

Sustainable Public Governance - Nachhaltige Politik und Verwaltungs- führung

Von Urs Bolz und Richard Vögeli

Publikation Nummer 4

Tagesbericht zur Veranstaltung der SGVW

Sustainable Public Governance – Nachhaltige Politik und Verwaltungsführung

Tagungsleitung: Urs Bolz

Zu den Autoren:

Urs Bolz ist Vorstandsmitglied SGVW und Unternehmensberater (bpc bolz+partner consulting ag) und war Tagungsleiter der Herbsttagung 2013.

Richard Vögeli ist assoziierter Partner von BHP Bruggler + Partner AG. Er hat die Tagungskonzeption inhaltlich unterstützt.

Februar 2014

Sustainable Public Governance - Nachhaltige Politik und Verwaltungsführung

Nachhaltigkeit ist ein wichtiges Thema. Die öffentliche Hand hat einen entsprechenden Verfassungsauftrag und in der Privatwirtschaft nimmt die Nachhaltigkeitsdiskussion, verbunden mit der Corporate Social Responsibility, einen bedeutenden Stellenwert ein.

Zum Einstieg in das Thema eine gängige Definition aus dem Brundtland-Bericht zum Thema Nachhaltigkeit: «Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ebenfalls ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen». Hinter dieser Definition steckt ein Grundverständnis von Nachhaltigkeit, das über die zitierte Definition hinausgeht. Nachhaltiges Handeln postuliert dabei eine ganzheitliche Sicht, in der das Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren nicht eindimensional erfolgen soll, sondern den Wechselwirkungen zwischen den ökologischen, wirtschaftlich-finanziellen und sozial-gesellschaftlichen Dimensionen Rechnung tragen muss.

Auch die Schweiz ist – gemäss jüngeren Bundespublikationen – in absoluter Hinsicht noch weit von einem nachhaltigen Zustand entfernt. Die Verwaltungswissenschaften haben sich bisher recht wenig um das Thema gekümmert, obwohl sie einen wichtigen Beitrag dazu leisten könnten. Die SGVW Tagung nutzte darum die Chance, Elemente der Nachhaltigkeitsdiskussion und Aspekte der verwaltungswissenschaftlichen Optik etwas genauer zu analysieren. Auf der Basis dieser Ambition entstanden die Leitfragen, welche an der Tagung im Zentrum standen. Die elementaren Fragen sind dabei, weshalb das Thema Nachhaltigkeit auch für die Verwaltungswissenschaften relevant ist und inwiefern wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu einer nachhaltigen Verwaltungsführung werden kann? Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen die spezifischen Herausforderungen, welche bei einer Umsetzung der nachhaltigen Politik- und Verwaltungsführung beachtet werden müssen. Dabei sind die für die Nachhaltigkeit zentralen Bereiche Ökologie und Ressourcenmanagement an der Tagung nicht einzeln behandelt, sondern in die einzelnen Leitfragen integriert worden.

1. Einführung: Nachhaltigkeit und Verwaltungswissenschaften

Dr. Urs Bolz, bpc bolz+partner consulting ag, Inhaber, Vorstand SGVW/Dr. Richard Vögeli, BHP Brugger und Partner, assoziierter Partner

a) Nachhaltigkeit als bedeutendes Thema der Verwaltungswissenschaft.

These 1: Das Thema Nachhaltige Entwicklung ist nicht eine Sonderdisziplin, sondern wichtiges und verpflichtendes Thema für alle staatlichen Prozesse und damit auch für die Verwaltungswissenschaften von grosser Bedeutung.

Nachhaltigkeit war während längerer Zeit eine Spezialdisziplin, die mehrheitlich unter Nachhaltigkeitsbeauftragten gepflegt wurde. Das hat sich verändert und heute ist Nachhaltigkeit keine Sektoralpolitik mehr. Nachhaltigkeit ist vielmehr eine Einstellung, die in allen Bereichen als grundlegende Haltung, als «übergeordnete Grundmaxime» vorhanden sein sollte. Nachhaltigkeit ist Chefsache und Linienverantwortung. So zeichnet etwa der Bundesrat in der Schweizer Regierung verantwortlich für die Nachhaltigkeitsstrategie der Schweiz. In den Kantonen wird die Zuständigkeit für Nachhaltigkeit von den Baudepartementen in die Staatskanzleien gewechselt, wobei insbesondere St. Gallen als aktuelles Beispiel zu erwähnen ist. Die Nachhaltigkeitsdiskussion gehört damit ins Zentrum des staatlichen Handelns und Nachhaltigkeitsfragen sind in die ordentlichen Planungs- und Politikprozesse zu integrieren. Der Grundsatz dieser Integration ist heute weitherum anerkannt. Bei der Umsetzung sind die Verantwortlichen hingegen noch mit Herausforderungen konfrontiert. Erforderlich ist letztlich ein consequentes, nachhaltiges Managementsystem (vgl. dazu insbesondere Claus-Heinrich Daub).

b) Nachhaltigkeit als Ergänzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

These 2: Nachhaltigkeit ist eine wichtige Ergänzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dies ergibt sich insbesondere durch die langfristige Ausrichtung, die Interessenabwägung zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen sowie dem Ansatz des Stakeholder-Dialogs.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung war in den letzten 20 Jahren ein wichtiges Thema. Es förderte die Prozess- und Kundenorientierung und führte Finanzen und Leistungen zusammen. Das neue Managementdenken führt aber auch zu einer Fokussierung auf Leistungsziele, Indikatoren, KPI's, SLA und Ressourcenvorgaben. Dies war nicht immer nur zum Vorteil der gesamtstaatlichen Entwicklung.

