

Nachhaltigkeit: Vom Modethema zum Treiber für neu gesteuertes Handeln

„Schlage nur so viel Holz ein, wie der Wald verkraften kann! So viel Holz wie nachwachsen kann!“ Mit diesem Satz prägte Hans-Karl von Carlowitz in seinem Buch *Ökonomie der Waldkultur* „*Silvicultura oeconomica*“ als erster das Prinzip der Nachhaltigkeit. blieb der Begriff Nachhaltigkeit für fast 300 Jahre auf die Forstwirtschaft beschränkt, hat auch in der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung die Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit in den vergangenen 20 Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dabei wird in der Regel die zukunftsgerichtete Auseinandersetzung mit komplexen Herausforderungen – wie z. B. dem Klimawandel oder dem demographischen Wandel – unter „Nachhaltigkeit“ erfasst. Diese Herausforderungen können nur langfristig gelöst werden. Dafür sind Kooperationen zahlreicher Akteure und die Berücksichtigung unterschiedlichster Belange notwendig. Eine so ausgestaltete zukunftsgerichtete Auseinandersetzung mit der Zukunft verstehen wir unter dem Konzept der Nachhaltigkeit.

Im Rahmen eines Experten-Delphis haben wir uns jüngst der Frage der zukünftigen Entwicklung des Themas Nachhaltigkeit im öffentlichen Sektor bis zum Jahr 2035 gewidmet. Ausgewählte Ergebnisse lesen Sie untenstehend. Bereits heute setzt beispielsweise das Land Baden-Württemberg mit einer eigenen Nachhaltigkeitsstrategie Zeichen. Es werden Ziele formuliert, erstmals Messinstrumente entwickelt, Schwerpunkte gesetzt und die Wirtschaft sowie gesellschaftliche Akteure aktiv in die Prozesse nachhaltiger Entwicklung einbezogen. Eckpunk-

te der baden-württembergischen Nachhaltigkeitsstrategie und der darin enthaltenen Wirtschaftsinitiativen Nachhaltigkeit sind ebenfalls Inhalt dieses Artikels.

Nachhaltigkeit im öffentlichen Sektor im Jahr 2035

Die hier dargestellten Ergebnisse des durchgeführten Experten-Delphis spiegeln kommentierte und validierte Einzeleinschätzungen wider. Diese wurden von Experten mit einem gereiften Fachwissen – darunter Verwaltungspraktiker auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie Wissenschaftler – intuitiv im Rahmen eines zweistufigen Experten-Delphis erstellt.

Was versteht der öffentliche Sektor konkret unter Nachhaltigkeit und welche zukünftige Bedeutung wird Nachhaltigkeit für die öffentliche Verwaltung spielen? Ist es nur ein Modethema bzw. -begriff der in fünf oder zehn Jahren nicht mehr benutzt werden wird oder überdauert die Auseinandersetzung mit dem Begriff „Nachhaltigkeit“ bis ins Jahr 2035?

Diese Fragen diskutierten wir mit den Teilnehmern des Delphis. Feststellen lässt sich, dass Nachhaltigkeit einmal als Begriff und einmal als Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung von den Experten verstanden wird. Während die zukünftige Bedeutung des Begriffes ohne (Neu-)Definition eher kritisch gesehen wird, nimmt die Bedeutung des Steuerungskonzeptes Nachhaltigkeit nach Ansicht der Delphi-Teilnehmer weiter zu. Die Experten bemängeln, dass Nachhaltigkeit momentan ein inflationär verwendeter Begriff ist, der verwendet wird,

um langfristige oder ressourcenschonende Entwicklungen zu beschreiben. Dies führt zu unterschiedlichen Interpretationen des Begriffes und damit auch zu Konflikten (Zitat eines Experten: „Je breiter der Begriff wird, desto beliebiger wird er.“). Die Delphi-Teilnehmer sehen für die Zukunft den Bedarf einer Konkretisierung und Definition des Konzepts Nachhaltigkeit. Damit einher geht die Forderung der Experten, den Begriff kommunikativ zu machen und positiv zu besetzen (Zitat eines Experten: „Momentan wird Nachhaltigkeit vor allem mit Verzicht assoziiert.“). Trotz der begrifflichen Unschärfe verstehen die Experten Nachhaltigkeit für die öffentliche Verwaltung als übergeordnetes, ordnungspolitisches Steuerungsinstrument, welches eine Umsteuerung staatlichen und kommunalen Handelns erfordert (Zitat eines Experten: „Es geht nicht nur um etwas Dauerhaftes, sondern es geht um Umsteuern.“). Dafür bedarf es einer kulturellen sowie einer prozeduralen Verankerung von Nachhaltigkeit im Verwaltungshandeln.

