



«Nachhaltigkeit kann nicht verwaltet, sie muss gestaltet werden»

*Policy Brief zur Stärkung der Nachhaltigkeit
in der Verwaltung*

DOI: 10.5281/zenodo.8039619

Autoren

Marius Christen & Basil Bornemann, Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung, Universität Basel

Gestaltung

Julian Purrmann, Universität Basel

Begleitgruppe

Norbert Kräuchi & Corinne Schmidlin, Abteilung Landschaft und Gewässer, Kanton Aargau; Ueli Stalder, Amt für Umwelt und Energie, Kanton Bern; Catherine Heinzer, Kantons- und Stadtentwicklung, Kanton Basel-Stadt; Marcel Sturzenegger, Amt für Wasser und Energie, Kanton St. Gallen; Christel Dischinger, Fondation pour le développement durable des régions de montagne, Kanton Wallis; Mirjam Walker Wedekind, Sektion Nachhaltige Entwicklung, Bundesamt für Raumentwicklung; Urs Winterberger, ehem. Amt für Raumentwicklung und Verkehr, Kanton Obwalden

Dieser *Policy Brief* basiert auf Ergebnissen des vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekts «Sustainabilization of the State» (Nr. 100017_178810).

Dieses Werk ist lizenziert mit einer CC-BY 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Juni 2023

Inhalt

Zusammenfassung	3
Einführung – Nachhaltigkeit in Regierung und Verwaltung stärken	5
Mainstreaming von Nachhaltigkeit	8
Stärkung von Nachhaltigkeitsfunktionen	10
Literatur	16

Zusammenfassung

Angesichts sich verschärfender Probleme – Klimawandel, soziale Ungleichheiten, Gesundheitskrisen – wird der Ruf nach mehr **Nachhaltigkeit** in Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zunehmend lauter. Der Bundesrat anerkennt die UN-Agenda 2030 und ihre 17 Nachhaltigkeitsziele als Orientierungsrahmen. Gemäss Bundesverfassung (Art. 73) sowie etlichen kantonalen Verfassungen sind Bund und Kantone verpflichtet, die Nachhaltigkeit zu fördern. Der Staat soll also sein Handeln auf Nachhaltigkeit ausrichten.

Nachhaltigkeit: *Alle heute und in Zukunft lebenden Menschen sollen unter Wahrung ökologischer Grenzen die Möglichkeit zu einem guten Leben haben.*

Governance: *Die Art und Weise, wie Politik durch Organisationsstrukturen (z. B. Departemente, Gesetze, Kulturen), Instrumente (z. B. Strategien und Konzepte, Tools) und Prozesse (z. B. Entscheidungsabläufe, Macht) gemacht wird.*

Change Agents: *Verwaltungsakteure, die Gestaltungsspielräume für Nachhaltigkeit schaffen und nutzen und den nachhaltigkeitsorientierten Wandel aus der Verwaltung heraus antreiben.*

Dies betrifft nicht nur Ziele und Massnahmen in konkreten Politikfeldern (das «Was» der Politik), sondern auch die Art und Weise, wie Politik vorbereitet und umgesetzt wird. Als «Maschinenraum» staatlicher Politik kommt der Verwaltung dabei eine zentrale Rolle zu. Damit sie ihren Beitrag zu einer Politik der Nachhaltigkeit leisten kann, muss sie ihre Organisationsstruktur, ihre Instrumente und ihre Prozesse – kurz gesagt: ihre **Governance** auf Nachhaltigkeit ausrichten. Dies erfordert beispielsweise, dass in langfristigen Zeiträumen gedacht wird, dass die

Begrenztheit von Ressourcen, Wechselwirkungen zwischen Politikbereichen und globale Auswirkungen des Handelns berücksichtigt werden.

Dieser *Policy Brief* enthält wissenschaftsbasierte Empfehlungen, wie die Verwaltung zur Gestaltung und Umsetzung einer Politik der Nachhaltigkeit beitragen kann. Es zeigt auf, wie **Nachhaltigkeitsgovernance** in öffentlichen Verwaltungen gestärkt werden kann, indem Nachhaltigkeit breit in der Verwaltung verankert und in Organisationsstrukturen, Instrumente und Prozesse integriert wird. Die Empfehlungen beruhen auf Ergebnissen des Projekts «The Sustainabilization of the State», das von der Universität Basel durchgeführt und vom Schweizerischen Nationalfonds gefördert wurde.

Die Empfehlungen richten sich an «**nachhaltigkeitsorientierte Change Agents**». Darunter verstehen wir Verwaltungsakteure, die Gestaltungsspielräume für Nachhaltigkeit schaffen und nutzen, um aus der Verwaltung heraus einen nachhaltigkeitsorientierten Wandel anzutreiben und Politik im Sinne der Nachhaltigkeit zu gestalten. Zugleich sind politische Entscheidungsträger*innen angesprochen, die z. B. Themen setzen oder Ressourcen sprechen.

Zentrale Empfehlungen

- **Nachhaltigkeit «mainstreamen»:** Nachhaltigkeit muss in der Verwaltung sichtbar, anschlussfähig, gewichtig und umsetzbar gemacht werden.

