

Staatliche Governance-Kapazität für Nachhaltigkeit

Konzeptualisierung und Anwendung eines Messinstruments in Schweizer Kantonen

Regierungen und Verwaltungen richten ihr Handeln vermehrt auf Nachhaltigkeit aus. Doch wie erfolgreich sind sie dabei? Wir stellen ein Instrument zur Messung nachhaltigkeitsbezogener interner Governance-Kapazität vor. Die Anwendung auf Schweizer Kantone offenbart deutliche Kapazitätsunterschiede und zeigt Möglichkeiten zur Stärkung staatlicher Governance-Kapazität auf.

Marius Christen , Basil Bornemann 

State governance capacity for sustainability.

Conceptualization and application of a measurement tool in Swiss cantons

GAIA 30/4 (2021): 268–275

Abstract

Sustainability has become an important guiding principle that has not only found its way into numerous policies, but also into the “engine rooms” of governance. Governments and administrations have established diverse governance arrangements orienting state actions towards sustainability. How does this integration of sustainability into governmental and administrative activity succeed? This paper proposes an instrument for the measurement and comparison of sustainability-oriented internal governance capacity and operationalizes it in the context of Swiss cantons. The application of the measurement tool documents the diversity of governance arrangements and their different capacities. It shows where, and how, the sustainability governance of governments and administrations can be further strengthened.

Keywords

cantons, capacity, government and administration, sustainability governance, Switzerland

Nachhaltigkeitsorientierung staatlichen Handelns

Seit dem Aufkommen von Nachhaltigkeit als politische Leitidee zu Beginn der 1990er-Jahre wird ihre Bedeutung für Governance diskutiert. In dieser Diskussion um die Organisation kollektiver Problembearbeitung geht es auch um die Frage, wie Nachhaltigkeit in das Handeln von Regierung und Verwaltung integriert werden kann. Dieser staatliche Exekutivkomplex wirkt maßgeblich bei der Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen mit (Goetz 2004) und spielt damit in der Governance einer gesellschaftlichen Transformation eine prägende Rolle (Jacobsson et al. 2015, Bornemann 2014).

Heute ist Nachhaltigkeit in den „Maschinenräumen“ des Regierens angekommen (vergleiche etwa Lafferty und Meadowcroft 2000, Steuerer und Trattnigg 2010, Kirst et al. 2019, Bornemann und Christen 2019 b). Regierungen und Verwaltungen versuchen auf vielfältige Weise, Nachhaltigkeit in die Gestaltung und Umsetzung von Politik aufzunehmen. Sie lancieren zum Beispiel Nachhaltigkeitsleitbilder und -strategien, bauen Gremien zur nachhaltigkeitsorientierten Koordination von Regierungs- und Verwaltungshandeln auf, schätzen die Nachhaltigkeitsverträglichkeit von Projekten ab, messen den Erfolg politischer Maßnahmen an Nachhaltigkeitskriterien und bauen entsprechende Expertise auf (Bertelsmann Stiftung 2014, Wurster et al. 2015, Bornemann und Christen 2019 a). In konkreten Kontexten verbinden sich diese unterschiedlichen Praktiken zu nachhaltigkeitsorientierten internen Governance-Arrangements. Darunter verstehen wir Mechanismen der institutionellen, programmatischen und politischen Selbstbindung, mithilfe derer Regierungen und Verwaltungen sich dazu befähigen, ihr Handeln an Nachhaltigkeit auszurichten (Bornemann und Christen 2019 a). Diese Arrangements verleihen Regierung und Verwaltung damit eine spezifische Kapazität für interne Nachhaltigkeitsgovernance.

Angesichts der Vielfalt solcher Arrangements stellt sich die Frage, wie nachhaltigkeitsorientierte interne Governance-Kapazität (NIGK) von Regierungen und Verwaltungen systematisch

Dr. Marius Christen | marius.christen@unibas.ch

Dr. Basil Bornemann | basil.bornemann@unibas.ch

beide: Universität Basel | Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung | Bernoullistr. 14/16 | 4056 Basel | Schweiz

© 2021 M. Christen, B. Basel; licensee oekom verlag.
This Open Access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution License
CCBY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).
<https://doi.org/10.14512/gaia.30.4.10>
Received April 26, 2021; revised version accepted November 22, 2021 (double-blind peer review).

erfasst und verglichen werden kann: Wie lässt sich empirisch bestimmen, ob und inwieweit Nachhaltigkeit im Regierungs- und Verwaltungshandeln integriert ist?