Die Nachhaltigkeitsdiskussion ist vor diesem Hintergrund in dreierlei Hinsicht auch für die moderne wirkungsorientierte Verwaltungsführung zentral: Erstens ist der Nachhaltigkeitsgrundsatz mit seiner Verpflichtung zu langfristigem Denken eine nötige Ergänzung der heute vielfach allzu kurzfristigen Agenden. Zweitens betont sie die Verpflichtung, beim eigenen Handeln und Entscheiden nicht nur die direkten Wirkungen einzubeziehen, sondern auch die möglichen Auswirkungen im ökologischen, sozialen und natürlich auch wirtschaftlichen und finanziellen Bereich. Sie betont damit in neuem Mass und mit neuem Anspruch die Notwendigkeit der Ausbalancierung öffentlicher Interessen. Das Effizienzprinzip ist zu ergänzen mit den Prinzipien der «Gerechtigkeit und der Werterhaltung». Und drittens kann die Nachhaltigkeitsdiskussion die moderne Verwaltungstätigkeit auch methodisch befruchten. Das Verwaltungshandeln hat die Formenstrenge von Rechtssetzung und Verfügung bei Weitem gesprengt. Wirkungsorientierte Verwaltungsbehörden können von den Nachhaltigkeitsgedanken des Dialogs, der Vernetzung, von Partnerschaften, insbesondere auch mit der Wirtschaft und der Beteiligung der Stakeholdern, weiter profitieren und lernen.

c) Nachhaltigkeitsstrategie und Berichterstattung für Gemeinwesen und öffentliche Unternehmen

These 3: Bund, Kantone und Gemeinden sind heute im Thema der «Nachhaltigen Entwicklung» aktiv unterwegs. Was fehlt, ist eine auf das eigene «Unternehmen» ausgerichtete Strategie und Berichterstattung. Die öffentlichen Organisationen (öffentliche Unternehmen, Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) sollten künftig über ihr eigenes Nachhaltigkeitsverhalten systematisch, aber nach dem Prinzip der Wesentlichkeit ausgerichtet Rechenschaft ablegen und dabei eine Vorbildrolle für Andere übernehmen.

In der Wirtschaft ist die Nachhaltigkeitsberichterstattung heute von grosser Bedeutung. Unternehmen wissen, dass sie erfolgreicher sind, wenn sie in Bezug auf die Nachhaltigkeit die Nase vorne haben (vgl. dazu auch den Beitrag von Stephanie Engels). Nachhaltigkeit kann den betriebswirtschaftlichen Erfolg optimieren. Finden wir hier die entsprechenden Massnahmen der Kantone? Hier lancieren wir die These, dass auf diesem Gebiet noch Handlungsbedarf besteht!

Es gibt viele spannende Berichte über Nachhaltige Entwicklung. Im ökologischen Bereich sind die Gemeinwesen bereits ziemlich weit. Auch im Projektgeschäft weisen Nachhaltigkeitswegweiser immer besser den Weg. Aber es gibt noch erhebliche Lücken, insbesondere im sozial-gesellschaftlichen, aber auch im wirtschaftlich-finanziellen Bereich.

Wir wünschen uns deshalb noch vermehrt eine nach dem Prinzip der Wesentlichkeit ausgestaltete Berichterstattung über den Leistungsausweis der Nachhaltigkeit aller öffentlichen Unternehmen sowie der «Unternehmen» Bund/Bundesämter, Kantone, Städte und Gemeinden. Hier wären Vorzeigeprojekte sehr wünschenswert. Erste Vorreiter sind die Hochschulen wie z.B. die ETH und die Universität Basel.

Zu thematisieren ist künftig auch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen des Beschaffungswesens (vgl. dazu die Beiträge von Mark Starkmanns und Stefan Huber), der Eigentümerstrategien (Beteiligungsmanagement) und des Staatsbeitragswesens.

Es wäre nicht richtig zu behaupten, der private Sektor sei in Nachhaltigkeitsfragen weiter als der öffentliche Sektor. Unter dem wachsenden Marktdruck weisen die Privaten aber ihre nachhaltigkeitsrelevanten Tätigkeiten besser aus. Sie pflegen damit ihre Reputation, optimieren das Rekrutierungspotenzial und nutzen Nachhaltigkeitsaktivitäten und -ratings auch als Marketinginstrument. Diese Aspekte könnten auch von öffentlichen Gemeinwesen und öffentlichen Unternehmen im Rahmen des Standortwettbewerbs noch besser genutzt werden. Denn bei der Wahl des Wohn- oder Arbeitsplatzes sind neben den finanziellen Vorteilen wie etwa der Steuerbelastung auch qualitative Faktoren von grosser Bedeutung.

d) Nachhaltigkeitsaktivitäten in Zeiten knapper Mittel

These 4: Nachhaltigkeit ist eine Investition, die sich langfristig rechnet. Allerdings hat auch Nachhaltigkeitsarbeit nach dem Wesentlichkeitsprinzip zu erfolgen. Der Erfolg ist nicht (nur) am Output, sondern auch an der Wirkung zu messen.

Sparen steht vielerorts in der aufgrund gewisser Aktualitäten vor Zielen der Nachhaltigkeit. Da kommen zusätzliche Nachhaltigkeitsforderungen momentan sehr ungünstig. Sind Nachhaltigkeitspostulate deshalb nicht zeitgemäss? Gerade das Gegenteil ist heute der Fall. Denn besonders auch beim Sparen geht es eben auch darum, Ziele nicht eindimensional anzustreben, sondern mit allen Wechselwirkungen zu beurteilen (vgl. dazu Workshop nachhaltige Finanzen). Nachhaltigkeit ist in diesem Sinne als Investition zu betrachten, die längerfristig auch wirtschaftlich Sinn macht und sich auszahlen wird. Es ist dabei auch möglich, dass mit Nachhaltigkeitsaktivitäten selbst kurzfristig positive Erfolge realisierbar sind, wie das Beispiel des Bernischen Strassenverkehrsamts zeigt (vgl. Workshop Nachhaltige Beschaffung).