- **Engagement und Gestaltungsspielräume fördern:** Engagierte und fachkundige Verwaltungsmitarbeitende sind ein zentraler Hebel für die Stärkung der Nachhaltigkeit. Sie können Nachhaltigkeit besonders effektiv umsetzen, wenn sie gut vernetzt sind und über Gestaltungsspielräume verfügen.
- **Instrumente in die Hand geben:** Engagierte Mitarbeitende brauchen effektive Instrumente und funktionierende Prozesse und Strukturen, insbesondere eine politische und rechtliche Legitimationsbasis (Nachhaltigkeit in Verfassung, Gesetzen, Verordnungen, Regierungsratsbeschlüssen etc.), Langfriststrategien, Nachhaltigkeitsindikatoren und beurteilungen, interdepartementale Gremien und Netzwerke.
- **Nachhaltigkeitsfachstellen etablieren:** Eine Nachhaltigkeitsfachstelle hat eine trans-
versale Ausrichtung und eine koordinierende Funktion über die Politikfelder, Verwaltungsebenen und Departemente hinweg. Sie unterstützt und vernetzt die Fachämter und gewährleistet die Gesamtperspektive.

Einführung – Nachhaltigkeit in Regierung und Verwaltung stärken

Themen wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust, soziale Ungleichheiten oder Gesundheitskrisen bringen Nachhaltigkeit mehr und mehr ins Bewusstsein von Gesellschaft und Politik. Der Begriff **Nachhaltigkeit**¹ wird jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich verstanden. Im Kern geht es darum, allen heute und in Zukunft lebenden Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Dies setzt voraus, dass die Grenzen der Tragfähigkeit von ökologischen Systemen (z.B. des Klimasystems) eingehalten werden. Die UN-Agenda 2030 und die internationalen Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) bieten einen wissenschaftlich und politisch anerkannten Orientierungsrahmen für ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis.



Nachhaltigkeit muss im Zusammenspiel verschiedener Akteure umgesetzt werden. Staatliche Akteure – allen voran Regierungen und Verwaltungen – spielen eine besonders wichtige Rolle. Sie verfügen nicht nur über hohe Legitimation, sondern auch über ausgeprägte Fähigkeiten und Ressourcen für Nachhaltigkeit. Dafür müssen Verwaltungen allerdings auch ihr eigenes Handeln auf Nachhaltigkeit ausrichten. Um nachhaltige Politiken erarbeiten und umsetzen zu können, müssen sie ihre Organisationsstrukturen, Instrumente und Prozesse anpassen. Beispielsweise geht es darum, in kurzen Politikzyklen langfristige Orientierungen zu erzielen oder innerhalb departementaler Organisationen fachübergreifende Probleme zu

¹ Nachhaltigkeit, die: Alle heute und in Zukunft lebenden Menschen sollen unter Wahrung ökologischer Grenzen die Möglichkeit zu einem guten Leben haben (Christen 2013, Jackson 2016, Raworth 2017).

bearbeiten. Kurz: Um Nachhaltigkeit umsetzen zu können, muss eine Verwaltung eine **Nachhaltigkeitsgovernance**² aufbauen.

Der vorliegende *Policy Brief* gibt Empfehlungen zur Stärkung von Nachhaltigkeit in der Verwaltung. Diese beruhen auf Ergebnissen des SNF-Forschungsprojekts «The Sustainabilization of the State». In diesem Projekt wurde untersucht, wie kantonale Verwaltungen in der Schweiz Nachhaltigkeit in ihrem Handeln berücksichtigen. Die Analyse aller 26 Schweizer Kantone zeigt, dass Kantone ganz unterschiedliche Ansätze von Nachhaltigkeitsgovernance entwickelt haben.

*Die Forschungsergebnisse basieren auf Dokumentenanalysen und Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden. Sie wurden zusätzlich mit einer Begleitgruppe (bestehend aus Vertreter*innen kantonaler Nachhaltigkeitsfachstellen sowie des Bundesamts für Raumentwicklung) in einer Reihe von Workshops diskutiert (Frühjahr 2019 bis Herbst 2022).*

Tiefergehende Analysen von ausgewählten Kantonen (Genf, Luzern, St. Gallen, Schwyz, Thurgau, Wallis und Zürich) zeigen, wie Nachhaltigkeit von einem Nischen- zu einem Breiten-thema avanciert. Selbst in Kantonen mit wenig Aktivitäten im Bereich Nachhaltigkeit ist erkennbar, dass die Thematik zunehmend wichtiger wird. Nach Einschätzung zahlreicher Akteure aus der Verwaltung ist diese Entwicklung nicht nur unumkehrbar, sondern wird sich künftig weiter verstärken. Neben Nachhaltigkeits-

fachstellen greifen auch andere Verwaltungsstellen wie Forst-, Umwelt- und Raumplanungsämter, aber zunehmend auch Klimafachstellen, Energie, Gesundheits- und Landwirtschaftsämter Nachhaltigkeit in ihre Dossiers auf.

