

Nachhaltige Entwicklung als Nordstern einer integrierten Verwaltungsstrategie?

Claus D. Jacobs und Sebâ Topuz

Akteuren in der Verwaltung fehlt es oft an Orientierung, wie sie Nachhaltigkeit in das eigene Handeln integrieren können. Die Verwaltungswissenschaft leistet diese Orientierung bislang kaum. Sie hat sich einer fundamentalen Frage bis dato noch nicht zugewandt, die viel Entwicklungspotenzial bietet: Wie kann nachhaltige Entwicklung in einer Verwaltungsorganisation verankert und umgesetzt werden?

Im Verhältnis von nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungswissenschaft zeigen sich zum Teil recht amüsante Missverständnisse. In einem der wenigen konzeptionellen Beiträge zu diesem Thema rechtfertigte der US-amerikanische Verwaltungswissenschaftler Daniel Fiorino 2010 seine Präferenz für den Begriff «Nachhaltigkeit» gegenüber «nachhaltiger Entwicklung» wie folgt: Nachhaltigkeit sei deshalb der nachhaltigen Entwicklung als Konzept vorzuziehen, da Länder wie seines (die USA), bereits entwickelt (sic!) seien. Unglaublich. Möglicherweise liegt das Entwicklungsdefizit nicht bei der nachhaltigen Entwicklung als Konzept, sondern bei der Verwaltungswissenschaft als Disziplin? Aber der Reihe nach. In diesem Beitrag skizzieren wir zunächst die makropolitischen Anforderungen an Verwaltungshandeln und stellen dann die Ergebnisse einer kurzen systematischen Literaturrecherche vor, um daraus schliesslich einige programmatische Konsequenzen abzuleiten.

Anforderungen an die Verwaltung

In der 2015 publizierten Agenda 2030 wurden 17 «Sustainable Development Goals» (SDG) formuliert. Sie sollen allen Staaten und Gesellschaften eine bessere und nachhaltigere Zukunft ermöglichen und den Nationalstaaten einen

gemeinsamen politischen Orientierungsrahmen bieten. Man könnte die SDGs als Kernziele einer supranationalen strategischen Agenda ansehen, zu der die einzelnen Staaten ihre nationalen Umsetzungsstrategien entwickeln, die wiederum für die einzelne Verwaltungsorganisation strategisch operationalisiert werden.

2019 publizierten die Vereinten Nationen den Global Sustainable Development Report¹, der die wissenschaftlichen Erkenntnisse diverser Disziplinen integrierte; vor allem auch um die für die Realisierung der SDGs notwendigen Handlungsfelder zu benennen. Neben Wirtschaft und Finanzen, individuellem und kollektivem Handeln sowie Wissenschaft und Technologie benennt der Bericht «gute Regierungsführung» (Governance) als einen von vier zentralen Hebeln für die nachhaltige Entwicklung. Spezifisch zu diesem Handlungsfeld wird von Regierungen und Verwaltungen erwartet, dass sie, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, verstärkt auf «politische Kohärenz», die «Überwindung sektoraler Silos» und die «Angleichung bestehender Regeln und Vorschriften» setzen. Ausserdem wird von ihnen Offenheit gefordert für «transformatives Lernen durch Experimentieren und Innovation» – Fähigkeiten also, die viele Regierungen und Verwaltungen erst noch stärker entwickeln müssen. Die politische Praxis (und die Politikwissenschaft) formulieren somit einen recht klaren Anforderungskatalog an die Verwaltung.²