Der vorliegende Beitrag zielt auf die Konzeptualisierung, kontextbezogene Operationalisierung und exemplarische Anwendung eines Instruments, das die Kapazität staatlicher Governance für Nachhaltigkeit misst. Damit soll das Repertoire bestehender Messinstrumente (Bertelsmann Stiftung 2014, Schraad-Tischler und Seelkopf 2016, Wurster et. al. 2015, BfS 2019) um einen Ansatz ergänzt werden, der einerseits auf den Binnenbereich des Regierungs- und Verwaltungshandelns fokussiert und andererseits die vielfältige, aber wenig analysierte subnationale Ebene (vergleiche aber Bruyninckx et al. 2012, Baker und Eckerberg 2014) in den Blick zu nehmen vermag.

Schweizer Kantone bieten sich aus zwei Gründen für eine Anwendung des Messinstrumentes an: Einerseits verfügen sie über bedeutende Gestaltungskompetenzen im Bereich nachhaltiger Entwicklung (ARE 2018). Da es außerdem keine entsprechenden nationalen Richtlinien gibt, kann in kantonalen Exekutiven eine große Vielfalt an Governance-Arrangements erwartet werden. Andererseits ermöglicht der für alle Kantone geltende föderale Rahmen einen systematischen Vergleich von NIGK.

Ausgehend von einer Sichtung bestehender Messinstrumente entwickeln wir ein Konzept nachhaltigkeitsorientierter interner Governance-Kapazität, das auf einem dreidimensionalen Governance-Verständnis aufbaut. Anschließend operationalisieren wir dieses für den Kontext der Schweizer Kantone und präsentieren die Ergebnisse seiner Anwendung. Wir reflektieren Mehrwert und Grenzen des Messinstrumentes und schließen mit Implikationen für die Governance-Praxis.

Ausgangslage: Ansätze zur Messung von Nachhaltigkeitsgovernance

Nachhaltigkeitsgovernance zu messen, ist kein neues Unterfangen. Es gibt eine Reihe von Ansätzen, die spezifische konzeptionelle Akzente setzen und auf unterschiedlichen Messverfahren beruhen. Einige zielen darauf ab, die Leistungsfähigkeit nachhaltigkeitspolitischer Steuerung über Outcome-Indikatoren zu messen. So bezweckt etwa das in der Schweiz von Bund, Kantonen und Gemeinden verwendete Instrument *Cercle Indicateurs (CI)*, die „globale Steuerung der kommunalen oder kantonalen Politik in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung“ zu erfassen (BfS 2019, S. 2). Tatsächlich ermittelt der *CI* die nachhaltigkeitsbezogenen Wirkungen von Maßnahmen anhand von 35 Indikatoren wie *CO₂-Emissionen*, *Arbeitslosenquote* oder *potenziell verlorene Lebensjahre*. Solche Output-Messungen widerspiegeln das Zusammenspiel von Handlungen zahlreicher Akteure. Sie erheben jedoch nicht die Handlungskapazitäten von Regierungen und Verwaltungen.

Andere Ansätze rücken Handlungskapazitäten explizit oder implizit in den Fokus. „Kapazität“ wird dabei oft in einem engen Sinn konzeptualisiert, entweder fokussiert auf Nachhaltig-

keitsinstrumente (vergleiche den *Nachhaltigkeitsinstrumentenindex* von Wurster et al. 2015) oder auf die Gestaltungsoptionen von spezifischen Praktiken wie Nachhaltigkeitsstrategien (vergleiche Bertelsmann Stiftung 2014). Konzeptionell umfassender angelegt ist der Ansatz der *Sustainable Governance Indicators (SGI)* der Bertelsmann Stiftung, das wohl prominenteste Instrument zur Messung von Nachhaltigkeitsgovernance. Governance-Kapazität ist neben Demokratiequalität und Politikperformanz einer von drei Pfeilern des *SGI*-Ansatzes und wird definiert als „the political leadership’s capacity to steer processes with success“ (Bertelsmann Stiftung 2016, S. 14). Governance wird anhand der beiden Kategorien *Leistungsfähigkeit der Regierung* und *Beteiligungskompetenz externer Akteure* untersucht (Schraad-Tischler und Seelkopf 2016, S. 10). Diese Perspektive geht über eine bloße Analyse von Instrumenten hinaus, verlässt aber auch den hier besonders interessierenden Rahmen interner Governance von Regierungen und Verwaltungen.