Generationengerechtigkeit war und ist ein viel diskutiertes Thema, das zahlreiche öffentliche Belange berührt. So verwundert es nicht, dass die Frage des generationengerechten Haushaltes auch im Nachhaltigkeitsdiskurs eine zentrale Rolle spielt (Zitat eines Experten: „Ist es durchzuhalten, dass wir uns im Grunde nur Zeit kaufen?“). Die Teilnehmer des Experten-Delphis bezeichnen es gleichzeitig als eine der schwierigsten zukünftigen Herausforderungen. Angesichts der Finanzkrise, hoher öffentlicher Verschuldungsquoten und der Orientierung

politischen Handelns an Wahlzyklen (Zitat eines Experten: „Was heute investiert wird, bringt nichts für die nächste Wahl.“) überrascht diese Einschätzung nicht. Grundlage für eine nachhaltige, wirkungsorientierte Finanzpolitik ist die Bilanzierung solcher (Reparatur-)Kosten, die durch eine frühe und wirksame Intervention zum Teil vermieden werden könnten.

Durch eine Bilanzierung von Folgekosten kann die Belastung der öffentlichen Haushalte verdeutlicht und Hinweise dafür geliefert werden, in welchen Bereichen die größten Einsparpotenziale einer stärker präventiv orientierten Politik liegen. Auf Basis dieser umfassenden und differenzierten Darstellung gilt es, die Wirksamkeit und die Kosten-Nutzen-Relation

präventiver Maßnahmen weitergehend zu untersuchen.

Aufgabenkritische Überlegungen werden dabei weiterhin – auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten – eine Daueraufgabe des öffentlichen Sektors bleiben. Dabei gilt es, die Ziele der jeweiligen Verwaltung, zu erwartende neue Aufgabenzuschneide, die ge-