Der *Policy Brief* richtet sich an Akteur*innen, die den nachhaltigkeitsorientierten Wandel der Verwaltung initiieren und stärken wollen. Wir bezeichnen diese Akteur*innen als **«nachhaltigkeitsorientierte Change Agents»**³. Sie verfügen über eine Grundmotivation, sich für Nachhaltigkeit zu engagieren, und sind bestrebt, Gestaltungsspielräume für Nachhaltigkeit zu schaffen und zu nutzen. Auch wenn sie selbst nicht politische Entscheide fällen, so bereiten sie diese zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung vor. Zu diesen Akteur*innen gehören Mitarbeitende von Nachhaltigkeitsfachstellen, die direkt für Nachhaltigkeit verantwortlich sind, aber auch Verwaltungsstellen, die Nachhaltigkeitsanliegen in ihrem spezifischen Fachbereich vorantreiben.

*In einer repräsentativen, von der Universität Basel durchgeführten Befragung von Leiter*innen sämtlicher kantonalen Ämter gibt die Hälfte an, die SDGs zu kennen. Fast alle Befragten (94 %) berichten, dass Nachhaltigkeitsthemen oder SDGs für ihre Arbeit relevant sind. (Bornemann, Christen, Kachi 2022).*

Nachhaltigkeitsorientierten Change Agents stehen zwei Stossrichtungen offen: Erstens können sie darauf hinwirken, dass Nachhaltigkeit breit in der Verwaltung

² Nachhaltigkeitsgovernance, die: Governance bezeichnet die Art und Weise, wie Politik durch Organisationsstrukturen (z. B. Departemente, Gesetze, Kulturen), Instrumente (z. B. Strategien und Konzepte, Tools) und Prozesse (z. B. Entscheidungsabläufe, politische Prozesse, Macht) gemacht wird. Nachhaltigkeitsgovernance richtet diese Elemente auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen aus (Lange et al. 2013, Meadowcroft 2013).

³ Change Agents, die: Verwaltungsakteure, die Gestaltungsspielräume für Nachhaltigkeit schaffen und nutzen und den nachhaltigkeitsorientierten Wandel aus der Verwaltung heraus antreiben (Hysing & Olsson 2018).

verankert wird («Mainstreaming»). Dazu muss Nachhaltigkeit zu einem sichtbaren, anschlussfähigen, gewichtigen und umsetzbaren Bezugspunkt des Verwaltungshandelns gemacht werden. Empfehlungen dazu finden sich in Kapitel «Mainstreaming von Nachhaltigkeit». Zweitens können Change Agents spezifische Funktionsweisen der Verwaltung stärken, um sie «fit» für Nachhaltigkeit zu machen. Ansätze dazu finden sich in Kapitel «Stärkung der Nachhaltigkeitsfunktionen».



Mainstreaming von Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit «mainstreamen» bedeutet, dafür zu sorgen, dass diese zu einer Grundorientierung des Handelns von Verwaltungsakteuren wird. Change Agents können dazu beitragen, indem sie Nachhaltigkeit in der Verwaltung sichtbar, anschlussfähig, gewichtig und umsetzbar machen.

Nachhaltigkeit sichtbar machen

Im Konzert der vielen Ideen, Prinzipien und Leitbilder, mit denen eine Verwaltung konfrontiert ist, muss Nachhaltigkeit in Organisationsstrukturen, Instrumenten und Prozessen sichtbar werden.

- **Nachhaltigkeitsfachstellen profilieren:** Eine Nachhaltigkeitsfachstelle mit klar definierten Aufgaben und ausreichenden Ressourcen gibt der Nachhaltigkeit ein Gesicht. Ein politisches oder rechtliches Mandat für die Nachhaltigkeitsfachstelle und eine Ansiedlung weit oben in der Verwaltungshierarchie erhöhen die Aufmerksamkeit für das Thema.
- **Nachhaltigkeit in Strategien integrieren:** Departementale und überdepartementale Strategie- und Planungsprozesse stellen wichtige Orientierungen für das Handeln von Verwaltungsmitarbeitenden dar. Sie sind zentrale Gefäße, um Nachhaltigkeit in der Verwaltung bekannt zu machen.
- **Nachhaltigkeit in Querschnittsaufgaben verankern:** Administrative Querschnitts- und Servicefunktionen wie Personalwesen (Führung und Rekrutierung), Finanzplanung, Beschaffung, Digitalisierung etc. ermöglichen eine flächendeckende Verbreitung von Nachhaltigkeit in der Verwaltung.

Nachhaltigkeit anschlussfähig machen

Um in die Breite zu wirken, muss Nachhaltigkeit mit Zielen und Orientierungen von Fachabteilungen verknüpft und konkretisiert werden. Ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis bietet gute Voraussetzungen dafür.

- **Umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis formulieren:** Nachhaltigkeit wird in der Verwaltung breit akzeptiert, wenn sie nicht als rein «ökologisches Programm» verstanden wird, sondern ein breites Set von Zielen umfasst.
- **Transversale Perspektiven stärken:** Ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis ermöglicht es, Synergien zwischen Zielen und Massnahmen verschiedener Verwaltungsstellen zu erkennen und zu nutzen. Zudem können Konflikte aus Nachhaltigkeitssicht neu bewertet und bearbeitet werden. Die Nachhaltigkeitsfachstelle koordiniert die sektoralen Perspektiven und unterstützt das Einnehmen einer Gesamtsicht.
- **Vernetzung fördern:** Formelle Verwaltungsnetzwerke wie auch der informelle Austausch zwischen Mitarbeitenden ermöglichen es, die Nachhaltigkeitsrelevanz der Themen von Fachabteilungen aufzuzeigen und thematische Schnittstellen zwischen den Fachabteilungen herauszuarbeiten. Nachhaltigkeitsorientierte Change Agents stärken sich gegenseitig in Netzwerken und verschaffen der Nachhaltigkeit Gehör.

