt. Die Beziehungen zwischen dem BLW und dem BAFU haben sich deutlich verbessert. Das BLW ist der Auffassung, dass das ARE seinen konzeptuellen Beitrag ausbauen sollte, um die institutionelle Verankerung der NE in der gesamten Bundesverwaltung voranzutreiben.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), EDA

Seit ihrer am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Reorganisation verfügt die DEZA nicht mehr über eine spezielle Dienststelle für Nachhaltige Entwicklung. So hat sie die ehemalige Sektion „Globale Fragen und Nachhaltige Entwicklung (GISD)“, die früher unter anderem dafür zuständig war, in Sachen NE Brücken zwischen den Gemeinden in der Schweiz und der Lokalebene in Entwicklungsländern zu schlagen, aufgelöst. Die neue „Philosophie“ betreffend die Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der DEZA lässt sich wie folgt zusammenfassen: „überall und nirgends zugleich“. Bei der Auflösung der Sektion „Globale Fragen und Nachhaltige Entwicklung“ Anfang 2009 waren die freigewordenen Ressourcen den vier operativen Bereichen „Globale Zusammenarbeit“, „Regionale Zusammenarbeit“, „Ostzusammenarbeit“ und „Humanitäre Hilfe“ zugeteilt worden. Die Beurteilung der strategischen Programme unter einem Nachhaltigkeitsgesichtspunkt gilt als „internalisiert“ und sollen in jeder

Aktion der DEZA berücksichtigt werden. In diesem Sinne ist die NE im Rahmen der neuen thematischen Netzwerke zu berücksichtigen.

Unser Gesprächspartner unterstreicht, dass die NE sowohl innerhalb als auch ausserhalb der DEZA an Visibilität gewinnen sollte. Er schlägt deren Verankerung im Direktionsstab vor. Auf Bundesstufe fände er ausserdem eine Neupositionierung der NE im Sinne einer Angliederung an die Bundeskanzlei vorteilhaft.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), EVD

Die Nachhaltige Entwicklung wird auf Stufe der verschiedenen Ressorts umgesetzt (und nicht auf Stabsstufe). Davon betroffen sind insbesondere die folgenden drei Ressorts: Umwelt- und Energiepolitik, Exportförderung und Regional- und Raumordnungspolitik⁶.

Legen die Stellungnahmen zu umwelt- und energiepolitischen Projekten des zuständigen Ressorts das Schwergewicht auf die Schnittstelle Wirtschaft-Ökologie (Verteidigung von marktwirtschaftlichen Lösungen), so schliessen die Produkte der Ressorts Handelsförderung bzw. Regional- und Raumordnungspolitik vermehrt auch gesellschaftliche Nachhaltigkeitsaspekte ein (Handelsförderung: ökologische und soziale Aspekte in den internationalen Verträgen zur Handelsliberalisierung, Biodiversität und Entwicklung privater Nachhaltigkeitsstandards in der Produktion und im internationalen Handel; Regional- und Raumordnungspolitik: Forderung einer NHB für die kantonalen Umsetzungsprogramme der NRP-Projekte, Nachhaltige Tourismusentwicklung). Es versteht sich von selbst, dass diese gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsaspekte vom SECO auch auf Stufe der Direktion für Arbeit behandelt werden (Beispiel: Kriterien und Normen der ILO).

Das SECO ist der Auffassung, dass seine Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen bereits Rechnung tragen. Dennoch will es im Rahmen der RFA vermehrt auf den Einbezug dieser Nachhaltigkeitsdimensionen achten. .

⁶ In enger Zusammenarbeit mit dem Ressort „Tourismus“, das der gleichen Direktion (Standortförderung) wie das Ressort Handelsförderung untersteht.

Es sei hier darauf hingewiesen, dass die vom Ressort „Handelsförderung“ unterstützten Projekte für die internationale Zusammenarbeit zwar oft der Nachhaltigkeitsförderung dienen (z.B.: Fair Trade), aber nicht explizit einer formellen NHB unterliegen. Eine NHB muss hingegen für die im Rahmen der neuen Regionalpolitik geförderten kantonalen Programme des Ressorts Regional- und Raumordnungspolitik durchgeführt werden. Dies ist der einzige Fall, wo eine der untersuchten eidgenössischen Verwaltungseinheiten die konkrete Umsetzung einer Politik explizit einer NHB-Pflicht unterstellt.

Das SECO ist der Auffassung, dass die Diskussion von Gesetzesprojekten im IDANE oft ineffizient ist und würde es vorziehen, wenn die Stellungnahmen im Rahmen der ordentlichen internen Konsultationsverfahren erfolgen würden.

Eidgenössisches Institut für geistiges Eigentum (IGE), EJPD

Die Verwaltungseinheit des IGE „Geistiges Eigentum und Nachhaltige Entwicklung (GENE)“, die am 1. Januar 2009 ins Leben gerufen wurde, sucht wohl ihresgleichen in der Welt. GENE befasst sich zurzeit mehr mit Fragen des Patentschutzes auf internationaler Ebene als mit der Praxis der internen Direktionen für Patente und Marken; sie beschäftigt sich insbesondere mit den jüngst in das Bundesgesetz über die Erfindungspatente (Art. 49a) eingeführten Anforderungen bezüglich der Angaben über die Quelle genetischer Ressourcen und traditionellen Wissens.

Neben den wirtschaftlichen Aspekten behandelt das IGE insbesondere auch soziale Nachhaltigkeitsaspekte. In diesem Sinne kümmert sich GENE auch um den Artenschutz in Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung und Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern.

Diese auf Nachhaltigkeitsfragen spezialisierte Dienststelle beteiligt sich auch an der Ausarbeitung der Regulierungsfolgenabschätzungen (Botschaft zur Änderung des Patentgesetzes). GENE wird sich in Zukunft auch mit den Fragen betreffend „Open Access“ und „Open Source“ beschäftigen, die enorme Herausforderungen für die soziale Nachhaltigkeit darstellen (Ausschlussfrage).