Methodisch beruht der *SGI*-Ansatz auf qualitativen Experteneinschätzungen (Tischler und Seelkopf 2016, S. 12f.), wobei über einen mehrstufigen Reviewprozess größtmögliche Objektivität der Messung angestrebt wird. Allerdings bleibt zweifelhaft, ob die Fachpersonen genügend Einblicke in administrative Interna erhalten, um Kapazitäten zuverlässig einzuschätzen (Jäckle und Bauschke 2009, S. 374). Diese Zweifel dürften besonders die subnationale Ebene betreffen, die im Vergleich zur nationalen Ebene deutlich weniger unter Expertenbeobachtung steht.

Mit Blick auf die hier interessierende Fragestellung nach der Messung der internen nachhaltigkeitsorientierten Governance-Kapazität von Regierungen und Verwaltungen weisen die bestehenden Ansätze eine Lücke auf. Um diese zu schließen, schlagen wir einen Ansatz vor, der konzeptionell auf einem differenzierten Verständnis von interner Governance-Kapazität beruht und methodisch auf objektive Daten zurückgreift.

Konzeptualisierung: nachhaltigkeitsorientierte interne Governance-Kapazität

Unser Ansatz beruht auf einem Verständnis von *Governance-Kapazität* als Fähigkeit eines Governance-Arrangements, gesellschaftliches Problemlösungshandeln auf ein kollektiv geteiltes Ziel hin auszurichten.¹ *Nachhaltigkeitsorientierte Governance-Kapazität* bezieht sich insofern auf die Fähigkeit eines Governance-Arrangements, gesellschaftliche Problembearbeitung auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung hin auszurichten. Hierfür muss Nachhaltigkeit zunächst in das jeweilige Arrangement integriert, also zu einem verbindlichen und bedeutungsvollen Referenzpunkt für dessen eigenes Handeln gemacht werden (Bornemann 2014). Nachhaltigkeitsorientierte *interne Gover-*

>

1 Anders als „administrative Kapazität“ im Sinne der Fähigkeit einer Verwaltung zum effektiven und effizienten Management von Ressourcen ist Governance-Kapazität aktiver im Sinne einer gestaltenden Bearbeitung von Problemen zu verstehen (Lodge und Wegrich 2014).

		STRUKTURELLE DIMENSION (POLITY)			INHALTLICHE DIMENSION (POLICY)		
NIGK-FAKTOREN		1 auf NH spezialisierte Verwaltungseinheit	2 institutionelle Verankerung von NH	3 abteilungsübergreifende Koordinations-einrichtungen	4 rechtliche Verankerung von NH	5 NH-Leitbild	6 NH-Strategie
KONTEXT-SPEZIFISCHE NIGK-INDIKATOREN		NH-Fachstelle	Verwaltungsstellen mit NH-Bezug	keine Operationalisierung und Messung ^a	NH in Verfassungs- und Gesetzestexten	NH-Verständnis	Politikstrategie mit NH-Bezug
MESSUNG DER KAPAZITÄT	0 PUNKTE	keine NFS	0–1 Verwaltungsstelle mit NH-Bezug		keine rechtliche Verankerung	kein NHV	keine NH-bezogene Politikstrategie
	1 PUNKT	NFS auf Amtsstufe	2–3 Verwaltungsstellen mit NH-Bezug		Verankerung in Sachgesetz	sektorales NHV	je ein Punkt für: übergreifender NH-Anspruch in Politikstrategie; langfristiger Horizont (> 4 Jahre); Integration von NH in Politikplanung
	2 PUNKTE	NFS in Departement	4–5 Verwaltungsstellen mit NH-Bezug		Verankerung in Verfassung/Verwaltungsorganisationsgesetz	übergreifendes, einfaches NHV	
	3 PUNKTE	NFS in Präsidialdepartement oder Staatskanzlei	> 5 Verwaltungsstellen mit NH-Bezug		Verankerung in Verfassung & Verwaltungsorganisationsgesetz	übergreifendes, ausdifferenziertes NHV	