Andererseits sollen sich auch Nachhaltigkeitsaktivitäten an Kriterien der Effizienz und Effektivität messen lassen. Ebenso ist der Erfolg der Arbeiten nicht am Output von Konzepten und Sitzungen, sondern anhand ihrer Auswirkung zu beurteilen. Man darf und soll in diesem Sinne nicht nur dem Ruf nach «mehr» Nachhaltigkeit verfallen, sondern soll und muss sich auch dem Thema der Kosten und der Wirkungen von Nachhaltigkeitsaktivitäten stellen. Die Devise sollte sein, nicht unbedingt immer «mehr», dafür aber das «Wesentliche richtig» zu machen.

2. Nachhaltigkeit als Imperativ des 21. Jahrhunderts

Prof. Dr. Claus-Heinrich Daub, Fachhochschule Nordwestschweiz / Universität Basel

These 1: Die vom Bundesrat in seiner «Strategie Nachhaltige Entwicklung» geforderte Ausrichtung sämtlicher Politikbereiche auf nachhaltige Entwicklung wird bis heute nur stellenweise sichtbar (gemacht).

These 2: Organisationen der öffentlichen Verwaltung haben einen grossen Nachholbedarf, was die Realisierung des Nachhaltigkeitsgedankens auf der betrieblichen Ebene betrifft.

Nachhaltigkeit ist ein Element, welches sowohl in Verfassungsartikeln als auch in Aktionsplänen des Bundes zu finden ist und spätestens seit 2008 als «regulative Idee» in alle Sachpolitiken einzubeziehen ist. Nachhaltigkeit in der Politik meint dabei die Realisierung der Grundprinzipien und Leitgedanken des Konzepts Nachhaltigkeit im politischen Handeln. Wäre dieses Ziel vollumfänglich realisiert, bräuchte es streng genommen keine separate «Strategie Nachhaltige Entwicklung» mehr, wie sie vom Bundesrat zuletzt 2012 vorgelegt wurde. Betrachtet man vor diesem Hintergrund allerdings die Realität, so lässt sich konstatieren, dass weder auf Ebene des Bundes noch auf den Ebenen der Kantone und Gemeinden die Vision des Bundesrates von einer Ausrichtung sämtlicher Politikbereiche auf die nachhaltige Entwicklung bislang ausreichend realisiert wurde. Dies obwohl festgehalten werden kann, dass die Schweiz bereits eine ziemlich «ausgereifte» Strategie in Bezug auf nachhaltige Entwicklung hat. Wenn es diesbezüglich Bestrebungen gibt, finden diese – von wenigen Ausnahmen wie der des Kantons Basel-Landschaft einmal abgesehen – vielmehr nach wie vor neben oder im besten Fall parallel zur «eigentlichen Politik» statt.

Auch wenn man die Betrachtungsweise eines nachhaltigen politischen Handelns erweitert und auch die Organisationen der öffentlichen Verwaltung einbezieht, die wie jede andere Organisation der Forderung unterliegen, ihre betriebliche Nachhaltigkeit zu sichern und ein nachhaltiges Management zu etablieren, ändert sich das Bild kaum. Es finden sich zwar auch auf dieser Ebene durchaus einige Ansätze für ein nachhaltiges Wirtschaften und Handeln (u.a. Berücksichtigung von Genderfragen, nachhaltige Beschaffung, etc.), kaum eine Organisation verfügt jedoch über ein integriertes nachhaltiges Managementsystem. Ausnahmen finden sich insbesondere bei den Energieversorgungsunternehmen wie z.B. die ewz oder die ewb.

Soll Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung realisiert werden, müssen mithin zwei Herausforderungen bewältigt werden: Erstens eine noch konsequentere Ausrichtung der Politik nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit durch eine transparente und messbare Integration des Nachhaltigkeitsgedankens in das politische Handeln und zweitens eine verbesserte Wahrnehmung der Vorbildfunktion von Verwaltungsbehörden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen in Sachen nachhaltiges Management.

3. Nachhaltigkeitsentwicklungen in Bund, Kantonen und Gemeinden

a) Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015 im Bund

Stephan Scheidegger, stellv. Direktor ARE

These 1: Durch die Integration der Strategie in die Legislaturplanung ist die Nachhaltige Entwicklung auf der Bundesebene institutionell entscheidend gestärkt worden.

These 2: Trotz der Integration von Nachhaltigkeitsprinzipien in verschiedene Sektoralpolitiken (z.B. Raumentwicklung, Beschaffungswesen, Regionalpolitik, Tourismus, Bauen) ist Nachhaltige Entwicklung aber noch keine Selbstverständlichkeit.

These 3: Die Vision ist längerfristig die flächendeckende Integration der Prinzipien einer Nachhaltigen Entwicklung in sämtliche Politikbereiche und auf allen Staatsebenen. Die bestehenden Instrumente sind verstärkt anzuwenden und gegebenenfalls durch neue zu ergänzen.

Die Umsetzung der Elemente der Nachhaltigen Entwicklung geschah auf Bundesebene seit dem Jahr 1992 in verschiedenen Schritten und anhand gewisser Leitlinien, unter anderem etwa der ausgewogenen Berücksichtigung der drei Zieldimensionen oder des Einbezuges der Nachhaltigen Entwicklung in sämtliche Politikbereiche. Im aktuellen Aktionsplan 2012-2015 stellen sich verschiedene Schlüsselherausforderungen wie zum Beispiel der Klimawandel und Naturgefahren, Energie, Nutzung natürlicher Ressourcen oder auch Aspekte des sozialen Zusammenhalts, Demografie und Migration.