4.2. Stufe Kantone

Kanton Aargau

Im Jahr 2000 schaffte die Abteilung Landschaft und Gewässer des Departements Bau, Verkehr und Umwelt eine Stabsstelle für Nachhaltige Entwicklung, die 2004 in die Fachstelle Nachhaltige Entwicklung (FNE) umgewandelt wurde. Diese ist bewusst ausserhalb der Kantonsverwaltung, nämlich im naturgeschichtlichen Museum Naturama lokalisiert.

Diese kleine Zelle (zwei Personen) arbeitet sowohl am Nachhaltigkeits-Monitoring, das jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren anhand fest definierter Indikatoren (teilweise dem Cercle Indicateurs entnommen) vorgenommen wird, als auch an der NHB (Erarbeitung und systematische Anwendung eines Instruments zur NHB, der „Checkliste Interessenabwägung Nachhaltigkeit“).

Das Parlament, die Aargauer Regierung und das Departement Bau, Verkehr und Umwelt haben Schritt für Schritt die Verpflichtung eingeführt, wonach gesetzliche Massnahmen auf ihre Wirkung zu untersuchen sind, und zwar kraft des neuen Artikels 50 des am 1. September 2008 revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 19 Juni 1990. Dieses Gesetz stipuliert, dass jede erläuternde Botschaft zu den beim Grossen Rat eingereichten Gesetzesvorlagen nunmehr eine Beurteilung der Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt beinhalten muss. Die Regierung empfiehlt den Departementen, das von der Fachstelle entwickelte NHB-Instrument anzuwenden. Davon betroffen sind unter anderem alle Änderungen des kantonalen Richtplans (relativ häufig: 10mal pro Jahr) sowie die Berichte zur strategischen Planung (Gesamtverkehr, Raumentwicklung) mit der dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreitenden Mehrjahresplanung der Kantongeschäfte verschiedener Politbereiche.

Das NHB-Instrument findet aufgrund einer Richtlinie des Departements Bau, Verkehr und Umwelt auf die grossen Infrastrukturprojekte Anwendung (raumwirksame Massnahmen); diese Anforderung geht über die Bestimmung betreffend die vom Grossen Rat im Allgemeinen zu genehmigenden Vorlagen hinaus. Diese NHB muss dem Departementschef zusammen mit dem Projektantrag eingereicht werden. Beispiele sind die Sanierung der Pensionskassen des Kantons, die Sanierung der Sondermülldeponie Kölliken oder die Revision des kantonalen Richtplans.

In Sachen Wirtschaftsförderung hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Departements Volkswirtschaft und Inneres bis heute kein NHB-Obligatorium eingeführt. Eine wichtige Ausnahme bildet der Planungsbericht zur Wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik 2007. Es gilt festzuhalten, dass alle vom SECO im Rahmen der Neuen Regionalpolitik subventionierten Wirtschaftsförderungsprojekte NHB-pflichtig sind. Dies wird auch im Kanton Aargau umgesetzt.

Die formelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Umweltpolitik erfolgt gemäss den gleichen Regeln wie in den übrigen Abteilungen dieses Departements (NHB sehr erwünscht). Die Umweltpolitik wird von zwei verschiedenen Abteilungen des Departements Bau, Verkehr und Umwelt geführt: der Abteilung Umwelt (Luft, Lärm, Boden, Müll, Abwasser) und der Abteilung Landschaft und Gewässer (Natur und Landschaft, Gewässernutzung). Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist nicht mit der NHB verbunden; werden für ein bestimmtes Projekt beide Untersuchungen durchgeführt, wird zuerst die NHB und darauf die UVP vorgenommen.

In den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft, Energie und öffentliches Beschaffungswesen findet die NE nur insofern eine institutionelle Verankerung, als der Grosse Rat über einen diesbezüglichen Planungsbericht zu befinden hat (z.B. im Landwirtschaftsbereich, Energieplanungsbericht, Revision des Energiegesetzes).

Im Gegensatz zu den NE-Stellen der Kantone Bern und Waadt involviert sich die Fachstelle des Kantons Aargau nur beschränkt in nachhaltigkeitsrelevante Gemeindegeschäfte.

Unseren Gesprächspartnern zufolge sind sowohl das Monitoring als auch die NHB von Gesetzes- und Verwaltungsvorlagen gut auf Kantonsstufe verankert. Das systematische Monitoring der kantonalen Entwicklung sei alles in allem jedoch ein besser akzeptiertes Handlungsinstrument als die NHB.

Der Kanton bereitet eine Beurteilung vor, die unter anderem darüber Aufschluss geben soll, inwiefern die verschiedenen Abteilungen der Kantonalen Verwaltung Unterstützung in Sachen NE benötigen. Geprüft wird unter anderem die Möglichkeit einer Integration der NE in die Kantonskanzlei sowie eine verstärkte Verankerung der NE im Departement Bildung, Kul-

tur und Sport und im Departement Gesundheit und Soziales (Verstärkung der gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsaspekte). Weiter steht auch zur Diskussion, inwiefern das Pflichtenheft der Planungsdelegierten der fünf Aargauischen Kantonsdepartemente um Nachhaltigkeitsaspekte erweitert werden soll. Und schliesslich sollen die Nachhaltigkeitsgrundsätze auch stärkeren Eingang in die öffentliche Beschaffungspolitik des Kantons finden. Die NE wird, etwa im Bereich Projektmanagement, auch im Rahmen der vom Kanton angebotenen Fortbildungskurse unterrichtet.

Im Kanton Aargau wurde die Verankerung der NE sicherlich positiv von der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung beeinflusst, wonach die Verwaltung als Produktionsbetrieb betrachtet wird, dessen Erzeugnisse evaluiert werden müssen.

Kanton Bern

Die strukturelle Verankerung der NE in der Berner Kantonsverwaltung wurde durch den in den Regierungsrichtlinien 2003-2006 festgehaltenen Beschluss des Regierungsrats begründet, wonach „wichtige kantonale Entscheide, Konzepte und Projekte... mit geeigneten Instrumenten und mit angemessenem Aufwand hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung zu überprüfen“ sind.