Nachhaltigkeit gewichtig machen

Damit Nachhaltigkeit in der Verwaltung als wichtiges Thema angesehen und mit entsprechenden Ressourcen (personell, finanziell, informationell) ausgestattet wird, muss sie einen entsprechenden Stellenwert erhalten.

- **Politische Unterstützung mobilisieren:** Die Unterstützung der politischen Führung ist zentral für die Gewichtung von Nachhaltigkeit und die Zuweisung von finanziellen und personellen Ressourcen. Politische Unterstützung kann durch kontinuierliche Überzeugungsarbeit und hohe Expertise aufgebaut werden.
- **Mit politisch bedeutsamen Themen verknüpfen:** Der Stellenwert von Nachhaltigkeit kann erhöht werden, indem inhaltliche und kommunikative Bezüge zu (tages-)politisch hoch gewichteten Themen hergestellt werden.
- **Verwaltungskader gewinnen:** Amtsvorsteher*innen und Abteilungsleiter*innen haben sowohl fachliches als auch politisches Gewicht und verfügen über bedeutende Organisations- und Querschnittskompetenzen (Finanzen, Personal etc.). Aufgrund ihrer Stellung haben sie eine wichtige Übersetzungsfunktion zwischen Verwaltung und Politik sowie die Möglichkeit, Gestaltungsspielräume für Nachhaltigkeitsthemen zu schaffen.

Nachhaltigkeit umsetzbar machen

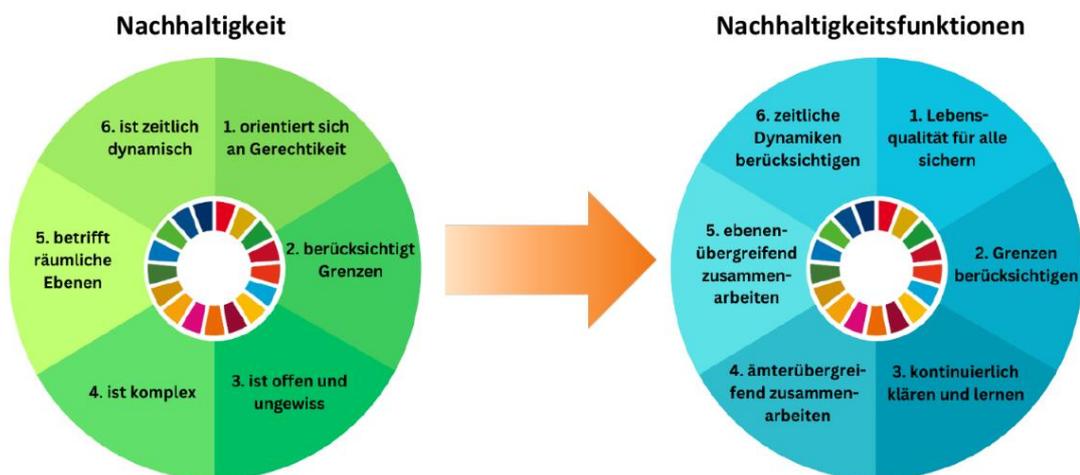
Nachhaltigkeit wird von Verwaltungsakteuren häufig als komplex und abstrakt wahrgenommen. Dies überfordert, demotiviert und führt zu Handlungsblockaden. Damit Nachhaltigkeit tatsächlich handlungsrelevant wird, muss sie konkret und umsetzbar werden.

- **Nachhaltigkeit anhand konkreter Projekte greifbar machen:** Konkrete Projekte können zeigen, worin der Mehrwert von Nachhaltigkeit liegt und wie ihre Umsetzung gelingt. Nachhaltigkeitsfachstellen können bei «Leuchtturmprojekten» beraten, übersetzen und kommunikativ unterstützen
- **Mit Projekten beginnen, in Strukturen verstetigen:** Konkrete Projekte eignen sich, um Nachhaltigkeit zu «erlernen». Darauf aufbauend kann sie schrittweise in formellen Instrumenten und Strukturen verankert werden.
- **Freiräume schaffen und nutzen:** Nachhaltigkeit erfordert neue Lösungen. Um innovative und kontextspezifische Massnahmen zu ermöglichen, sind Freiräume von zentraler Bedeutung. Sie geben Verwaltungsmitarbeitenden Möglichkeiten zum Ausprobieren, Experimentieren und Gestalten.

Stärkung von Nachhaltigkeitsfunktionen

Komplexe und langfristige Nachhaltigkeitsprobleme fordern bestehende Strukturen, Abläufe, Kulturen und Praktiken heraus, auf deren Basis die Verwaltung Politik gestaltet. Die gängige Governance der Verwaltung ist nur unzureichend auf Nachhaltigkeitsprobleme vorbereitet. Aufgrund ihrer Strukturen und Prozesse bevorzugt sie kurzfristige Lösungsansätze und ein Denken in departementalen Bahnen, oder sie verhindert kontinuierliches Lernen und innovative Ansätze.