1 Global Sustainable Development Report (2019), S. 29.

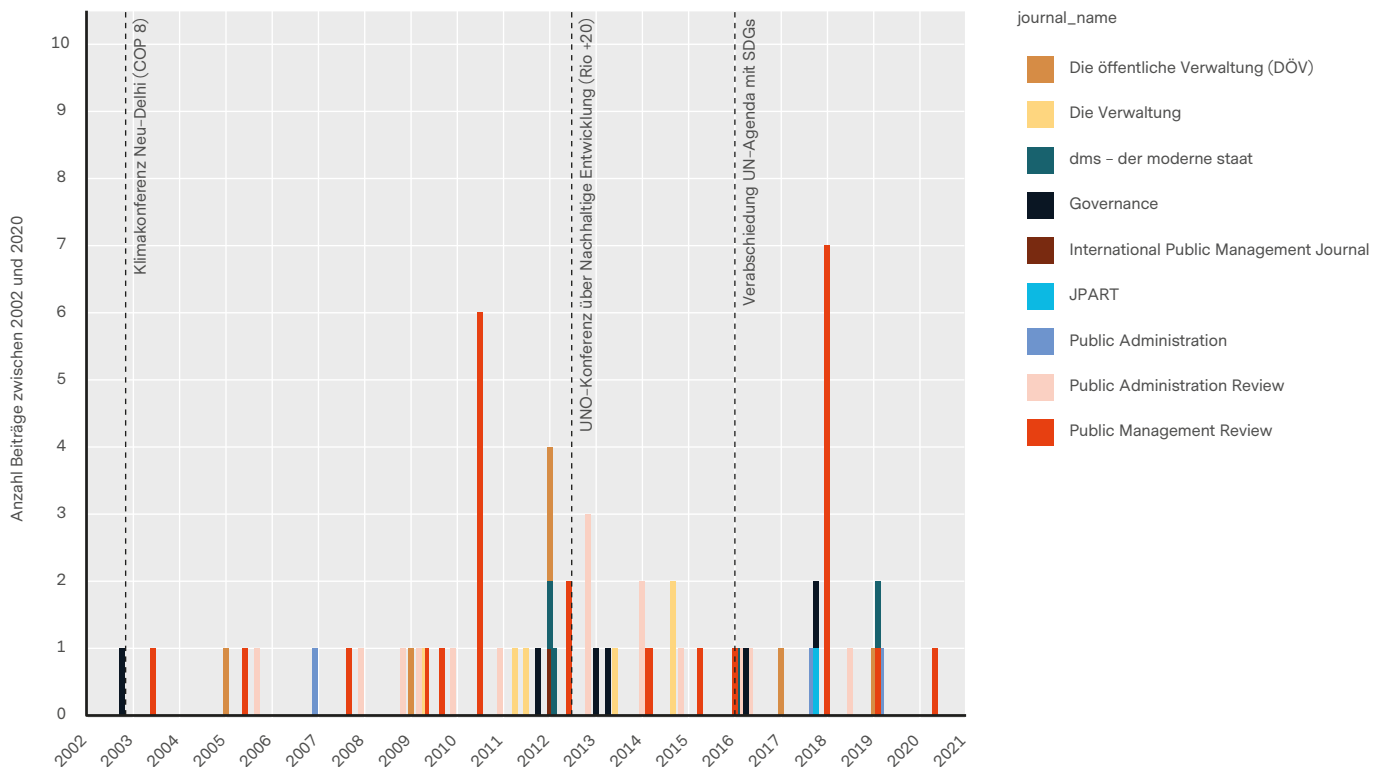
2 Siehe hierzu exemplarisch Adger/Jordan (2009); Bornemann/Christen (2017).

Fachliteratur befasst sich kaum mit Nachhaltigkeit

Um zu beleuchten, wie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft bis dato berücksichtigt wurde, haben wir die einschlägige englischsprachige sowie die deutsche Fachliteratur befragt. Wir haben dafür die sechs international führenden Zeitschriften sowie drei deutschsprachige Zeitschriften in unserer Recherche und Analyse berücksichtigt.³ Für den Zeitraum 2002 (zehn Jahre nach der Uno-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro) bis 2020 haben wir in diesen Zeitschriften mittels einer Recherche in den einschlägigen Datenbanken in Titel, Schlagworten und Abstract nach «sustainab*» beziehungsweise «nachhaltig*» gesucht.⁴

In den englischsprachigen Journalen fanden sich 53, in den deutschsprachigen Zeitschriften 16 Beiträge zum Thema «Nachhaltigkeit» respektive «nachhaltige Entwicklung». Zu einer zeitlichen Einordnung haben wir wichtige, politik- und strategiesetzende Uno-Konferenzen in diesem Zeitfenster abgebildet. Insgesamt finden sich in den 18 Jahren und in den von uns berücksichtigten Zeitschriften weniger als 70 Beiträge. In der «Public Management Review» (PMR) beispielsweise sind es zwischen 2002 und 2020 insgesamt 13 Artikel zum Thema Nachhaltigkeit, was weniger als 1 Prozent aller in diesem Zeitraum in der PMR publizierten Artikel ausmacht. Einen Zusammenhang zwischen den UN-Konferenzen zum Thema und den publizierten Beiträgen konnten wir nicht feststellen, geschweige denn eine erkennbare Zunahme über die Zeit. Die beiden Peaks in den Jahren 2010 und 2018 können fast vollständig den beiden Sonderausgaben zu nachhaltiger Entwicklung der PMR zugeschrieben werden.

Übersicht der Beiträge in deutsch- und englischsprachigen Journals zum Thema «Nachhaltige Entwicklung»



3 Internationale Zeitschriften: Journal of Public Administration Research and Theory; Governance, Public Administration Review; Public Administration; International Public Management Journal; Public Management Review. Deutschsprachige Zeitschriften: der moderne staat; Die Verwaltung; Die öffentliche Verwaltung.