Die mit der NE beauftragte Verwaltungseinheit entstand in Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten zum neuen kantonalen Richtplan 2002: Es handelt sich hierbei um das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE), das zwei Personen beschäftigt, die sich speziell den Nachhaltigkeitsfragen widmen. Dieses Amt wurde ursprünglich zur Koordination der fünf für Umweltfragen zuständigen Ämter geschaffen, die in drei verschiedenen Kantonsdepartementen lokalisiert sind. Das Amt für Umweltkoordination und Energie gehört zur Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion. Seine erste Aufgabe bestand in der Ausarbeitung des Projekts „Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern“, das im August 2007 abgeschlossen wurde.

In diesem Zusammenhang entwickelte das Amt den sogenannten „Berner Nachhaltigkeitskompass“. Gemäss dem RRB vom 12. September 2007 müssen alle Strategien, Konzepte und Sachplanungen, die den ganzen Kanton betreffen und einem Regierungsbeschluss unterliegen, mit diesem Kompass oder einem analogen Instrument auf ihre Nachhaltigkeit geprüft werden.

Dieser Entscheid war für die Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung im Kanton Bern von grosser Tragweite, denn die Regierung und die Verwaltung arbeiten in vielen Bereichen mit solchen „Strategien, Konzepten und Sachplanungen“. Es gilt hervorzuheben, dass der Berner Nachhaltigkeitskompass von zahlreichen anderen Kantonen und Gemeinden als Grundlage für die Erarbeitung analoger Instrumente herangezogen wurde, denn er eignet sich besonders gut für die Evaluierung konkreter Produkte (z.B. Infrastrukturprojekte), die auf Kantons- oder Gemeindeebene geführt werden.

Neben diesen zwei Instrumenten (NHB und Monitoring) bietet der Kanton Bern den Mitgliedern aller Verwaltungseinheiten des Kantons eine Schulung in Nachhaltiger Entwicklung an (zwei Tageskurse pro Jahr). Als kantonales Kompetenzzentrum für die Nachhaltige Entwicklung stellt das Amt für Umweltkoordination und Energie Entscheidungshilfen für die kantonale Politik und Verwaltung zur Verfügung. Im Einverständnis mit den Gemeinden hat es überdies einen Kompetenzverbund zur Förderung der Nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden geschaffen. Zu diesem Zweck hat das Amt den Gemeindeprofilografen geschaffen, ein Instrument, mit dem die Gemeinden rasch Bilanz über ihre Entwicklung aus Sicht der Nachhaltigkeit ziehen können.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer NHB für bestimmte Strategien, Konzepte und Sachplanungen gilt für alle kantonalen Politbereiche. Die NHB kommt also auch in der Raumplanung zum Einsatz, etwa bei der Aktualisierung des Richtplans oder beim regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept. Keine NHB wird hingegen auf der Stufe der Baubewilligungsverfahren verlangt, da diese nicht direkt mit der UVP verbunden ist.

Gerade im Hinblick auf solche Bauprojekte hat der Berner Regierungsrat in seinem Beschluss vom 12. September 2007 das Prinzip bekräftigt, wonach die Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung über bestehende Verfahren erfolgen und nicht zur Schaffung neuer formeller Verfahren führen sollte. Die Anwendung des Berner Nachhaltigkeitskompasses soll hauptsächlich dazu dienen, Möglichkeiten zur Projektoptimierung aufzuzeigen.

Die Wachstumsstrategie 2007 der Berner Regionalpolitik sowie das Umsetzungsprogramm der neuen Regionalpolitik Bern 2008 bis 2011 fallen in die Kategorie "Strategien, Konzepte und Sachplanungen" und wurden daher einer NHB unterzogen. Die Anwendung des Nachhaltig-

tigkeitskompasses auf die regionalpolitischen Projekte entspricht den Vorgaben des Bundes (wie im Fall der Kantone Aargau und Waadt).

Der Regierungsratsbeschluss vom 12. September 2007, wonach die kantonsweiten „Strategien, Konzepte und Sachplanungen“ einer NHB zu unterziehen sind, ist politisch bedeutsam. Dies wird einem bewusst, wenn man sich die lange Liste von Entscheiden in den folgenden Politbereichen vor Augen führt: Umweltpolitik (Müllplan, Gewässerrichtplan, Energiestrategie, Sachpläne Abfall, Abwasser und Energie), Forstpolitik (Amt für Wald), Bereich Gesundheit und Fürsorge (verschiedene Strategien, Konzepte und Sachpläne) sowie Erziehungsbereich (Strategien hinsichtlich Schulwesen und Kultur). Bis heute wurden im Rahmen einer Überarbeitung rund fünfzehn Geschäfte eine NHB unterzogen. Der Grossteil der Arbeit in diesem Bereich steht noch an.

Man sieht also, dass der Beschluss des Regierungsrats, die Anwendung der NHB auf die Gesamtheit der kantonalen Politiken auszuweiten, einen bedeutenden Verstärkungseffekt bezüglich der institutionellen (verfahrensmässigen) Verankerung der NE innerhalb der Berner Verwaltung hatte.

Für unsere Gesprächspartner ist daher die Verankerung der NE auf Verfahrensebene deutlich wichtiger als jene auf struktureller Ebene.

Kanton Waadt

Die Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Waadtländer Verwaltung hat ihren Ursprung weder in der Umweltpolitik wie im Kanton Bern, noch im Landschaftsschutz wie im Kanton Aargau, sondern im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Gebäude. So hatte der einstige „Services des bâtiments“ (SBMA) und heutige „Services immeubles, patrimoine et logistique“ (SIPAL: Amt für Gebäude, Denkmalpflege/Archäologie und Logistik) 1998 die heutige Leiterin der Stelle für Nachhaltige Entwicklung (UDD) eingestellt, um Nachhaltigkeitsrichtlinien für den Bau öffentlicher Gebäude auszuarbeiten. Die UDD wurde 2004 geschaffen. Sie ist dem Infrastrukturdepartement (DINF) angegliedert und beschäftigt heute 3,3 VÄ.