Eine Governance, die auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist, zeichnet sich durch sechs Funktionen aus. Diese leiten sich aus zentralen Eigenschaften von Nachhaltigkeit ab. Sie befähigen die Verwaltung dazu, mit Nachhaltigkeitsproblemen umzugehen und nachhaltige Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Im Folgenden werden die sechs Funktionen beschrieben, Chancen und Grenzen der aktuellen Verwaltungspraxis genannt und Empfehlungen zu ihrer Stärkung abgegeben.



Lebensqualität umfassend sichern

Im Zentrum der Nachhaltigkeit steht die Ermöglichung eines guten Lebens für alle Menschen, sowohl für heutige als auch für zukünftige Generationen. Eine zentrale Anforderung an Politik und Verwaltung ist es daher, die Voraussetzungen für eine nachhaltige Lebensqualität (z. B. Ressourcen) innerhalb und zwischen den Generationen gerecht zu verteilen.

Lebensqualität ist bereits heute ein wichtiges Ziel der Verwaltung. Sie spielt unter anderem in den Bereichen Raumplanung, Gesundheit, Mobilität, öffentliche Infrastruktur oder Ernährung eine zentrale Rolle. Allerdings wird Lebensqualität im Verwaltungskontext kaum mit Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht. Obschon Fragen der Gerechtigkeit und der sozialen Inklusion an Bedeutung gewinnen, wird Lebensqualität hauptsächlich in Bezug auf heute lebende Menschen im jeweiligen Staatsgebiet gedacht. Auch Ansätze, die das Ziel verfolgen, Lebensqualität vom materiellen Verbrauch abzukoppeln, spielen bisher kaum eine Rolle. Es dominieren liberale Verständnisse von Lebensqualität, die einer Regelung und Veränderung des individuellen Verhaltens entgegenstehen.

Change Agents können die Sicherung der Lebensqualität stärken, indem sie

- **Nachhaltigkeit mit Lebensqualität verschränken:** Das Nachhaltigkeitsverständnis wird gestärkt, wenn es explizit auf Themen der Lebensqualität Bezug nimmt (z. B. Konsum und Mobilität). Es orientiert sich beispielsweise an der Agenda 2030 und berücksichtigt Auswirkungen staatlichen Handelns auf die Zukunft und weltweit.
- **Nachhaltigkeit als Lebensqualität in Strategien einbeziehen:** Ein Verständnis von Nachhaltigkeit als Sicherung der Lebensqualität kann in die Zielformulierungen von übergeordneten Regierungsstrategien und von sektoralen Amtsstrategien integriert werden. Damit wird Nachhaltigkeit in die Fachbereiche hineingetragen.
- **Debatten mitgestalten:** Anhand gesellschaftlicher Debatten kann ein geteiltes Verständnis darüber gewonnen werden, was eine nachhaltige Lebensqualität ist. Verwaltungsakteure können mit ihrer Fachexpertise aktiv daran teilhaben.

Grenzen berücksichtigen

Die Wahrung ökologischer, aber auch sozialer und ökonomischer Grenzen ist ein Kernaspekt von Nachhaltigkeit. Entsprechend muss eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verwaltung in ihrem Handeln Grenzen berücksichtigen.

Angesichts des vorherrschenden Wachstumsparadigmas sind Grenzen derzeit von untergeordneter Bedeutung in Politik und Verwaltung. Sie kommen als gesetzlich oder über Standards definierte Grenzwerte zur Geltung, etwa in der Umwelt-, Raumplanungs- oder Klimapolitik, aber auch im Bereich der Finanzen (z. B. Schuldenbremse). Die Bedeutung von ökologischen Grenzen nimmt zwar zu, sie werden bei Abwägungen gegenüber finanziellen Grenzen jedoch regelmässig als nachrangig eingestuft. Massnahmen, die auf Wachstum setzen (z. B. Effizienz), werden Begrenzungsmaßnahmen (z. B. Suffizienz, aber auch Grenzwerte) tendenziell vorgezogen, weil sie politisch leichter durchsetzbar sind. Verwaltungsinterne Aushandlungsprozesse – beispielsweise Ämterkonsultationen – werden teils genutzt, um Grenzen auszuloten. Aber auch gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere NGOs, kommt eine wichtige Rolle beim Definieren und Einhalten von Grenzen zu.

Change Agents können die Berücksichtigung von Grenzen stärken, indem sie

- **Grenzen über Langfristziele sichern:** Strategische Langfristziele (z. B. in Leitbildern, Legislaturprogrammen, übergeordneten Strategien etc.) eignen sich als Gefässe, um Grenzen zu definieren und im politischen und administrativen Argumentarium zu verankern.
- **Über das Mindestmass hinausgehen:** Durch konstantes Insistieren und gute Kenntnisse administrativer Abläufe können auch Grenzen jenseits von gesetzlichen Vorgaben (z. B. Umweltschutzgesetze, Raumplanungsgesetze, Ausgleichsmaßnahmen, Schuldenbremse) in den Fokus gerückt werden. So können Handlungsmöglichkeiten ausgelotet werden, die eine freiwillige Orientierung an Grenzen ermöglichen. Die Verwaltung nimmt damit eine Vorbildfunktion ein.
- **Auf Grenzen aufmerksam machen:** Durch gezielte Information und verhaltensorientierte Massnahmen (z. B. zu Food Waste, zum Energiesparen etc.) kann konkret aufgezeigt werden, was es bedeutet, sich an Grenzen zu orientieren.