4 Diese Suchstrategie ist mit den üblichen Limitationen versehen. Eine Ausweitung auf Volltext, konnotativ verwandte Schlagworte und weitere Zeitschriften sowie Bücher und Buchkapitel konnten wir aus Zeit- und Ressourcengründen nicht vornehmen.

Praxis geht der Wissenschaft voraus

Der Diskurs zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und Staat in Bezug auf die Verwaltung findet in den hochrangigen Zeitschriften des Feldes bis jetzt also kaum statt. Eine Erklärung mag sein, dass Verwaltungswissenschaft eher aus einer funktionalen Perspektive operiert, das heisst, dass die konkreten Inhalte der umzusetzenden Politikfelder nachrangig behandelt werden. Verwaltungswissenschaftler scheinen das Konzept «Nachhaltigkeit» weiterhin als normativ imprägniert wahrzunehmen und mögen sich davon abschrecken lassen. Und schliesslich zeigt sich hier vielleicht das Phänomen «research follows practice», wie es in anwendungsorientierten Feldern nicht unüblich ist. Solange die (Verwaltungs-)Praxis ein Thema nicht erkennbar als relevant oder problematisch qualifiziert, taucht es auch nicht auf dem Radar der (Verwaltungs-)Wissenschaft auf.

Neben diesen eher bibliometrischen Aspekten erscheinen uns die folgenden inhaltlichen Punkte bemerkenswert. Wir stellen fest, dass Verwaltungswissenschaftler statt mit den SDG meist noch mit einem stark vereinfachten Nachhaltigkeitskonzept arbeiten, deren Kategorien aus dem Brundtland-Bericht von 1987 stammen. Des Weiteren fällt auf, dass Nachhaltigkeit meist auf ihre ökologische Dimension reduziert wird. Schliesslich zeigt sich eine starke Fragmentierung der Studien in Bezug auf Politikfeld, Geographie (Land) und Verwaltungsebene (national, regional, lokal), so dass ein kumulativer Wissensaufbau schwer möglich scheint. Die meisten der von uns gesichteten Beiträge operieren auf der Ebene von Lokal- und Stadtverwaltungen. Und schliesslich, hat sich die Verwaltungswissenschaft einer fundamentalen Frage bis dato noch nicht zugewandt, die eigentlich originär in ihrer Expertise liegt: Wie kann nachhaltige Entwicklung in einer Verwaltungsorganisation verankert und umgesetzt werden? Gerade eine stärkere Aufmerksamkeit auf diesen letzten Aspekt würde dem Feld Entwicklungspotentiale bieten.

Das Gemeinwohl gibt die Richtung vor

Um der nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft zu mehr Aufmerksamkeit zu verhelfen, erscheint uns eine strategische Perspektive auf Ebene der Verwaltungsorganisation vielversprechend. Taucht die nachhaltige Entwicklung auf der strategischen Agenda einer Verwaltung nicht als Kernziel auf, teilt sie mit grosser Wahrscheinlichkeit das Schicksal anderer Anliegen wie höhere Qualität oder mehr Diversität. Man benennt eine Stabstelle, eine Beauftragte oder einen Delegierten, spricht ein nominales, aber folgenfreies Budget und glaubt, das Thema so hinreichend adressiert zu haben. Wird die nachhaltige Entwicklung aber als Kernziel in der Organisationsstrategie einer Verwaltung verankert, wird sie Teil eines Wertversprechens – und kann in diesem Sinne als ein wichtiger normati-

Résumé

La pratique politique et les sciences politiques formulent un catalogue clair d'exigences pour l'administration : par exemple, pour atteindre les objectifs de durabilité, elle devrait davantage mettre l'accent sur la cohérence politique, le dépassement des silos sectoriels ainsi que sur l'harmonisation entre les règles et les directives existantes, et être ouverte à l'apprentissage transformatif et à l'innovation.

Le défi, cependant, n'est pas de dresser des catalogues d'objectifs, mais bien de traduire les objectifs de durabilité en actions administratives concrètes. Les acteurs de l'administration manquent souvent d'orientation quant à la manière dont ils peuvent intégrer la durabilité dans leurs propres actions. Jusqu'à présent, la science administrative n'a guère fourni cette orientation. Elle s'occupe principalement du niveau des instruments politiques et de la question des résultats durables à atteindre, et moins des pratiques et des processus organisationnels concrets en matière de gestion. En bref : si le développement durable n'apparaît pas dans l'agenda stratégique d'une administration comme un objectif majeur, il n'est pas non plus au centre de la science administrative.