In diesem Zusammenhang ist ARE die Koordinationsplattform für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz und zeichnet dabei als Kompetenzzentrum auf Bundesebene für dieses für alle Departemente wichtige Thema verantwortlich.

b) Herausforderung Nachhaltigkeit für die Kantone

François Marthaler, Kanton Waadt, alt Regierungsrat

These 1: Un programme de développement durable n'est pas quelque chose à faire en plus et à condition de disposer du temps et des budgets nécessaires; c'est le cadre dans lequel doivent s'inscrire les politiques et la gestion publiques.

These 2: Pour avancer sur le long chemin du développement durable, il faut en premier lieu veiller à ce qu'une politique (promotion économique, santé, enseignement, etc.) n'en contredise pas une autre (protection de l'environnement, fiscalité, égalité des chances, etc.).

Sowohl die Mehrheit der Kantone wie auch eine grosse Anzahl der Gemeinden, welche ca. 32 Prozent der Schweizer Bevölkerung vertreten, haben Schritte unternommen, um das Thema der Nachhaltigen Entwicklung in ihre Politikfelder zu übernehmen und umzusetzen. Diese Schritte erfolgen nach dem Motto «denke global, handle lokal», dies etwa in Bezug auf die Klimaerwärmung. Dabei wird insbesondere darauf geachtet, dass eine einheitliche Strategie verfolgt wird und alle involvierten Akteure am selben Strang ziehen. Ebenfalls wichtig sind Kooperationen und der Austausch von Erfahrungen, damit aus Fehlern gelernt werden kann und sich diese nicht wiederholen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass der Bund die Kantone unterstützt und die Kantone wiederum die Gemeinden.

c) Nachhaltige Stadtentwicklungspolitik

Hans Stöckli, alt Stadtpräsident Biel, Ständerat

These 1: Die Verwaltungswissenschaft muss sich mit der Politik der Nachhaltigkeit beschäftigen, weil diese heute eine Schlüsselrolle in der Politik und Verwaltung einnimmt: Sie ist die Konkretisierung der menschlichen Verpflichtung, den Bedürfnissen unserer Generation entsprechend gerecht zu werden, dass künftige Generationen dereinst ebenfalls ihre Bedürfnisse ohne Gefährdung oder Einschränkungen befriedigen können.

These 2: Die Verwaltungsführung ist dann nachhaltig, wenn sie bei ihren Entscheiden auch die Interessen künftiger Generationen mitberücksichtigt.

These 3: Auch die öffentliche Hand muss die langfristigen Folgen ihres Handelns bedenken; dazu müssen sie über neue Instrumente verfügen und diese anwenden.

Den Städten und Gemeinden kommt bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung wegen ihrer Nähe zur Bevölkerung und der direktdemokratischen Organisationsstruktur eine zentrale Rolle zu. Die von der Nachhaltigkeit betroffenen Politikfelder fallen grösstenteils auch in die kommunalen Kompetenzen.

Alle Städte haben durch verschiedenste Programme (Energienstadtlabel, lokale Agenda21, 2000 Watt-Gesellschaft, Leitbilder, Stadtmarketing, Nachhaltigkeitsbeurteilung) die Nachhaltigkeitspolitik eingeführt. Auch das Bundesprojekt «Le Cercle Indicateurs», in welchem Kantone und Städte zusammenarbeiten, erfreut sich einer immer grösseren Beliebtheit. Es ist mit 35 Themenbereichen sehr breit angelegt, wird in Intervallen von vier Jahren durchgeführt und ermöglicht den Teilnehmern ein gutes Benchmarking. Die Städte und Gemeinden sind dabei allerdings darauf angewiesen, in Bund und Kantone verlässliche Partner zu haben. Sie fordern deshalb ihre Berücksichtigung und den Einbezug ihrer Interessen in die Bundes- und Kantonspolitik. Bund und Kantone müssen die Auswirkungen der nachhaltigen Entwicklung für die Städte und Gemeinden berücksichtigen. Im Gegenzug haben sie aber ihren Prozess der transparenten Interessenabwägung systematisch zu verfestigen.

4. Nachhaltigkeit in öffentlichen Unternehmen

Dr. Stéphanie Engels, ewz, Mitglied der Geschäftsleitung und Leiterin Unternehmensentwicklung

These 1: Öffentlich-rechtliche Unternehmen können im Nachhaltigkeitsbereich von den Erkenntnissen privatrechtlicher Unternehmen profitieren.

These 2: Öffentlich-rechtliche Unternehmen sind von Ihrer DNA her dem Thema Nachhaltigkeit am nächsten.

ewz ist ein Unternehmen der Stadt Zürich und gleichzeitig in einem sich liberalisierenden Energiemarkt tätig. Öffentlich-rechtliche Unternehmen wie ewz können im Nachhaltigkeitsbereich von den Erkenntnissen privatrechtlicher Unternehmen profitieren. Schon seit langer Zeit wird in Finanzinstituten zur Bewertung von börsenkotierten Unternehmen nicht mehr nur das Sachvermögen der Unternehmen analysiert, sondern es fließen auch immaterielle Vermögenswerte wie Humankapital, Reputation, etc. in die Unternehmensbewertung und somit in die Bewertung der Aktienkurse mit ein. Langfristige Daten zeigen, dass die nachhaltigsten Unternehmen weltweit eine bessere Finanzperformance an der Börse aufweisen. Nachhaltigkeit lohnt sich, insofern sie tatsächlich ernst gemeint ist. Diese Erkenntnisse müssten auch auf öffentlich-rechtliche Unternehmen übertragbar sein. Die öffentlichen Unternehmen können dabei selbstbewusster auftreten als bisher, denn auch für sie ist die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ein wichtiges Element.