- **Folgen von Grenzüberschreitungen kommunizieren:** Indem konsequent aufgezeigt wird, was Grenzüberschreitungen kosten und welche negativen Folgen sie haben, wird das Bewusstsein für Grenzen geschärft. Dies betrifft insbesondere Folgen und Kosten, die zukünftigen Generationen aufgebürdet werden.

Nachhaltigkeit kontinuierlich klären und lernen

Nachhaltigkeit ist ein offener Begriff – und Nachhaltigkeitsprobleme zeichnen sich durch Unsicherheiten aus. Entsprechend muss die Verwaltung kontinuierlich klären, was Nachhaltigkeit mit Blick auf konkrete Probleme vor Ort bedeutet.

Das Erarbeiten, Aushandeln und Kommunizieren von Wissen und Positionen sind Kernfunktionen der Verwaltung. Sie dienen dazu, Verständnis zu schaffen, Lösungen zu erarbeiten oder die Verbindlichkeit von Massnahmen zu stärken. Auch wenn Nachhaltigkeit in der Verwaltung breit akzeptiert ist, gibt es kaum systematisch angelegte Klärungsprozesse, in denen Nachhaltigkeitsprobleme, -ziele und Massnahmen thematisiert werden. Wo vorhanden, finden solche Klärungen in neuartigen Gefässen wie Netzwerk-, Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen, an Round Tables oder in strategischen Beiräten statt. Auch in der alltäglichen Zusammenarbeit innerhalb etablierter Gefässe wie Mitberichtsverfahren, Generalsekretär*innenkonferenzen oder Begleitgruppen hat das Argumentieren und Überzeugen in den letzten Jahren zugenommen. Zugleich werden Konflikte weiterhin durch «Hochdelegieren» bewältigt, was das Ausblenden von Zielkonflikten begünstigt. Der Umgang mit Unsicherheiten und Unwissen spielt in der Verwaltung generell eine untergeordnete Rolle.

Change agents können die Bedeutung von Nachhaltigkeit kontinuierlich klären und Lernen befördern, indem sie

- **Anerkannte Nachhaltigkeitsverständnisse auf lokale Kontexte übertragen:** Nachhaltigkeitsleitbilder sind wichtige Grundlagen für die Verständigung über konkrete Nachhaltigkeitsprobleme, -ziele und -massnahmen. Sie finden breite Akzeptanz, wenn sie einerseits auf allgemein anerkannten Nachhaltigkeitsverständnissen (z. B. Agenda 2030) basieren und andererseits Bezüge zu lokalen Kontexten (z. B. Kultur, Identität und Tradition) herstellen.
- **Ziel- und Indikatorensysteme entwickeln:** Die Verständigung über Nachhaltigkeit kann über den Aufbau von Ziel- und Indikatorensystemen sowie darauf bezogene Monitoring- und Controlling-Mechanismen gefördert werden. Eine systematische Verknüpfung dieser Systeme und Mechanismen mit politisch-administrativen Entscheidungsprozessen fördert darüber hinaus das kollektive Lernen.
- **Mit der Wissenschaft kooperieren:** Die Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen und externen Fachexpert*innen stärkt die Wissensbasis der Verwaltung und die Akzeptanz von Nachhaltigkeitsaktivitäten (z. B. Studienaufträge, gemeinsame Veranstaltungen).
- **Dialog fördern und gestalten:** Der frühzeitige und kontinuierliche Einbezug von Betroffenen und Interessierten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung in die Erarbeitung von Problemverständnissen, Zielen und Massnahmen ermöglicht eine breite Berücksichtigung von Anliegen, befördert das Lernen, erzeugt Vertrauen und erleichtert den Umgang mit Konflikten.

Ämterübergreifend zusammenarbeiten

Nachhaltigkeitsprobleme liegen quer zu Politikfeldern und Zuständigkeitsbereichen der Verwaltung. Daher erfordert der Umgang mit ihnen eine politikfeld- und ämterübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der departemental organisierten Verwaltung.

Die amts- und departementsübergreifende Zusammenarbeit wird als *der* Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung von Nachhaltigkeit gesehen. Sie gewinnt zunehmend an Bedeutung und wird von verschiedenen Faktoren getrieben: vom politischen Druck, von übergeordneten (Bundes-)Vorgaben (z. B. Energielabel, Aggloprogramme) oder von der Suche nach einer breiten Abstützung und Mehrheitsfähigkeit von Lösungen. Ausserdem setzt mit der Verjüngung der Verwaltung ein Kulturwandel ein, der eine interdisziplinäre und integrative Denk- und Arbeitsweise mit sich bringt. Zugleich sind hierarchische Strukturen und «Gärtchen-» bzw. «Silo-denken» immer noch vorherrschend. Zwischen Ämtern und Abteilungen innerhalb einzelner Departemente funktioniert die Kooperation besser als über Departementengrenzen hinweg.