Gemäss der Agenda 21 des Staatsrats soll die UDD die Verwaltungsstellen unterstützen, ein Kompetenzzentrum sein und die Regierung über die laufenden Fortschritte informiert halten. Tatsächlich sind in der kantonalen Verwaltung die einzelnen Verwaltungsstellen selbst für die Umsetzung der NE verantwortlich. Trotzdem ist die strukturelle Verankerung der NE eher schwach. Die UDD arbeitet hauptsächlich projektbezogen auf Anfrage der Verwaltungsstellen und bei sich bietenden Gelegenheiten. Sie tritt in Sachen NE nie an die Stelle der jeweiligen Verwaltungsstellen, sondern ist vielmehr bestrebt, durch ihre Arbeit die vermehrte Berücksichtigung der NE im Pflichtenheft der verschiedenen Stellen zu fördern. Dazu agiert sie intensiv über Netzwerke. Sie möchte aufzeigen, dass durch die Anwendung der Nachhaltigkeitsgrundsätze ein Mehrwert erzielt werden kann, und zwar sowohl bezüglich der Staatsführung als Betrieb als auch bezüglich der Staatsaufgaben. Ausserdem unterstützt sie begleitend die Umsetzung dieser Grundsätze in den verschiedenen Politbereichen.

Die Stelle für Nachhaltige Entwicklung UDD hat sich hauptsächlich in folgenden Bereichen bewährt: dem Monitoring der NE auf Kantonsebene, der Integration der Nachhaltigkeitskriterien im öffentlichen Beschaffungswesen, der Einführung einer verantwortlichen Beschaffungspolitik, der Publikation der Broschüre „Jalons“ (mit Artikeln zu Best Practices des Kanton Waadt in Sachen NE), der Schulung der kantonalen Führungskräfte sowie der Entwicklung und Anpassung eines NHB-Instruments, der auf Internet verfügbaren „Boussole 21“.

Im Gegensatz zu den Kantonen Bern und Aargau gibt es in der Waadtländer Kantonsverwaltung nur wenige Parlaments-, Regierungs- oder Departementsbeschlüsse, die zur Durchführung einer NHB für wichtige Geschäfte verpflichten. Regelmässig zum Einsatz kommt die NHB hingegen im Infrastrukturdepartement (z.B.: SIPAL, Strassenamt, Amt für Mobilität), wo die Anwendung des Kompass 21 vom betroffenen Regierungsrat „ausdrücklich gewünscht“ wird.

Das SIPAL wirkte als Pionier in Sachen NE-Integration. Heute unterstehen die architektonische Produktion und der Unterhalt des Immobilienparks des Kantons klar definierten Zielen zum gesamten Lebenszyklus der Gebäude. Möglich gemacht wurde dies durch die Entwicklung und Anwendung spezifischer NE-Instrumente auf die verschiedenen Projektphasen – von der Bedarfsanalyse, über die Architekturwettbewerbe (Beschaffungswesen) bis zum Betrieb und Rückbau einer Immobilie.

So berücksichtigt das Infrastrukturdepartement beim Vergabeverfahren im öffentlichen Beschaffungswesen systematisch spezifische gesellschaftliche und ökologische Nachhaltigkeitskriterien (Strassenamt und SIPAL). Kraft des Waadtländer Gesetzes zur Wirtschaftsförderung „Loi sur l'appui au développement économique“ (LADE) und des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik (NRPG) ist die NHB mit dem Kompass 21 für den Erhalt von Finanzierungshilfen für NRP-Projekte obligatorisch. Die UDD hat in ihrer Zusammenarbeit mit den regionalen Wirtschaftsverbänden darauf hingewirkt, dass diese ihre Projektempfehlungen zuhanden des „Service de l'économie, du logement et du tourisme“ (Amt für Wirtschaft, Wohnwesen und Tourismus) jeweils zusammen mit einem NHB-Befund einreichen, um eine Optimierung der Projekte zu ermöglichen. Langfristig sollten die Projektträger dazu gebracht werden, der NE bereits bei der Projektkonzeption Rechnung zu tragen.

Eine (noch schwache) Vernetzung der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene ist im Gange, und zwar in Form des Vereins Coord21 (gegründet im Juni 2009), der rund zwanzig Gemeinwesen aus der Westschweiz und dem Tessin (Kantone und Gemeinden) angehören, die eine lokale Agenda 21 eingeführt haben.

Zur verstärkten inhaltlichen Verankerung der NE im Bereich der sektoralen Rechtsetzung konzentriert sich die Stelle für Nachhaltige Entwicklung (UDD) daher vor allem auf die projektbezogene Zusammenarbeit mit den betroffenen Ämtern (z.B.: Monitoring der Nachhaltigkeitsindikatoren, die Ausarbeitung eines Berichts über die Umweltsituation, die Anwendung der Boussole 21 oder die Ausarbeitung von Richtlinien mit denjenigen Ämtern, welche sich verstärkt der Nachhaltigkeit verpflichten möchten).

Wie in den beiden andern analysierten Kantonen, so ist auch die UDD der Auffassung, dass ein allfälliger Transfer in die Staatskanzlei sachdienlich wäre. Dies würde es erleichtern, wie im Kanton Genf einen eigentlichen Aktionsplan für fünf Jahre (Legislaturperiode) einzuführen, in dem für jede Aktion die zuständigen Akteure aus Politik und Verwaltung bezeichnet, die Ressourcen zugeteilt und eine Umsetzungsfrist festgelegt würde. Ausserdem möchte die UDD die NE vermehrt im Bereich Raumplanung institutionalisieren (wie im Kanton Bern). Sie wünscht sich, dass der Regierungsrat sein politisches Engagement in Sachen NE verstärkt – im Sinne eines formelleren Engagements, aufgrund dessen die verschiedenen Verwaltungseinheiten neue Massnahmen systematisch auf ihre Auswirkungen hinsichtlich der NE prüfen müssten.

5. Diskussion und Best Practices

In diesem Schlusskapitel werden wir folgende Aspekte erörtern, um Best Practices zu empfehlen: Die grundlegenden Voraussetzungen für eine institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung (1), die Lokalisierung der NE innerhalb der Bundesämter und der Kantonsverwaltungen (2), die Beziehung zwischen struktureller und verfahrensmässiger Verankerung (3), die Beziehung zwischen Monitoring-Produkten und NHB-Instrumenten (4) sowie die Faktoren (Driving Forces), welche eine institutionelle Verankerung auf Stufe der öffentlichen Akteure erleichtern (5). Danach werden drei typische Aspekte einer Institutionalisierung erörtert: die Frage einer homogenen Institutionalisierung durch das Instrument der NHB (6), die Bildung in Nachhaltiger Entwicklung und das Gewicht der gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsaspekte (8). Abschliessend werden wir die verschiedenen Meinungen zur Rolle des IDANE und des ARE im Institutionalisierungsprozess kommentieren (9).