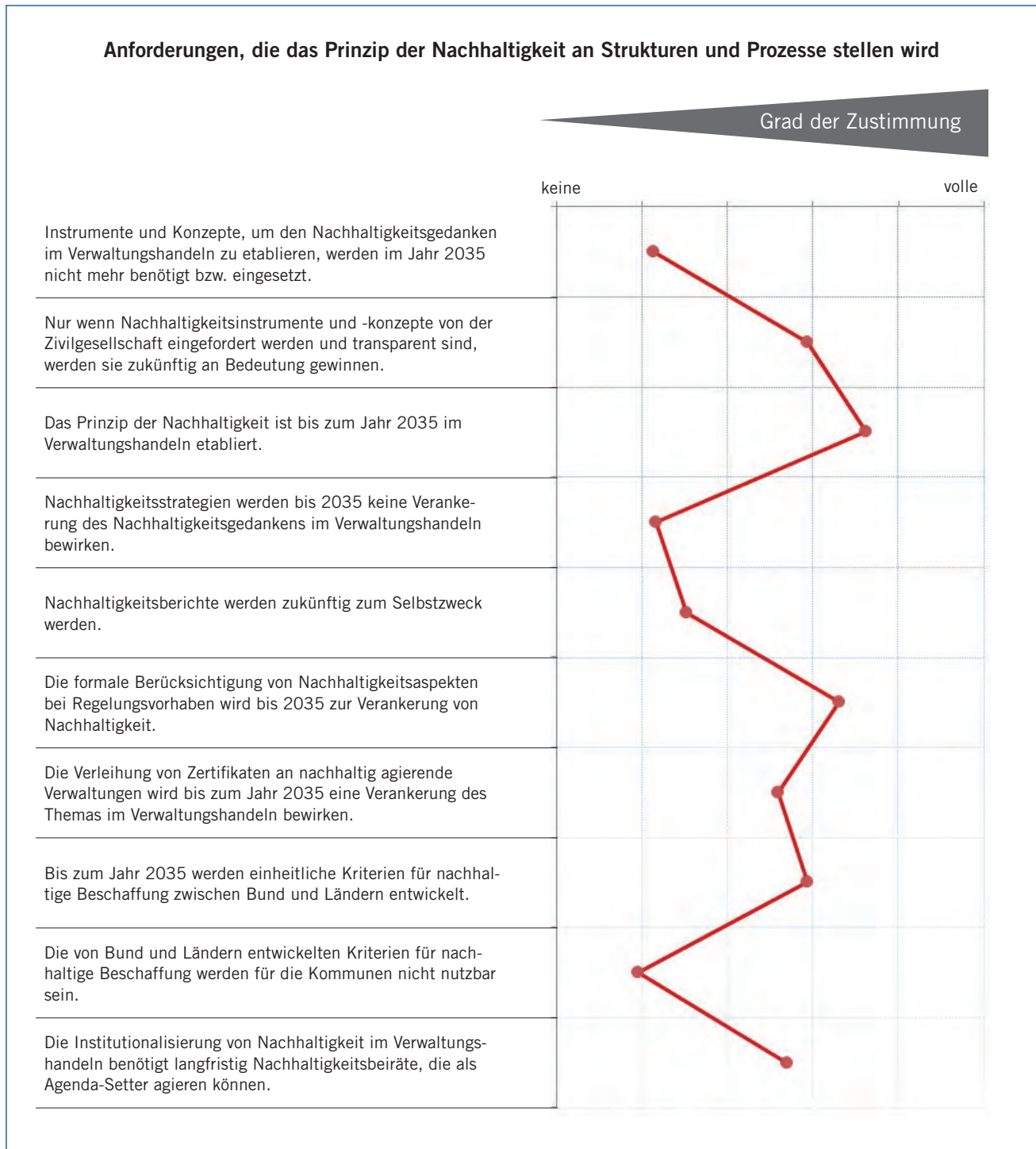


Abbildung 1: Strukturen, Prozesse und Nachhaltigkeit – Ergebnisse des Experten-Delphis (Quelle: Zukunftsreport MODERNER STAAT 2013).

setzliche Lage und etwaige anstehende Veränderungen (wie beispielsweise die Entwicklungen von Schülerzahlen, von technologischen Neuerungen im Bereich E-Government und -Participation, Klimawandelfolgen, etc.) u. ä. zu berücksichtigen. Eine wirksame quantitative und qualitative Personalbedarfsbemessung muss dabei ebenso Möglichkeiten der effizienteren Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen wie beispielsweise Entwicklungen in der Altersstruktur des Personals sowie auch das Personalangebot auf dem Arbeitsmarkt.

Die ganzheitliche und integrierte Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten im Verwaltungshandeln wird bis zum Jahr 2035 zunehmen, so die einhellige Überzeugung unserer Delphi-Teilnehmer. Der Grund hierfür wird insbesondere in steigenden Anforderungen der Bürger an eine ganzheitliche und langfristige Betrachtung an Politik und Verwaltung gesehen. Dies bedingt, dass sich der Verwaltungsaufbau und die Verwaltungsabläufe diesem neuen Aufgabenverständnis anpassen müssen. Starre Zuständigkeitsregelungen in der Verwaltungsorganisation verlieren zunehmend an Bedeutung und Geschäftsprozesse werden mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Gemeinwesens in verstärktem Maße über die Grenzen einzelner Verwaltungseinrichtungen hinweg organisiert sein müssen. Letztendlich führt dies im öffentlichen Sektor zu zwei zentralen Herausforderungen bzw. Fragen:

- Wie kann das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung dauerhaft im Verwaltungshandeln verankert werden?
- Wie kann die Querschnittsorientierung von Verwaltungshandeln erhöht werden?

Strategische Nachhaltigkeitssteuerung in der Praxis: Beispiel Baden-Württemberg

Um sich diesen Herausforderungen zu stellen hat sich bereits heute ein umfangreiches Instrumentarium zur strategischen Nachhaltigkeitssteuerung herausgebildet, das – so die befragten Experten – auch in Zukunft noch Relevanz besitzen wird (s. Abb. 2). Mit Hilfe dieses Instrumentariums soll Nachhaltigkeit in den Fachpolitiken verankert und Ressortgrenzen überwunden werden. Sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene sind umfassende Aktivitäten zur Nutzung und innovativen Weiterentwicklung dieser Instrumente zu beobachten.¹

für nachhaltige Entwicklung Nachhaltige Mobilität, Integration) statt. Ziel ist es, eine Priorisierung von Themen zu erreichen, um eine Aufächerung der Strategie zu vermeiden. Gefahr jeder breit aufgestellten Nachhaltigkeitsstrategie ist es, dass sie zu einer bloßen Sammlung von Zielen aus den Fachpolitiken der Landesregierung ohne Steuerungsfunktion wird.