Eine integrative Problembearbeitung findet oft in Form einer nachgelagerten Abstimmung statt, z. B. in Mitberichtsverfahren (negative Koordination). Vorgelagerte, intensivere und effektivere Formen der Zusammenarbeit (positive Koordination), die über den «Flickenteppich» themenbezogener Zusammenarbeit hinausgehen, sind dagegen seltener. Sie stärken systematisch Integration von Politikfeldern und werden häufig von Verwaltungsstellen mit einer explizit koordinativen Funktion (z. B. Nachhaltigkeitsfachstellen) angestossen. Die ämterübergreifende Zusammenarbeit birgt das Risiko der Überfrachtung und wird entsprechend oft vom Tagesgeschäft überlagert.

Change Agents können die ämterübergreifende Zusammenarbeit stärken, indem sie

- **Leitbildbildungsprozesse und übergeordnete Strategien mitgestalten:** Übergeordnete Orientierungen (z. B. Nachhaltigkeitsverständnis) und Strategieprozesse (sektorale oder transversale) ermöglichen und strukturieren eine kohärente und integrative Politikgestaltung. Dabei geht es etwa darum, Konflikte zwischen sektoralen Zielen und Massnahmen herauszuarbeiten und Synergien zu erschliessen.
- **Abstimmungsgefässe schaffen und aktiv nutzen:** Interdepartementale Gremien auf strategischer und/oder operativer Ebene ermöglichen die Verschränkung von sektoralen und fachlichen Perspektiven. Für das Funktionieren dieser Gefässe ist es zentral, dass das Mandat und die Kompetenzen der beteiligten Akteure frühzeitig und transparent geklärt und kommuniziert werden.
- **Nachhaltigkeitsbeurteilung entwickeln und unterstützen:** Nachhaltigkeitsbeurteilungen von Vorhaben leiten den Austausch zwischen Fachperspektiven an und befördern integratives Denken und Handeln.
- **Informelle Netzwerke aufbauen und pflegen:** Eine «Verwaltung der kurzen Wege» begünstigt die Zusammenarbeit. Direkte und persönliche Kontakte dienen der vertrauensvollen und pragmatischen Klärung von fachlichen und interessenbezogenen Differenzen.
- **Individuelle Fähigkeiten entwickeln und nutzen:** Eine erfolgreiche Zusammenarbeit erfordert neben Strukturen und Ressourcen auch persönliches Engagement und Fähigkeiten, etwa systemisches Denken, eine allgemeinverständliche Kommunikation und die Bereitschaft, Erfolge zu teilen.

Zwischen Ebenen zusammenarbeiten

Nachhaltigkeitsprobleme umfassen verschiedene Räume (lokal, regional, national, global). Ihre Bearbeitung erfordert entsprechend, dass die Verwaltung über unterschiedliche Ebenen hinweg zusammenarbeitet.

Das Verwaltungshandeln hat vielfache Auswirkungen, die an der Staatsgrenze nicht haltmachen. Der Fokus liegt dagegen auf Problemen im eigenen räumlichen Zuständigkeitsgebiet, weil die politische Verantwortlichkeit darauf beschränkt ist. Abhängigkeiten von anderen Orten und Auswirkungen auf Räume jenseits des Zuständigkeitsgebiets (sog. Spillover-Effekte) werden kaum berücksichtigt. Eine Ausnahme bildet das Klimathema, bei dem globale Aspekte eine wesentliche Rolle spielen. Verwaltungsakteure richten den Blick jedoch oft «über den eigenen Teller- rand hinaus», indem sie sich im föderalen Mehrebenensystem koordinieren, voneinander lernen und Ideen und Argumente für eigene Aktivitäten sammeln.

Change Agents können die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen stärken, indem sie

- **Lokales Handeln in den internationalen Kontext einbetten:** Die Agenda 2030 dient als Instrument, um lokale Probleme und Lösungsansätze mit globalen Herausforderungen, Visionen und Ansätzen zu verbinden.
- **Interkantonale Gefässe nutzen:** Interkantonale Gefässe (Direktor*innenkonferenzen, Netzwerk der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen etc.) dienen der politischen oder fachlichen Abstimmung im Sinne eines koordinativen Föderalismus. Sie ermöglichen ein wechselseitiges Lernen und das Poolen von Ressourcen, was dazu dient, Aufgaben gemeinsam zu erledigen. Austauschgefässe können auch genutzt werden, um innerhalb der eigenen Verwaltung Handlungsdruck zu erzeugen.
- **Beratungsbüros als Brücken nutzen:** Fachbüros haben Erfahrungen in unterschiedlichen Kontexten und können Lösungsansätze übertragen.
- **Ausserterritoriale Betroffene einbeziehen:** Auch Menschen, die potenziell von Massnahmen betroffen sind, aber ausserhalb des Zuständigkeitsgebiets leben, können über partizipative Verfahren oder Vernehmlassungen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Zeitliche Dynamiken berücksichtigen

Nachhaltigkeitsprobleme sind langfristig und verwoben mit ökologischen Dynamiken, technologischen Innovationen und kulturellem Wertewandel. Die Verwaltung muss langfristige Zeithorizonte und solche Dynamiken in ihrem Handeln berücksichtigen, um zur Nachhaltigkeitstransformation beitragen zu können.