TABELLE 1: Das mehrdimensionale Messinstrument: Konzeptualisierung (Faktoren) und kontextspezifische Operationalisierung (Indikatoren) von nachhaltigkeitsorientierter interner Governance-Kapazität. NIGK: Nachhaltigkeitsorientierte interne Governance-Kapazität; NH: Nachhaltigkeit; NFS: Nachhaltigkeitsfachstelle; NHV: Nachhaltigkeitsverständnis; NHB: Nachhaltigkeitsbeurteilung; NE: Nachhaltige Entwicklung; NKNF: Netzwerk der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen. Zur Messung der Stärke der Kapazitäten dienen Fragen, die im Online-Supplement (Anhang 1) aufgeführt sind: <https://www.oekom.de/publikationen/zeitschriften/gaia/supplementary-material/c-157>.

nance-Kapazität von Regierung und Verwaltung beschreibt somit die Fähigkeit einer aus unterschiedlichen Akteuren zusammengesetzten staatlichen Exekutive, Nachhaltigkeit zu einer Richtschnur exekutiver Problembearbeitung und Politikgestaltung zu machen. Ausgehend von einem etablierten Governance-Verständnis konzeptualisieren wir nachhaltigkeitsorientierte interne Governance-Kapazität als Zusammenwirken von institutionellen (Polity-Dimension), inhaltlich-ideellen (Policy-Dimension) und machtpolitischen (Politics-Dimension) Faktoren (Lange et al. 2013; siehe Tabelle 1, roter Bereich):

Damit Nachhaltigkeit im Handeln einer Exekutive zur Geltung kommen kann, muss sie erstens in der institutionellen Architektur verankert sein (*Polity-Dimension*). Organisatorische Strukturen, Regeln und Normen stabilisieren Erwartungen von Akteuren. Sie stellen sicher, dass Nachhaltigkeitsthemen innerhalb der Regierung und Verwaltung Aufmerksamkeit erhalten und für deren Denken und Handeln maßgeblich werden (Connor und Dovers 2004, Evans et al. 2008, Heinrichs und Laws 2014). So zeigen spezialisierte Nachhaltigkeitseinheiten an, wer zuständig ist (Faktor 1). Weitere polity-bezogene Faktoren sind die Bezugnahme auf Nachhaltigkeit in anderen Bereichen der Organisation (Faktor 2) und abteilungsübergreifende Koordinati-

onseinrichtungen, die sich mit transversalen Nachhaltigkeitsfragen befassen (Faktor 3). Konstitutionelle und gesetzliche Grundlagen verpflichten Regierung und Verwaltung auf die Bearbeitung von Nachhaltigkeitsthemen oder die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsnormen und bilden die Legitimationsbasis für entsprechendes Handeln (Faktor 4).

Die Fähigkeit, Nachhaltigkeit ins Regierungs- und Verwaltungshandeln einzubeziehen, beruht zweitens auf deren Verankerung in den inhaltlich-ideellen Grundlagen exekutiven Handelns (*Policy-Dimension*). Visionen, Ziele, Problemanalysen, Maßnahmen und Indikatoren strukturieren und orientieren das Handeln von Akteuren in kognitiver Hinsicht. Außerdem sind sie wichtige motivationale und argumentative Ressourcen (Niemann und Hoppe 2018, Bornemann 2014, Meadowcroft und Steurer 2018). Ausdruck inhaltlich-ideeller Verankerung von Nachhaltigkeit sind etwa umfassende, verbindliche Nachhaltigkeitsleitbilder (Faktor 5), Politikbereiche übergreifende Nachhaltigkeitsstrategien als programmatische Bekenntnisse zu Nachhaltigkeit (Faktor 6) sowie die Bearbeitung fach- und organisationsübergreifender Themen wie Klimaschutz und -anpassung, Biodiversität, nachhaltige Ernährung, Digitalisierung oder Kreislaufbeziehungswise Grüne Wirtschaft (Faktor 7). Nachhaltigkeitsbe-