1) Die Voraussetzungen für eine Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung

In fast allen analysierten Verwaltungseinheiten wurden die ersten Schritte in Richtung einer Institutionalisierung der NE zu Beginn des Millenniums gemacht. Der Prozess wurde dann gegen Mitte des ersten Jahrzehnts konsolidiert. Auslöser war im Allgemeinen ein Pilotprojekt; dieses hing entweder mit einem Monitoringprojekt (Kanton Bern, BLW) oder mit der Schaffung eines NHB-Instruments für Gesetzesvorlagen oder spezifische Infrastruktur-Grossprojekte (Kanton Waadt, BAFU, IGE, BBL) zusammen. Oft handelte es sich um Projekte, die zu Kontroversen über die wirtschaftliche (BAFU), gesellschaftliche (IGE, DEZA, Kanton Bern: Sumpfgebiete im Grimselgebiet) oder ökologische Nachhaltigkeit (Energie: Kanton Waadt, BBL, SECO) führten.

Die Monitoringvorhaben waren oft vom Wunsch geleitet, eine bestimmte Sektoralpolitik (z.B.: Agrarpolitik, Kooperationspolitik) auf der Grundlage synchroner oder diachroner Vergleiche von Nachhaltigkeitsindikatoren zu positionieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Institutionalisierung der NE umso wahrscheinlicher ist, als eine Verwaltungseinheit wichtige Gesetzes- oder Verwaltungsprojekte behandeln muss, die eine Veränderung der Raumordnung mit sich bringen und unter einem der drei Nachhaltigkeitsgesichtspunkte kontrovers sind. Solche Grossprojekte müssen im Rahmen einer mehr oder minder visionären Entwicklungsperspektive des Gemeinwesens optimiert, gerechtfertigt oder neu positioniert werden.

Dennoch sind die spezifischen Eigenheiten der auslösenden Sektoralprojekte weniger entscheidend als man annehmen könnte. Unsere Beispiele zeigen, dass solche Projekte sehr unterschiedliche Bereiche betreffen können: den Umweltschutz (Kanton Bern), die Baupolitik (Kanton Waadt, BBL), die Liberalisierung der Agrarmärkte (BLW) oder anderer internationaler Märkte (SECO) oder gar den Schutz des geistigen Eigentums (IGE: Kenntnis des traditionellen Wissens in den Entwicklungsländern usw.).

Jenen Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone, die noch keine Institutionalisierung der NE vorgenommen haben, empfehlen wir daher als Best Practice die Erkenntnis, dass ein grosses Gesetzes- oder Verwaltungsprojekt die beste Möglichkeit für eine Einführung der

Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung auf institutioneller Ebene bietet, vor allem wenn es bezüglich einer der drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu Kontroversen führt, sodass eine Rechtfertigung mittels visionärer Entwicklungsziele Not tut.

2) *Lokalisierung der NE innerhalb der Verwaltungseinheiten des Bundes bzw. der Kantone*

Ein Blick auf unsere Fallstudien lässt sechs Grundmodelle der strukturellen Verankerung der NE erkennen:

- Die Lokalisierung der NE in einer Stabsstelle, die intensiv mit den der Hierarchie unterstellten Ämtern und den externen Dienststellen zusammenarbeitet (repräsentativ: BLW, Kanton Aargau⁷; anderer Fall: DEZA vor der Reorganisation von 2009);
- Die Lokalisierung der NE in einem Linienbereich, der nur wenig mit den übrigen Hierarchiestufen zusammenarbeitet und dessen Interaktion hauptsächlich mit externen Einheiten erfolgt (Beispiele: IGE, Ressort Exportförderung des SECO);
- Die Lokalisierung in einer von einer Stabsstelle geleiteten ständigen Kommission, die sich aus Vertretern der internen Linienbereiche zusammensetzt (Beispiel: BAFU);
- Die doppelte Lokalisierung auf Stufe einer oder mehrerer Stellen des Stabs und der Hierarchie (repräsentatives Beispiel: BAFU);
- Lokalisierung nur innerhalb eines oder mehrerer Linienbereiche (repräsentatives Beispiel: SECO; andere Beispiele: Kantone Bern und Waadt);
- „überall und nirgends zugleich“ (Beispiel: DEZA, wo jede Aktion einer Verwaltungseinheit per definitionem den Nachhaltigkeitskriterien Rechnung tragen muss).

Mehrere Verwaltungseinheiten schlugen einen Transfer der Stelle für Nachhaltige Entwicklung in die Kantonskanzlei (Aargau, Bern, Waadt), respektive die Bundeskanzlei vor (insbesondere DEZA), um ihr ein grösseres politisches Gewicht zu verleihen.

⁷ In diesem Fall befindet sich die Stelle für Nachhaltige Entwicklung sogar ausserhalb der Kantonsverwaltung.

Eine Wunderlösung gibt es nicht. Wenn die Konkretisierung der NE im Rahmen einer gegebenen Politik einen hohen technischen Kenntnisstand erfordert (Beispiele: BBL, SECO, IGE) und/oder die Linie de facto eine völlig eigenständige Politik führt (SECO: Arbeitsmarkt, Regionalpolitik), ist es ratsam, die NE in einen Linienbereich zu integrieren, selbst wenn dies das Risiko einer Sektoralisierung der NE in sich birgt. Ruft hingegen die von einer Verwaltungseinheit geführte Politik nach Kohärenz, um eine disparate Nachhaltigkeitsentwicklung zu vermeiden, so empfiehlt sich die Verankerung der NE innerhalb einer Stabsstelle oder gar der Kanzlei.

Mittelfristig kann eine doppelte Verankerung, d.h. sowohl in der Linie als auch im Stab (BBL), eine gute Lösung sein. Unseres Erachtens ist die Lösung „überall und nirgends zugleich“ zumindest momentan nicht sehr vorteilhaft, denn die NE ist inhaltlich (noch) nicht derart klar definiert, als dass die Unterscheidung zwischen Nachhaltigkeit und Nicht-Nachhaltigkeit des staatlichen Handelns für alle Akteure offensichtlich wäre.