In der Verwaltung konkurrieren zwei unterschiedliche Staatsverständnisse, was für die gesellschaftliche Transformation Konsequenzen hat. Gemäss einem reaktiven Verständnis geht es bei gesellschaftlichen Wandlungsprozessen eher um den Nachvollzug – reagieren statt agieren. Die Rolle der Verwaltung besteht in der Umsetzung der gesetzlichen und politischen Vorgaben. Gemäss einem progressiven Staatsverständnis hingegen leitet die Verwaltung zu einer gesellschaftlichen Transformation an oder sie gestaltet diese mit. Demnach kommt ihr eine Vorbild- und Ermöglichungsfunktion zu, in der sie zuweilen auch über das «gesetzliche Minimum» hinausgeht und kreativ Handlungsmöglichkeiten auslotet – agieren statt reagieren. Insgesamt

besitzt die Verwaltung keine konkrete Vorstellung, wie genau eine (nachhaltigkeitsorientierte) Transformation gestaltet werden kann. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, die Komplexität von Transformationsprozessen zu erfassen, ohne dabei die Handlungsfähigkeit zu verlieren. Jedoch besteht grosse Einigkeit, dass Politik und Verwaltung nur schrittweise vorwärts gehen können, um komplexe gesellschaftliche Verhältnisse zu verändern. Transformationsprojekte (z. B. im Bereich Klimawandel) sind meist Grossprojekte mit einer langfristigen Ausrichtung und einer komplexen Projektorganisation. Dabei wird die Verwaltung als ein (steuerndes) «Rädchen» neben anderen gesehen.

Change Agents können die Berücksichtigung zeitlicher Dynamiken stärken, indem sie

- **Politik zeitorientiert gestalten:** Langfristige Nachhaltigkeitsziele können in der politisch-administrativen Lang- und Mittelfristplanung (Leitbilder, Legislaturplanung, transversale Strategien etc.) konkretisiert und stabilisiert werden. Zugleich kann die Flexibilität auf Massnahmenebene erhalten bleiben, um auf Veränderungen reagieren zu können.
- **Experimente ermöglichen:** Eine Kultur, die über die Erfüllung gesetzlicher Minimalanforderungen hinausgeht, befördert innovative Problemlösungen. Experimentelle Projektorganisationen und Ansätze wie Living Labs schaffen Raum für langfristiges Denken, kreative Lösungen und stetiges Anpassen.
- **Partizipation fördern:** Der frühzeitige und dauerhafte Einbezug von Akteur*innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft ermöglicht es, Langfristziele einvernehmlich zu definieren und in geteilter Verantwortung zu verfolgen (Ko-Kreation).
- **Gelegenheitsfenster nutzen:** Die gezielte Nutzung politischer Gelegenheiten und Dynamiken (z. B. gesellschaftliche Stimmungslagen, parlamentarische Vorstösse) kann bestehenden Projekten neuen Schwung verleihen oder neue Projekte anstossen.

Literatur

- Christen, M. (2013). *Die Idee der Nachhaltigkeit. Eine werttheoretische Fundierung*, Marburg: Metropolis Verlag.
- Hysing, E., Olson, J. (2018). *Green inside activism for sustainable development. Political agency and institutional change*, Cham: Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-56723-5>
- Jackson, T. (2016). *Prosperity without Growth*. New York: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315677453>
- Lange, P., Driessen, P. P.J., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing Towards Sustainability – Conceptualizing Modes of Governance, *Journal of Environmental Policy & Planning* 15, 403–425.
<https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>
- Meadowcroft, J. (2013). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world, *Journal of Environmental Policy & Planning* 9, 299-314. <http://dx.doi.org/10.1080/15239080701631544>
- Raworth, K. (2017). A Doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21th century, *Planetary Health* 1, e48-e49. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(17\)30028-1](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(17)30028-1)

Literatur aus dem Projekt

- Bornemann, B. & Christen, M. (2019). Sustainability governance in public administrations. Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons, *Environmental Policy and Governance* 29(3), 159-169.
<https://doi.org/10.1002/eet.1840>
- Bornemann, B. & Christen, M. (2020). Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats, *SAGW-Bulletin*, 2020(3), 20-24. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4084656>
- Bornemann, B. & Christen, M. (2020). Navigating between Complexity and Control in transdisciplinary Problem Framing. Meaning Making as an Approach to reflexive Integration, *Social Epistemology* 34(4), 357-369.
<https://doi.org/10.1080/02691728.2019.1706120>
- Bornemann, B. & Christen, M. (2021). A New Generation of Sustainability Governance: Potentials for 2030 Agenda Implementation in Swiss Cantons, *Politics and Governance* 9(1), 187-199. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3682>
- Bornemann, B. & Christen, M. (Manuscript). Sustainability Mainstreaming. Practices, Modes and Levers in Swiss Administrations.
- Bornemann, B., Christen, M., Burger, B. (*in Begutachtung*). The Sustainable State. A Meta-Governance Framework.
- Bornemann, B., Christen, M. & Kachi, A. (2022). Umsetzung der Agenda 2030 und der Sustainable Development Goals (SDGs) in Schweizer Kantonen. Ergebnisse einer Expert*innen-Umfrage in kantonalen Ämtern, Zenodo.
<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.5910177>
- Christen, M. & Bornemann, B. (2021). Staatliche Governance-Kapazität für Nachhaltigkeit: Konzeptualisierung und Anwendung eines Messinstruments in Schweizer Kantonen, *GAIA* 30(4), 268-275. <https://doi.org/10.14512/gaia.30.4.1>