Diese thematische Fokussierung wird ergänzt durch eine *spezifische Ansprache ausgewählter Zielgruppen*. Damit wird die Strategie der Erkenntnis gerecht, dass erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik vor allem auf die freiwillige Verhaltensänderung einer Vielzahl von gesell-

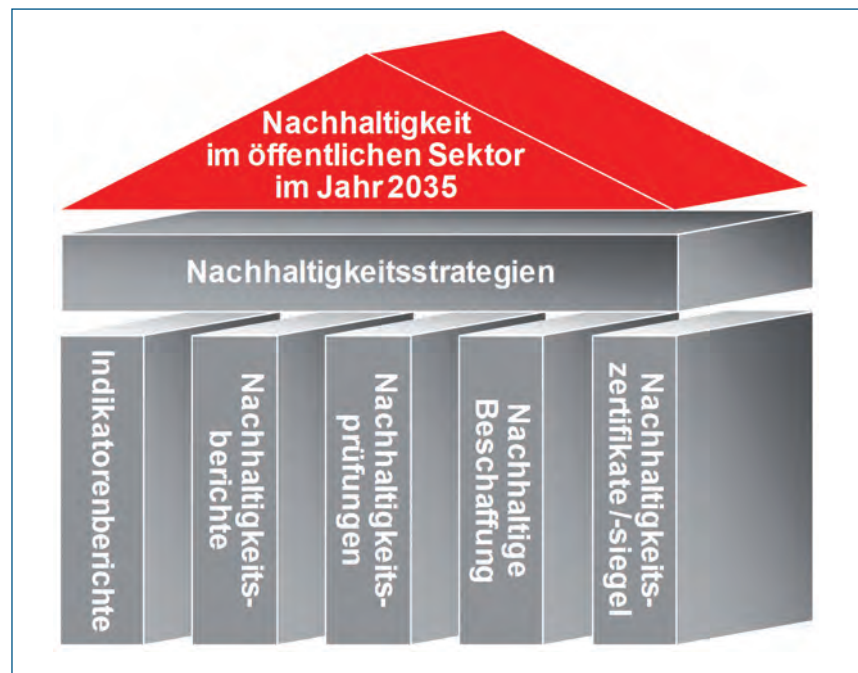


Abbildung 2: Instrumente der Nachhaltigkeitssteuerung.

Beispiele für eine solche Weiterentwicklung von Instrumenten der Nachhaltigkeitssteuerung bietet die 2011 begonnene grundsätzliche Neuausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie in Baden-Württemberg. Auf Ebene der Gesamtstrategie findet vor allem eine *stärkere Fokussierung der Strategie* auf Schwerpunkte (Klima und Energie, Umgang mit Ressourcen, Bildung

schaftlichen Akteuren angewiesen ist: Drei Zielgruppen wurden deshalb in den Fokus der Strategie gestellt: Die Wirtschaft im Rahmen der Wirtschaftsinitiative Nachhaltigkeit (WIN), die Kommunen, sowie Jugendliche und junge Erwachsene. Mit der WIN-Charta wurde im Rahmen dieser Zielgruppenfokussierung ein Instrument der außenwirksamen Selbstverpflichtung ent-

¹ Ein umfassender Überblick über Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene wurde kürzlich von der Bertelsmann Stiftung erstellt (Borbonus et al. 2013)

wickelt. Durch Unterzeichnung verpflichten sich Unternehmen, die Leitsätze der WIN-Charta zu beachten die Nachhaltigkeitsleitsätze einzuhalten und ihre Nachhaltigkeit weiter zu steigern. Damit gelingt es eine Ausstrahlung der Werte und Grundprinzipien der Nachhaltigkeitsstrategie über die Landesverwaltung hinaus zu erzielen.

Durch die Überarbeitung der Strategie zieht sich der Anspruch, *Nachhaltigkeit messbar und überprüfbar zu machen*. Zu diesem Zweck werden zum einen die neuen strategischen und operativen Ziele der Strategie messbar und nachprüfbar formuliert, zum anderen wird ein neuer, zweistufiger Ansatz der Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickelt: Die langfristige Entwicklung des Nachhaltigkeitsstatus im Land wird anhand ausgewählter Statusindikatoren alle zwei Jahre in einem Indikatorenbericht beschrieben. Der Indikatorenbericht entspricht der typischen Nachhaltigkeitsberichterstattung auf Landes- und Bundesebene und ist in der Indikatorik an diese Berichte anschlussfähig. Dieses langfristige Monitoring wird um ein Reporting über Ziele und laufende Aktivitäten des Landes ergänzt. Kanal für dieses Reporting sind neue, regelmäßige Nachhaltigkeitsberichte der Ressorts, in denen über die Nachhaltigkeit in der jeweiligen Fachpolitik berichtet wird, aber auch die Nachhaltigkeit der Ressorts als Organisationen beleuchtet werden.