3) *Strukturen versus Prozesse*

Die Fallstudien bestätigen empirisch eine simple analytische und logische Wahrheit: eine strukturelle Verankerung ist ohne verfahrensmässige Verankerung nur schwer vorstellbar und umgekehrt. Tatsächlich soll die in einer Verwaltungsorganisation integrierte Stelle für Nachhaltige Entwicklung Produkte generieren. Dies muss aufgrund eines Verfahrens geschehen, das diese Produktion für die übrigen Stellen der Organisation voraussehbar und berechenbar macht. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Aspekt, denn die Berücksichtigung der NE verändert naturgemäss den Tagesablauf in der öffentlichen Verwaltung, da sie deren Neu-positionierung aus einer neuen Gesamtperspektive herbeiführt (Monitoring) oder sie verändert, korrigiert und optimiert (NHB).

Unabhängig davon, ob die Verfahren im Rahmen des Pflichtenhefts der (neuen) Nachhaltigkeitsstelle, in internen Richtlinien der Verwaltungseinheiten oder in Rechtserlassen geregelt sind (repräsentative Beispiele: BLW, BBL und BAFU), so besteht die Best Practice immer darin, diese Verfahren zu regeln, um unkontrollierbare Rivalitäten zwischen der Stelle für Nachhaltige Entwicklung und dem (überwiegenden) Rest der Verwaltung zu vermeiden.

Diese Verbindung zwischen struktureller und verfahrensmässiger Verankerung lässt sich auch aus den von den Verwaltungseinheiten des Bundes eingereichten Antworten auf den Fragebo-

gen entnehmen. Kaum eine Verwaltungseinheit machte nur Angaben zu verfahrensmässigen oder strukturellen Verankerungen.

4) *Schlüsselprodukte*

Die Fallstudien der drei Kantone verdeutlichen besonders gut, dass die zwei Schlüsselprodukte, die von einer Struktur erwartet werden, Verfahren zur Förderung der NE sind: das Monitoring und die NHB. Dieses Postulat wird auch durch die Fallstudien auf der Ebene der Bundesämter bestätigt: Diese Ämter beteiligen sich alle mehr oder weniger aktiv und sichtbar an der Ausarbeitung des vom Bundesamt für Statistik und dem ARE auf Bundesebene geführten Nachhaltigkeitsmonitoring; überdies führen sie auch NHB durch. Repräsentative Beispiele auf Bundesebene sind zweifellos das BLW und das BAFU. Andere gute Beispiele sind diejenigen Ämter, die Daten für die ökologischen Indikatoren oder ihre eigenen Wirtschafts- und Sozialindikatoren (BLW) erheben.

Es scheint somit, dass die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in einem Gemeinwesen oder einer eidgenössischen oder kantonalen Verwaltungseinheit umso solider ist, als sich diese sowohl um das Monitoring (Kontinuitätselement) als auch um die NHB kümmern (dynamisches Element).

5) *Driving Forces*

Ohne eine Klassifizierung entsprechend einer starren Typologie vornehmen zu wollen, können wir von unseren Fallstudien vier treibende Faktoren (Driving Forces) für die Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung ableiten:

- Ein *Regierungsbeschluss*, der die Durchführung einer NHB für mehrere öffentliche Politiken fordert. Ein repräsentatives Beispiel gibt der Kanton Bern, wo aufgrund des Regierungsratsbeschluss vom 12. September 2007 für alle „Strategien, Konzepte und Sachpläne“ (die gängigen Instrumente der Politikführung in diesem Kanton) unabhängig von den Eigenheiten der fraglichen Sektoralpolitiken eine NHB durchgeführt werden muss. Eine ähnliche Formel findet man beim BAFU (VOBU) und im Kanton Aargau (NHB für alle Planungsberichte und Richtplanänderungen). Auf Bundesebene schliesslich gibt es das Erfordernis der

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), die sich mehr und mehr in Richtung einer NHB entwickelt.

- Die *räumlichen Auswirkungen der Sektoralpolitiken* gaben oft den Anlass für erste Massnahmen zur Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung. Es kommt nicht von ungefähr, dass die Institutionalisierung der NE in den Bereichen Bauwesen (Waadt), Landschaftsschutz und Gewässerbewirtschaftung (Aargau) und Umweltpolitik (Bern) ihren Anfang nahm; analoges gilt für die Bundesämter. Gute Beispiele sind die internationale Handelspolitik und die Neue Regionalpolitik (SECO), die Entwicklung des ländlichen Raums (BLW) oder die Anerkennung der lokalen Auswirkungen der Patentpolitik in den Entwicklungsländern (IGE).
- *Zweifel⁸ über den potenziellen Beitrag* einer bestimmten öffentlichen Politik oder eines Projekts zur Nachhaltigen Entwicklung rufen nach einer Reflexion und langfristig angelegten laufenden Beobachtungen. Beim IGE betrifft dies beispielsweise die Auswirkungen der Patentpolitik auf die Entwicklungsländer, beim BLW den Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums oder die Auswirkungen eines Freihandelsabkommens mit der EU usw.
- *Anträge auf Bundessubventionierung von Kantonsprojekten* unterliegen von Bundes wegen einer NHB (repräsentatives Beispiel: SECO, Neue Regionalpolitik).

Das letzte Beispiel kann als Best Practice für alle Bundesämter dienen, die selbst die Umsetzung eidgenössischer Massnahmen durchführen (namentlich: BLW, SECO Ressort Handelsförderung, DEZA, BBL) oder wenigstens aktiv an der von den Kantonen geleiteten Umsetzung partizipieren (BAFU: Subventionierung von Biotopen). Dies insofern deshalb, weil diese Ämter die interne Institutionalisierung der NE vorantreiben könnten, indem sie wenigstens für Subventionsbeschlüsse über kantonale Grossprojekte ein NHB-Obligatorium einführen würden.

Als Best Practice empfehlen wir den Verwaltungseinheiten, die sich in Zusammenhang mit diesen treibenden Kräften bietenden Gelegenheiten zu ergreifen, um die Institutionalisierung der NE – wie in den erwähnten Bundesämtern und Kantonen – schrittweise voranzutreiben.