Weiter ist anzunehmen, dass öffentlich-rechtliche Unternehmen in Bezug auf ihre Kerngeschäfte dem Thema Nachhaltigkeit am nächsten sind. Entsprechend geht es für öffentlich-rechtliche Unternehmen nicht primär darum, den Shareholder Value zu maximieren, sondern vielmehr eine Balance zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit und weiterer Umwelteinwirkungen zu finden. Das bietet eine optimale Grundlage für eine starke Positionierung im Bereich der Nachhaltigkeit. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass Nachhaltigkeit innerhalb der Privatwirtschaft eine Wertsteigerung bei materiellen und immateriellen Gütern für die Eigentümerin zur Folge haben kann, die Wettbewerbsfähigkeit fördern und die Glaubwürdigkeit und Transparenz verbessern kann.

Im öffentlichen Bereich führt Nachhaltigkeit zur Stärkung von gesellschaftspolitischen und ökologischen Aspekten und einer Reduktion der Profilierungsarbeit. Das ist, falls richtig eingesetzt, ein echter Wettbewerbsvorteil.

5. Nachhaltigkeit in der Bundespersonalpolitik

Dr. Barbara Schaerer, Direktorin Eidgenössisches Personalamt

These 1: Die Bundespersonalpolitik ist zwar nicht ausdrücklich auf dem Nachhaltigkeitskonzept aufgebaut, sie ist aber dennoch per se nachhaltig. Sie muss unterschiedliche Interessen gegeneinander abwägen, um auf die Zukunft ausgerichtete und tragfähige Lösungen zu finden. Primärer Treiber für eine nachhaltige Bundespersonalpolitik ist der politische Rahmen, der unser Handeln prägt: Legalitätsprinzip, öffentliche Finanzen und die Vorbildrolle des Staates.

These 2: Der Nachhaltigkeitsgedanke ist in der Bundespersonalpolitik inhärent, da es dabei um nichts weniger als die langfristige Bindung und Entwicklung von Menschen geht. Die Mitarbeitenden mit ihrem Wissen, ihren Fähigkeiten und Erfahrungen sind unsere wichtigste Ressource. Aus diesem Grund kommt der Bundespersonalpolitik auch eine entscheidende Rolle zu, wenn es um die Gewährleistung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung geht.

These 3: Das Konzept der Nachhaltigkeit bietet uns die Möglichkeit, die positiv besetzte Idee der Nachhaltigkeit vermehrt in die Bundespersonalpolitik einfließen zu lassen und somit unsere Positionierung gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu verstärken. Bei der Erarbeitung der nächsten Personalstrategie sollte das Prinzip der Nachhaltigkeit somit aktiver genutzt werden.

Obwohl die Bundespersonalpolitik nicht auf dem Nachhaltigkeitskonzept aufbaut, ist sie trotzdem nachhaltig. Einerseits wird in der Bundesverwaltung in einem politischen Umfeld gearbeitet. Das prägt unser Handeln und verpflichtet uns zu einer nachhaltigen Verwaltungstätigkeit. Andererseits ist die Nachhaltigkeit auch im Personalmanagement der Bundesverwaltung das bestimmende Thema. Nur mit einer langfristigen und nachhaltigen Ausrichtung unserer Personalpolitik kann die Bundesverwaltung mit ihren weltweit rund 36'000 Mitarbeitenden gut funktionieren. Mittels einer pragmatischen, umsetzungsorientierten und breit abgestützten Personalstrategie entwickeln wir die Personalpolitik der Bundesverwaltung weiter. Diese ist in der obersten politischen Planung, der Legislaturplanung des Bundesrates, verankert. Um die Fortschritte in der Umsetzung der Personalstrategie zu messen, haben wir zudem ein Instrumentarium entwickelt. Einmal jährlich wird der Umsetzungsstand im Reporting Personalmanagement der Bundesverwaltung ausgewiesen. Strategische Sollwerte und Indikatoren legen z. B. im Bereich der Arbeitszufriedenheit, der Geschlechterverteilung oder der Führung die Ziele fest, die bis zum Ablauf der Strategie erreicht werden müssen. Damit erreichen wir, dass die Personalpolitik tatsächlich auch strategiekonform umgesetzt wird.

6. Nachhaltigkeit und Beschaffungswesen (Fachworkshop)

Mark Starmanns, BSD Consulting / Dr. Richard Vögeli, BHP – Brugger und Partner

These 1: Eine nachhaltige, kosteneffiziente Beschaffung sollte auf übergeordneter Verwaltungsebene Leitlinien und Unterstützung verankern, damit nicht jede Gemeinde und Stadt das Rad neu erfinden muss.

These 2: Damit die Verwaltung auch tatsächlich nachhaltig einkauft, braucht es einen politischen Beschluss sowie eine konkrete Strategie zur nachhaltigen Beschaffung. Die Strategie sollte Prioritäten setzen und diese transparent machen.

These 3: Nachhaltige Beschaffung muss nicht teuer sein und kann durch die Nutzung von Potenzial sogar dazu beitragen, Geld zu sparen.