Mit der Einführung einer *verpflichtenden Nachhaltigkeitsprüfung* im Jahr 2011 gehört Baden-Württemberg zu den Vorreitern im Bereich der Nachhaltigkeitsprüfung von Regelungsvorhaben auf Landesebene. Verankert ist die Prüfung in der Verwaltungsvorschrift Regelungen (VwV Regelungen) sowie der Geschäftsordnung der Landesregierung. Die Prüfung zeichnet sich durch eine sehr breit gefasste Definition von „Regelungen“ aus. Eine Nachhaltigkeitsprüfung

durchlaufen müssen somit nicht nur Entwürfe förmlicher Gesetze, sondern auch die auf Landesebene wichtigen untergesetzlichen Regelungen, Verwaltungsvorschriften sowie innerdienstliche Anordnungen. Zudem hat sich die Landesregierung verpflichtet, auch alle weiteren Kabinettsvorlagen sowie Bundesratsinitiativen einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen.

Das Vorgehen in der eigentlichen Prüfung ist zweistufig aufgebaut und kombiniert eine kursorische Vorprüfung mit einer Detailprüfung für ausgewählte Nachhaltigkeitsbereiche. Damit ist der Grundstein für einen effizienten Prüfmechanismus gelegt, in dem nur dort vertieft geprüft wird, wo auch tatsächlich Wirkungen zu erwarten sind. Sowohl die Vorprüfung als auch die Hauptprüfung erfolgen entlang eines klaren und verbindlichen Kriterienkatalogs, der systematisch Bezug auf die Inhalte der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes nimmt.

Im Rahmen der Neuausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie wird die Nachhaltigkeitsprüfung nun im Sinne des Koalitionsvertrags zu einem systematischen und ressortunabhängigen Nachhaltigkeitscheck erweitert. Ein Schwerpunkt der Weiterentwicklung liegt dabei auf der Konsistenz mit der überarbeiteten Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Erhöhung der Transparenz der Ergebnisse, dies soll unter anderem durch eine Aufnahme in die Nachhaltigkeitsberichte der Ressorts erreicht werden.

Nachhaltigkeit – was ist zu tun?

Nachhaltigkeit besteht aus mehr als Mülltrennung, „veggie day“ oder Energiewende. Bestimmte Aspekte sind derzeit unter dem Schlagwort Nachhaltigkeit in aller Munde; für den öffentlichen und privaten Sektor jedoch wird insbesondere das Konzept – die Basis eines Wertesystems, das Ökologie, Ökonomie und Soziales integriert und über Generationen hinweg be-

trachtet – zukünftig von Bedeutung sein. Aus den beschriebenen Herausforderungen ergeben sich eine Vielzahl an Ansatzpunkten und Maßnahmen für Modernisierung im Sinne der Nachhaltigkeit.

Der entscheidende Erfolgsfaktor für die Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten im Bewusstsein der Mitarbeiter ist dabei die Berücksichtigung emotionaler, subjektiv getriebener Faktoren. Erfolgreiche Organisationen werden durch ihr Personal getragen. Um die Herausforderungen im Bereich Nachhaltigkeit zu bewältigen sind die Motivation, das Wissen und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter entscheidend. Nachhaltiges Handeln fordert darüber hinaus neben Fachexpertise zunehmend adäquate Kommunikationskompetenzen. Es gilt dabei, unterschiedliche Interessen frühzeitig zu adressieren, sachgerecht zu lösen und konsensfähige Strukturen aufzubauen. Eine erfahrene und aktive, in Prozesse integrierte Begleitung erhöht dabei die Chancen für einen tragfähigen Konsens. Klassische Kommunikationsmaßnahmen und Beteiligungsverfahren hingegen stoßen allein für sich genommen schnell an ihre Grenzen. Soll das organisationale Handeln an Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichtet werden, so ist dafür die Kenntnis der Rahmenbedingungen, die Planung entsprechender Konzepte, die Umsetzung von Maßnahmen und die kontinuierliche Überprüfung und Sicherung der Maßnahmenwirksamkeit notwendig. Bei allen beschriebenen Maßnahmen gilt es, Aktivitäten zu bündeln, zu vernetzen und Schwerpunkte zu setzen. So kann gemeinsames Lernen ermöglicht werden. Bestehendes sollte dabei genutzt bzw. Neues mit Bestehendem vernetzt werden, um keine Parallelstrukturen zu schaffen. Die öffentliche Verwaltung sollte sich dabei als Lotse, Organisator und Informationslieferant verstehen. Dadurch können Betroffene aktiviert und selbst zu Akteuren gemacht werden.