⁸ Neben der Existenz von kontroversen Projekten, auf die wir bereits unter Punkt 1 (*Die Voraussetzungen für eine Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung*) hingewiesen haben.

6) *Homogenisierung des NHB-Instruments*

Ein Blick auf die Fallstudien der drei Kantone zeigt, dass sich die verwendeten NHB-Instrumente sehr ähnlich sind (VD: Kompass 21; BE: Berner Nachhaltigkeitskompass; AG: Checkliste Interessenabwägung Nachhaltige Entwicklung). Sicher trägt das ARE, respektive deren Sektion Nachhaltige Entwicklung mit ihrer Kommunikation und systematischen Koordination zu dieser Homogenität bei (halbjährliches Forum Nachhaltige Entwicklung; Gruppe zum Erfahrungsaustausch über lokale NHB, Veröffentlichung eines Leitfadens über die Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten usw.).

Anders sieht die Situation auf Bundesebene aus, wo praktisch jedes Amt für seinen Bereich sein eigenes Instrument entwickelt. Darunter fallen die erwähnte Volkswirtschaftliche Interessenabwägung (VOBU) des BAFU, die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) des SECO sowie die vom ARE empfohlene NHB. Das BLW benutzt in seinen Bewertungen einen eher politologischen Ansatz⁹, während das BAFU einen von Ökonomen entwickelten Ansatz¹⁰ benutzt. Die Regulierungsfolgenabschätzung des SECO schliesslich ist ein weniger spezifisches Instrument, das seinen Anwendern einen bedeutenden Spielraum bei der Interpretation der drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Wirtschaft, Ökologie und Gesellschaft) lässt.

Selbst wenn man über die Existenz einer Best Practice in diesem Bereich diskutieren kann, schlagen wir – wie verschiedene unserer Gesprächspartner – vor, dass das ARE als führender Akteur im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung die verschiedenen Ämter für ein gemeinsames Beurteilungsinstrument¹¹ interessiere, das indessen genügend flexibel sein muss, um Raum für die Eigenheiten der betroffenen Ämter zu lassen.

Des Weiteren gilt es, die Beziehung zwischen der RFA, die für alle Gesetzgebungsänderungen auf Stufe Bund obligatorisch ist, und dem vom ARE vorgeschlagenen Instrument zu klären. Das ARE verfügt über die Erfahrung und die Best Practices, um eine gewisse Homogenisierung der Praxis unter den Ämtern zu fördern, was sie bereits bei ihren Kontakten mit den Kantonen und Gemeinden tut.

⁹ auf der Konzipierung der öffentlichen Politiken des IDHEAP beruhend.

¹⁰ Büro Ecoplan (Bern).

¹¹ nach dem Vorbild des heute vom ARE verwendeten Tools konzipiert

7) *Bildung*

In der Schweiz hat die aktive Einbeziehung von Spezialisten der öffentlichen Verwaltung aller Stufen in die Tertiärbildung (Universitäten und Fachhochschulen) eine lange Tradition. Dies betrifft nicht nur die Schulung der (künftigen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachverwaltungen, sondern auch die Weiterbildung der eigenen Kaderleute. Als Best Practice hervorzuheben gilt es: die Lehraktivitäten zahlreicher ARE-Mitarbeitender an der ETHZ und verschiedenen kantonalen Universitäten; die Anstrengungen der Nachhaltigkeitsstellen gewisser Kantone (Beispiele: Bern und Waadt) und verschiedener Bundesämter, die an dieser Studie teilgenommen haben (repräsentative Beispiele: die beiden von Mitarbeitenden des KBOB entwickelten CAS-Lehrgänge für Projektmanagement bzw. Facility Management, welche die Grundsätze des Nachhaltigen Bauens integrieren; die Mitwirkung zahlreicher Mitarbeitender des BAFU an Weiterbildungskursen, u.a. an der Universität Bern (Beispiel: IKAÖ)). Verschiedene kantonale Ämter und Dienststellen schreiben ihre Mitarbeitenden für Kursen von privaten Instituten (Beispiel: sanu in Biel) ein.

8) *Die sozialen Nachhaltigkeitsaspekte verstärken*

Die Fallstudien belegen einmal mehr¹², dass die soziale Nachhaltigkeitsdimension relativ schwach umrissen und konkretisiert ist. Dies betrifft sowohl das Monitoring (auf allen Ebenen, von der Gemeinde bis zum Bund) als auch die im Rahmen der NHB-Instrumente berücksichtigten Kriterien. Diese sozialen Aspekte stellen wahrscheinlich eines der wichtigsten zukünftigen Anwendungsgebiete der NE dar. Es wäre daher von Vorteil, etwa im Rahmen des IDANE und unter Federführung des ARE ein gemeinsames Vorgehen zur Inventarisierung der von den Kantonsverwaltungen und Bundesämtern zurzeit gemachten Postulate bzw. verwendeten Indikatoren zu entwickeln und eine vertiefte Reflexion darüber zu führen, wie sich für die sozialen Nachhaltigkeitsindikatoren ein ähnlicher Konkretisierungsgrad wie bei den wirtschaftlichen und ökologischen Indikatoren erreichen lässt.

Als Orientierungshilfe dienen könnten hierzu die interessanten und in ständiger Entwicklung befindlichen Praktiken im Bausektor sowie im öffentlichen Beschaffungswesen (BBL), im ländlichen Raum (BLW), in der Aussenwirtschaftspolitik (SECO) und jüngst im Bereich der

¹² vgl. u. a. die Protokolle der Erfahrungsaustauschgruppen des ARE über die NHB der Jahre 2008, 2009 und 2010 auf der Website des ARE: www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/02745.

Anerkennung des traditionellen Wissens bzw. der kulturellen Ressourcen in den Entwicklungsländern und der Schweiz (IGE).

9) *Rolle von IDANE und ARE in der Institutionalisierung der Nachhaltigen Entwicklung*

Mit einer expliziten Ausnahme (SECO) schätzen die Bundesämter die Existenz und Tätigkeit des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE) des Bundes rückhaltlos. Auch die Tätigkeit der Sektion Nachhaltige Entwicklung des ARE wird positiv beurteilt, besonders von den Kantonen.