Nachhaltigkeit gewinnt in der öffentlichen Beschaffung zunehmend an Bedeutung. Getrieben von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medien, die immer wieder auf soziale und ökologische Missstände in globalen Lieferketten hinweisen, nehmen sich Unternehmen zunehmend pro-aktiv der Nachhaltigkeit in ihren Lieferketten an. Damit wollen sie ihre Geschäftsrisiken reduzieren – die nachhaltige Beschaffung wird aber auch immer stärker genutzt, um Chancen zu nutzen und sich im Markt zu positionieren. Auf Ebene der öffentlichen Beschaffung ist nicht zuletzt durch die Empfehlungen der Beschaffungskommission des Bundes von 2010 und durch die Totalrevision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes mittlerweile anerkannt, dass die Beschaffung die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales) in Einklang bringen und fördern muss. So werden insbesondere ILO Kernarbeitsnormen und eine Betrachtung der Lebenszykluskosten explizit verlangt.

Der Input zeigt auf, dass nachhaltige Beschaffung nicht notwendigerweise teurer sein muss als eine weniger nachhaltige Beschaffung, sondern ganz im Gegensatz dazu auch kostengünstiger sein kann. Dabei müssen öffentliche Beschaffungsstellen die nachhaltige Beschaffung allerdings strategisch entwickeln und aufbauen. Standards und Labels dienen den Beschaffern als wichtige Orientierung bei der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anforderungen. Dabei stellt die Komplexität des Themas Nachhaltigkeit immer wieder eine Herausforderung für die Beschaffer dar. Die vom Seco unterstützte Internetplattform www.Kompass-Nachhaltigkeit.ch will Beschaffer dabei unterstützen, die Aspekte der Nachhaltigkeit in die öffentliche Beschaffung zu integrieren.

Nachhaltige Beschaffung im Tiefbau: Praxisbeispiele SGVW 2013

Stefan Studer, Kantonsoberingenieur des Kantons Bern und Vorsteher des Tiefbauamts

Beschaffungen im Tiefbau erfolgen heute unter Einbezug der drei Nachhaltigkeitsdimensionen. Potentiale bestehen in der Beschaffung von Produkten des Strassenbaus aus sozialverträglicher Produktion (z.B. Rand- und Pflastersteine) oder bei der Schonung von Primärressourcen durch die gezielte Verwendung von Recyclingmaterialien. Das Tiefbauamt des Kantons Bern hat sich der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und will auf den Kantonsstrassen nur noch Rand- und Pflastersteine aus sozialverträglicher Produktion verwenden. Den Einbau von Steinen aus Steinbrüchen, in welchen Kinder eingesetzt werden, lehnt es entschieden ab. Um dies sicherzustellen, muss der Anbieter mit dem Einreichen des Angebots die Herkunft der Natursteine über die gesamte Lieferkette deklarieren. Das Tiefbauamt hat in seinen Submissionsbestimmungen und Vertragsvorlagen entsprechende Vorschriften erlassen. Bei Verstössen gegen diese Bestimmungen sieht das Tiefbauamt Sanktionen gegenüber den Auftragnehmern vor. Mit diesen Regelungen leistet es einen aktiven Beitrag dazu, dass Rand- und Pflastersteine aus sozialverträglicher Produktion in der Schweiz zunehmend Verwendung finden und Qualitätslabels gefördert werden.

7. Nachhaltige Finanzpolitik (Fachworkshop)

Bern / Lothar Niggli, Kanton Basel-Landschaft

These 1: Nachhaltige Finanzpolitik unterstützt eine langfristig ausgerichtete Entwicklung der Staatstätigkeit, welche nicht auf Kosten nachfolgender Generationen stattfindet.

These 2: Mit einer nachhaltigen Finanzpolitik kann das Risiko periodisch wiederkehrender Sanierungsprogramme reduziert werden.

Ökonomie ist die Wissenschaft des Umgangs mit knappen Ressourcen. Auch der Staat kann sich ökonomischen Überlegungen nicht entziehen: Er muss sich kontinuierlich überlegen, wie er seine knap-

pen Ressourcen so einsetzt, dass der Staat seine Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann und das Gemeinwohl der Bevölkerung gesteigert wird. Die Knappheit ist ein Faktum, denn der Staat kann die Steuern und Gebühren, mit welchen er seine Ausgaben finanziert, nur insoweit erhöhen, als die Bürgerinnen und Bürger diese als fair anschauen, die Politiker wiederwählen und auch in der Gebietskörperschaft wohnhaft bleiben. Eine Finanzierung aller denkbar möglichen Ausgaben ist folglich nicht möglich und es müssen Prioritäten gesetzt werden. Nachhaltige Finanzpolitik stellt solche Überlegungen ins Zentrum der Betrachtungen, wie es der Bundesrat treffend formuliert: «In finanzpolitischer Hinsicht bedeutet [eine nachhaltige Entwicklung], eine unerwünschte Umverteilung von Wohlstand unter den Generationen zu vermeiden. Die Finanzpolitik muss für Stabilität besorgt sein und das Wirtschaftswachstum begünstigen sowie die Beschäftigung, die Wohlfahrt und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern.»

Damit von einer nachhaltigen Finanzpolitik gesprochen werden kann, braucht es ein Haushaltsgleichgewicht, eine tragbare Verschuldung, eine nachhaltig unterhaltene Infrastruktur und finanzierte Aufgabenerfüllung, eine Staatsquote, die private Initiativen nicht abwürgt und eine finanzpolitische Kultur, die von den massgebenden Akteuren des Staates getragen wird. Wo das Equilibrium liegt, kann nicht mathematisch bestimmt werden. Deshalb mag das Fokussieren auf das Einhalten von Grenzwerten beispielsweise bei der Verschuldung für eine rasche Beurteilung der Finanzlage zwar hilfreich sein, für eine langfristig ausgerichtete Finanzpolitik genügt dies aber nicht.