La légalité, la légitimité, l'efficacité et l'efficience constituent les quatre dimensions classiques par lesquelles on mesure la réussite d'une action administrative. Si la durabilité était stratégiquement intégrée dans l'administration, ce quadrilatère deviendrait un « pentagone stratégique ». Telle une sorte d'étoile polaire du développement durable, il pourrait servir pour ainsi dire de guide et de moteur sur la voie de l'action transformatrice.

ver Bezugspunkt verstanden werden, an dem sich jegliches Verwaltungshandeln für die Bürgerinnen und Bürger messen lässt.⁵

Aus strategischer Perspektive ist nachhaltige Entwicklung eine Wertschöpfung für das Gemeinwohl (Public Value).⁶ Das heisst, dass Leistungen der Verwaltung in der Gesellschaft laufend neu verhandelt, bewertet oder auch neu- und umgewertet werden.⁷ Im Unterschied zur finanziellen Wertschöpfung, wie die Privatwirtschaft sie versteht, ist Public Value eher eine Art Leitideal, das dem Nordstern gleicht: Es kann zwar nie erreicht werden, gibt aber dennoch

5 Fiorino (2010), S. 83.

6 Moore (1995).

7 Groys (1992).

Richtung und Orientierung vor. Bis in die frühen 1970er-Jahre beispielsweise stand die wirtschaftliche Prosperität im Zentrum von Public Value; erst viel später und im Zuge von gesellschaftlichen Um- und Neubewertungen gewann die Nachhaltigkeit an Gewicht und wurde zu einem Faktor, dem auch das Verwaltungshandeln Rechnung tragen muss.

Wie lässt sich Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln übersetzen?

Politische Ziele einer Regierung, einer Partei oder eines Parlaments sind demselben Risiko ausgesetzt, wie strategische Ziele auf Ebene einer Organisation. Es ist ungleich leichter, die vermeintlich «beste» Strategie für die Organisation zu formulieren, als eine vielleicht «nur gute» Strategie tatsächlich umzusetzen. Gleiches gilt für die nachhaltige Entwicklung in Verwaltungen und für deren Reflexion in der Verwaltungswissenschaft. Es besteht keine Knappheit an Zielkatalogen, die Herausforderung besteht vielmehr in der Übersetzung von Nachhaltigkeitszielen in Verwaltungshandeln.

In einem der wenigen Beiträge, die auf diese Thematik fokussieren, stellt der US-amerikanische Politologe Eric Zeemering genau das fest: Akteuren in der Verwaltung fehlt es oft an Orientierung, wie sie Nachhaltigkeit in das eigene Handeln integrieren können.⁸ Die Verwaltungswissenschaft leistet diese Orientierung bislang kaum. Sie befasst sich primär mit der Ebene der politischen Instrumente und der Frage, welche nachhaltigen Ergebnisse erzielt werden sollen, und weniger mit den konkreten organisationalen Prozessen und Praktiken im Management.

Die vier klassischen Dimensionen, nach denen erfolgreiches Verwaltungshandeln vermessen wird, sind Legalität, Legitimität, Effektivität und Effizienz.⁹ Mit einer strategisch in die Verwaltung integrierten Nachhaltigkeit würde aus diesem Viereck ein «strategischer Fünfsack». Als eine Art Nordstern der nachhaltigen Entwicklung könnte er gleichsam Wegweiser und Motor sein auf dem Weg hin zu einer höheren politischen Kohärenz und dazu beitragen, in der Verwaltung sektorale Silos zu überwinden und transformatives Lernen zu befördern.

•

Literatur

- Adger, W. Neil und Andrew Jordan (2009): *Governing sustainability*, Cambridge.
- Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): *Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons*, in: *Environmental Policy and Governance* 29,3, S. 159–169.
- Fiorino, Daniel J. (2010): *Sustainability as a conceptual focus for public administration*, in: *Public Administration Review* 70, S. 78–88.
- *Global Sustainable Development Report (2019): The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, New York.
- Groys, Boris (1992): *Über das Neue. Versuch einer Kulturökonomie*, München.
- Moore, Mark H. (1995): *Creating public value: Strategic management in government*, Cambridge.
- Schedler, Kuno und John Philipp Siegel (2005): *Strategisches Management in Kommunen: Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*, Düsseldorf.
- Zeemering, Eric S. (2018): *Sustainability management, strategy and reform in local government*, in: *Public Management Review* 20,1, S. 136–153.

DOI

[10.5281/zenodo.4067895](https://doi.org/10.5281/zenodo.4067895)

Zu den Autoren

Claus D. Jacobs ist Mitglied der Geschäftsleitung und Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Associate Fellow der Saïd Business School der University of Oxford. Als Organisationsforscher befasst er sich mit Fragen der Strategieentwicklung und -implementierung in pluralistischen Organisationen sowie den Dynamiken organisationalen Wandels, organisationaler Identität und Kultur.

Sebâ Topuz ist Masterstudentin in Public Management and Policy und Projektassistentin für das Swiss Governance Forum am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.



8 Zeemering (2018).

9 Schedler/Siegel (2005).