Dennoch wurden verschiedene Wünsche für die Zukunft laut: nach einer Erhöhung der finanziellen Unterstützung für spezifische Projekte, nach visionären Inputs auf nationaler und internationaler Ebene, nach einer systematischen Beurteilung der Umsetzung der Bundesratsstrategie (eine entsprechende Beurteilung ist im Gange) und dem Aufzeigen von Best Practices in Sachen strukturelle und verfahrensmässige Institutionalisierung der NE in den betreffenden Verwaltungseinheiten (was eines der Ziele dieses Berichts ist). Bedauert wird ausserdem, dass andere Bundesämter, deren Tätigkeit einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklung des Landes hat, (angeblich) keine Anstrengungen zur Institutionalisierung der NE machten und das ARE gegenüber diesen Bundesämtern¹³ nicht über genügendes politisches Gewicht verfüge.

¹³ Wir gehen davon aus, dass es sich dabei u.a. um jene Ämter handelt, die unseren Fragebogen nicht ausgefüllt haben, vgl. Kapitel über die Untersuchung bei allen Bundesämtern.

6. Literaturverzeichnis

Allgemein

Schweizerischer Bundesrat (2008), *Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011*, Bern, 16.04.2008.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2007), *Kommunikation für eine Nachhaltige Entwicklung. Ein Leitfaden*, Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008), *Internationale Solidarität – Gute Beispiele im Bereich Nachhaltige Entwicklung*, Bern, November 2008.

Bundesamt für Umwelt UVEK (2007), *VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen. Leitfaden*, Bern.

Aargau

Bohnenblust, S. (2008), Nachhaltigkeit im Quervergleich: Aargau bewegt sich im Mittelfeld, *Umwelt Aargau*, Februar 2008, S. 45-48.

Departement Bau, Verkehr und Umwelt (2010), *Auswirkungen des Klimawandels auf die Aufgabenbereiche des Departements Bau, Verkehr und Umwelt. Statusbericht*, März 2010.

Regierungsrat des Kantons Aargau (2009), *Zweiter Bericht nachhaltige Entwicklung im Kanton Aargau*, März 2009.

Wolf, A. (2010), Nachhaltigkeit im Quervergleich: Aargau weiterhin im Mittelfeld, *Umwelt Aargau*, Februar 2010, S. 45-48.

Bern

Miesch, Ch., Klooz, D. et al. (2006), *Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern*, Ergebnisbericht 1, Bern, AGR-AUE, März 2006.

Miesch, Ch., Klooz, D. et al. (2007), *Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern*, Ergebnisbericht 2, Bern, AGR-AUE, August 2007.

Klooz, D., Schneider, Th., Kissling, M., Roth, I. (2006). *Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik, Praxisorientierter Grundlagenbericht*, Bern, AUE.

Hochbauamt des Kantons Bern (2003), *Von-Roll-Areal, Bern. Projektwettbewerb. Programm und Pflichtenheft Primärsystem*, Zollikon: Ernst Basler+Partner AG, November 2003.

Waadt

Unité de développement durable UDD (2003), *Le développement durable au service des bâtiments*, coll. Jalons, Jalons 1, Lausanne, August 2003.

Unité de développement durable UDD (2004), *Construire un savoir-faire au service des bâtiments*, coll. Jalons, Jalons 2, Lausanne, Mai 2004.

Unité de développement durable UDD (2004), *Le CeRN de Bursins, du concours au chantier*, coll. Jalons, Jalons 3, Lausanne, Dezember 2004.

Unité de développement durable UDD (2006), *Indicateurs de développement durable pour le canton de Vaud*, coll. Jalons, Jalons 4, Lausanne, November 2006.

Unité de développement durable UDD (2009), *Développement durable : 26 exemples concrets*, coll. Jalons, Jalons 5, Lausanne, Februar 2009.

Nachhaltige Entwicklung und Bauwesen

Klooz, D. (2003), Nachhaltige Entwicklung dank Kompetenzverbund, *Nachhaltigkeit, Sonderdruck aus Zürcher Umweltpraxis* 34: S. 1-4.

Beschaffungskommission des Bundes BKB (2010), *Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)*, Bern, Januar 2010.

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (2009), Nachhaltiges Bauen, *Faktenblatt*, Mai 2009.

Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung RUMBA, *Umweltbericht 2009 der Bundesverwaltung - Ziele und Resultate*, Berichtsperiode 2007-2008, Bern, BBL.

KBOB (2008), *Nachhaltiges Bauen in Planer- und Werkverträgen. Empfehlung Nachhaltiges Bauen* Nr. 1/2008, Bern: KBOB, eco-bau, IPB.

KBOB (2008), *Bauen, wenn das Klima wärmer wird. Empfehlung Nachhaltiges Bauen* Nr. 2/2008, Bern: KBOB, Stadt Zürich.

KBOB (2007), *Beton aus recycelter Gesteinskörnung 2007. Empfehlung Nachhaltiges Bauen* Nr. 2/2007, Bern: KBOB, eco-bau, IPB.

KBOB (2004), *Nachhaltig produziertes Holz beschaffen 2004. Empfehlung Nachhaltiges Bauen* Nr. 2/2004, Bern: KBOB, IPB, BKB.

Nachhaltige Entwicklung und Landwirtschaft

Jung, V. (2001), „Beurteilung der Nachhaltigkeit“, in: *Agrarbericht 2001*, Bern : BLW, S. 117-126.

„Nahrungsmittel und Biotreibstoffe“, in : *Nahrungsmittelkrise, Rohstoff- und Ressourcenknappheit. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stadler vom 29. Mai 2008 (08.3270)*, Bern, August 2009, S. 21-42.

Bundesamt für Landwirtschaft BWL (2009), „Beurteilung der Nachhaltigkeit“, in: *Agrarbericht 2009*, Bern, S. 121-133.

Bundesamt für Landwirtschaft BWL (2008), *Evaluation im BLW. Evaluationsleitfaden. Evaluationsstrategie 2008/11*, Bern, März 2008

Nachhaltige Entwicklung und Handel

SECO (2010), *Jahresprogramm. Handelsförderung WEHU. 2010*, Bern, Januar 2010