Die Basis einer nachhaltigen Finanzpolitik bilden tragfähige finanzpolitische Grundlagen, welche sich in einem kohärenten Steuerungsmodell und im Finanzhaushaltsrecht niederschlagen. Die beim Bund für 2015 beschlossene Einführung eines Neuen Führungsmodells (NFB), welches sich an die Prinzipien des New Public Management anlehnt, kann dazu gezählt werden. Bei den finanzpolitischen Grundlagen müssen die Strukturen (z. B. Kompetenzordnungen und Aufgaben- sowie Lastenverteilung), die Prozesse (strategische Planung, mittelfristige Steuerung mit integrierter Aufgaben- und Finanzplanung, Budgetierung, die Rechnungslegung und das Risikomanagement) und die spezifischen Instrumente der Finanzpolitik (z. B. Defizit- und Schuldenbremse, Open Finance) ausgestaltet werden.

Während im Workshop über die Bedeutung dieser grundsätzlichen Aspekte einer nachhaltigen Finanzpolitik Einigkeit bestand, kam es zu einer intensiven Diskussion, ob nicht ein zusätzlicher Aspekt berücksichtigt werden müsse: nämlich die konsequente Prüfung aller Finanzströme auf die Nachhaltigkeit im Sinne einer Berücksichtigung des sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Zielbeitrags. Dies würde bedeuten, dass jede Staatsaufgabe nur dann finanziert werden kann, wenn sie auch ökologischen Kriterien genügt. Damit würde die Finanzpolitik um eine Komplexitätsstufe erweitert und es wären Instrumente zur Berechnung der Gesamtkosten notwendig, welche auch externe Effekte wie Umweltverschmutzung oder Nutzung von Produkten, die im Ausland unter unmenschlichen Arbeitsbedingungen erstellt wurden, internalisieren würden. Dies erfordert deutlich mehr Informationen über die Kosten und den Prozess der gesamten Produkte- und Leistungserstellung. Alternativ könnte auf bestehende Labels zurückgegriffen werden. Ob eine solche Form der Nachhaltigkeitsbeurteilung zielführend, machbar und auch notwendig ist, darüber wurden sich die Teilnehmenden nicht einig. Konsens bestand darin, dass die Thematik vertieft geprüft werden sollte.

8. Nachhaltigkeitsberichterstattung (Fachworkshop)

Daniel Dubas, Bundesamt für Raumentwicklung ARE/Beat Blaser, bpc bolz+partner consulting ag

These 1: Für Gebietskörperschaften muss die Nachhaltigkeitsberichterstattung im Bereich der Sachpolitiken und der Verwaltungsführung zum Standard werden.

These 2: Der Staat vernachlässigt seine Vorbildfunktion insbesondere im Verwaltungsbereich und ist betreffend Nachhaltigkeitsberichterstattung gegenüber dem Privatsektor im Hintertreffen. Dies gilt auch für staatliche Unternehmen.

These 3: Nachhaltigkeit ist kein Fachthema, zu dem es einen separaten Bericht braucht. Sie ist verstärkt in die bestehenden Berichterstattungen und schlussendlich in die Entscheidungsprozesse zu integrieren.

9. Nachhaltigkeit in der Gesetzgebung: Möglichkeiten und Grenzen (Fachworkshop)

Prof. Dr. Martin Wyss, Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung/Dr. Thomas Sägger, Vorstand SGVV

Die Nachhaltigkeit ist heute im Verfassungs- und Gesetzesrecht verankert. Ob die Gesetzgebung selber nachhaltig ist, lässt sich nur schwer feststellen, wobei aber die Rechtssicherheit, der Einbezug der Betroffenen und die Qualität der Rechtsetzung Kriterien sein können.

Nachhaltigkeit als Bestandteil des Rechts

Die Nachhaltigkeit hat an verschiedener Stelle Eingang in das moderne Verfassungs- und Gesetzesrecht gefunden. Bereits die Präambel zur Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) erwähnt die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Zweckartikel verpflichtet die Schweizerische Eidgenossenschaft u.a. auch dazu, sich für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einzusetzen (Art. 2 Abs. 4 BV). Weiter ist die Nachhaltigkeit ausdrücklich in Art. 73 BV über Umwelt und Raumplanung verankert oder als Grundlage für die Landwirtschaftspolitik vorgesehen (Art. 104 BV). Für die Ebene des kantonalen Verfassungsrechts sei beispielhaft Art. 31 Abs. 2 der bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1) erwähnt, wonach die natürlichen Lebensgrundlagen nur soweit beansprucht werden dürfen, als ihre Erneuerungsfähigkeit und ihre Verfügbarkeit weiterhin gewährleistet bleiben.

Die Nachhaltigkeit ist aber nicht allein eine Frage der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern hat in weiteren Politikbereichen eine zentrale Bedeutung. Das gilt beispielsweise für die Finanzordnung, wenn ein Staatswesen verpflichtet ist, seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten (bspw. Art. 126 Abs. 1 BV). Die Begrenzung der Staatsverschuldung wird danach als Bestandteil einer Nachhaltigkeitspolitik verstanden, wenn es darum geht, den künftigen Generationen einen gewissen Handlungsspielraum zu belassen (vgl. auch Thomas Stauffer, St. Galler Kommentar zu Art. 126 BV, Zürich/St. Gallen 2008, N 15).

Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip

Die im Verfassungsrecht verankerten Grundsätze der Nachhaltigkeit stellen in erster Linie Handlungsanweisungen an die zuständigen Behörden dar (VPB 65 [2001] Nr. 2, S. 33 ff.). Sie können als Verfassungsprinzipien betrachtet werden, sind aber keine verfassungsmässigen Rechte, sondern werden vom Bundesrat in seinem Bericht über die nachhaltige Entwicklung vom 27. März 2002 als «regulative Idee» bezeichnet (BBI 2002 3946, 3956). Aufgrund der fehlenden normativen Bestimmtheit ist die im Verfassungsrecht verankerte Nachhaltigkeit daher kaum justiziabel und staatliche (Energieerzeugung, Verkehrsplanung, Luftbelastung etc.) oder private Verstösse gegen den Nachhaltigkeitsgrundsatz sind nicht direkt klageweise durchsetzbar. Hingegen spielt die Nachhaltigkeit im Rahmen der Verhältnismässigkeit eine Rolle bei der Abwägung sich gegenüberstehender Interessen.

Die Nachhaltigkeit bedarf einer gesetzlichen Konkretisierung

Die Nachhaltigkeit hat heute Eingang in verschiedenste Sacherlasse gefunden, beispielsweise zu Fragen der Waldnutzung, bei Zuschlagskriterien in Submissionsverfahren, in der Landwirtschaft, bei der Verwendung kantonaler Lotteriegelder, bei Integrationsmassnahmen im Ausländerbereich, im Justizvollzug, als Handlungs- und Organisationsgrundsätze für öffentliche Verwaltungen, im Finanzhaushalt, im Bau- und Raumplanungsrecht oder als ein Kriterium zur Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung. Mit der gesetzlichen Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips nehmen die staatlichen Behörden die ihnen verfassungsrechtlich obliegende Handlungsanweisung wahr. Allerdings kann die Nachhaltigkeit in einem bestimmten Sachgesetz so weitgehend konkretisiert und verdichtet werden, dass gewisse Aspekte schliesslich rechtlich durchsetzbar sind, weil sie sich nicht mehr nur an staatliche Organe, sondern auch an Private richten.

Wann ist Rechtsetzung nachhaltig?

Eine andere Frage ist, ob die Rechtsetzung selber nachhaltig ist oder sein kann. Die feststellbare und unbestrittene Zunahme rechtlicher Regelungen hat vielfältige Ursachen, wie beispielsweise die Suche nach normativen Antworten auf komplexe Lebenssachverhalte, ein Bestreben nach detaillierten gesetzlichen Vorgaben, der Versuch, verschiedenste Interessen in die Gesetzgebung zu integrieren, behördlichen Aktivismus, der Nachvollzug übergeordneten Rechts durch die Anpassung des Landesrechts, zunehmende Anforderungen an das Legalitätsprinzip oder eine expansive Rechtsprechung durch die Gerichte, welche die Anpassung von Erlassen durch den Gesetzgeber zur Folge hat. Nachhaltigkeit in der Gesetzgebung bedeutet zuerst einmal Rechtssicherheit im Sinne einer überschaubaren Kadenz von Gesetzesänderungen. Die Dichte und Bestimmtheit der Gesetze sollte daher nicht zu weitgehend sein, damit sie nicht ständig an sich verändernde Verhältnisse angepasst werden müssen. Den Verwaltungsbehörden und den Gerichten ist genügend Raum zur Auslegung und Weiterentwicklung des Rechts zu belassen und es brauchen nicht alle Eventualitäten generell-abstrakt verankert zu sein. Das betrifft nicht nur die Regelung von Rechten und Pflichten Privater, sondern auch das Verhältnis unter den Gemeinwesen, indem namentlich der Bund die Gestaltungsfreiheit der

Kantone wahr und nur dann regulatorisch tätig wird, wenn eine einheitliche Normierung tatsächlich erforderlich ist (vgl. dazu auch Botschaft des Bundesrats zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007, BBl 2007 6121, 6137 ff.).

In der Schweiz kommt sodann dem Einbezug der interessierten Kreise bei Gesetzesvorhaben besondere Bedeutung zu. Die Beteiligung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung trägt wesentlich zur sachlichen Richtigkeit und zur Vollzugstauglichkeit bei. Sie wirkt damit nachhaltig und unterstützt die Akzeptanz eines Vorhabens. Auskunft über die Nachhaltigkeit einer gesetzlichen Regelung können sodann Wirksamkeitsüberprüfungen geben. Beispielsweise hat der Bundesrat in seinen Botschaften an die Bundesversammlung auch die zu erwartenden Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt oder künftige Generationen darzulegen. Allerdings darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass als Folge solcher Wirksamkeitsüberprüfungen Forderungen nach Anpassungen der Gesetzgebung erhoben werden können, womit sich die Regelungskadenz wiederum erhöht.

Eine nachhaltige Gesetzgebung ist schliesslich eine qualitativ gute Gesetzgebung, d.h. sie ist in den rechtlich vorgesehenen Verfahren zustande gekommen, verständlich, anwender- und vollzugsgerecht. Angesprochen ist damit die sog. präventive Rechtskontrolle, welche durch die mit Rechtsetzungsaufgaben betrauten Organe besorgt wird. Die zuständigen Verwaltungsstellen prüfen Erlassentwürfe auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, die systematische Einfügung in die geltende Rechtsordnung, die inhaltliche, sprachliche und terminologische Richtigkeit, die Notwendigkeit, die Verständlichkeit und die Gesetzestechnik (vgl. dazu Bericht des Bundesrates zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle vom 5. März 2010, BBl 2010 2187 ff.). Damit werden wichtige Weichenstellungen vor der parlamentarischen Beratung vorgenommen. Eine solche Rechtskontrolle vermag nachhaltig zu sein, weil sie ein dauerndes Fein- und Nachjustieren an Erlassen durch gute Vorarbeit zumindest teilweise überflüssig macht.