INHALTLICHE DIMENSION (POLICY)				MACHTPOLITISCHE DIMENSION (POLITICS)		
7 Bearbeitung übergreifender NH-Probleme	8 Ex-post-NH-Evaluation	9 Ex-ante-NH-Evaluation	10 NH-Expertise	11 externe Legitimierung	12 externe Vernetzung	13 Selbstverpflichtung der Regierungsspitze
Aktivitäten zu Querschnittsthemen	NH-Monitoring und -Berichterstattung	NH-Beurteilung	Teilnahme an externen Wissensveranstaltungen	Anträge beim Förderprogramm des Bundes	Engagement in nationalem NH-Netzwerk	Bekennnis der Kantonsregierung zu NH
Aktivitäten zu 0–1 Querschnittsthema	kein NH-Monitoring	keine NHB	0–4 Teilnahmen an Forum NE	kein Antrag an Förderprogramm NE	0 Teilnahmen an NKNF	kein Bekennnis zu NH
Aktivitäten zu 2–3 Querschnittsthemen	je ein Punkt für: Teilnahme an <i>Cercle Indicateurs (CI)</i> ; über die CI-Indikatoren hinausgehendes Monitoring; NH-Berichterstattung in politischen Steuerungsprozess integriert	gelegentliche NHB ohne eigenes Instrument	5–9 Teilnahmen an Forum NE	1–2 Anträge an Förderprogramm NE	gelegentliche Teilnahme an NKNF	Bekennnis zu NH
Aktivitäten zu 4–5 Querschnittsthemen		kant. NHB-Instrument ohne Verbindlichkeit	10–14 Teilnahmen an Forum NE	3–4 Anträge an Förderprogramm NE	regelmäßige Teilnahme an NKNF	
Aktivitäten zu 6 Querschnittsthemen		strukturierter, verbindlicher NHB-Prozess	> 14 Teilnahmen an Forum NE	> 4 Anträge an Förderprogramm NE	Leitungsfunktion in NKNF	

a Der Faktor „abteilungsübergreifende Koordinationseinrichtungen“ wurde nicht in einen Indikator überführt, da entsprechende Informationen nicht für alle 26 Kantone zugänglich sind.

wertungsinstrumente (zum Beispiel Ex-post-Monitoring und Ex-ante-Evaluation auf Basis von Nachhaltigkeitsindikatoren; Faktoren 8 und 9) wie auch nachhaltigkeitsbezogene Expertise befähigen Verwaltungsakteure dazu, ihr Handeln an dieser Leitidee auszurichten (Faktor 10).

Schließlich beruht die NIGK von Regierung und Verwaltung auf machtpolitischen Faktoren (*Politics-Dimension*), die das Handeln nachhaltigkeitsorientierter *change agents* in Regierung und Verwaltung politisch legitimieren und gegenüber anderen politischen Anliegen stärken (Tils 2007, Wang et al. 2014, Hysing und Olsson 2018). Verwaltungsakteure können ihre interne Durchsetzungsfähigkeit festigen, indem sie externe Unterstützung ihrer Anliegen generieren. Dies geschieht etwa durch die Akquise von Fördergeldern (Faktor 11) oder die Mobilisierung fachlicher und politischer Netzwerke (Faktor 12). Darüber hinaus signalisiert eine nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Kommunikation und Selbstverpflichtung der politischen Führungsspitze gegenüber der Verwaltung eine entsprechende politische Priorisierung und die Bereitschaft, Nachhaltigkeitsanliegen auch nach innen politisch zu stützen (Faktor 13).

Ausgehend von dieser dreidimensionalen Konzeptualisierung ist NIGK graduell zu denken. In spezifischen Kontexten realisierte NIGK kann auf mehr oder weniger Faktoren beruhen und

damit breiter oder weniger breit abgestützt sein. Zudem können die Faktoren unterschiedlich starke Kapazitäten ermöglichen. So bestimmt etwa die institutionelle Verortung einer für Nachhaltigkeit verantwortlichen Verwaltungsstelle (Faktor 1) deren Handlungsfähigkeit: Ist sie in direkter Nähe zur Regierung positioniert, verspricht dies eine stärkere Kapazität zur Einflussnahme und Ausrichtung von Entscheidungen auf Nachhaltigkeit als eine Ansiedlung auf tieferer Hierarchiestufe (etwa in einer Fachabteilung).

Operationalisierung: Indikatoren und Messung am Beispiel der Schweizer Kantone

Um NIGK in einem konkreten politisch-institutionellen Kontext messen zu können, operationalisierten wir die beschriebenen Faktoren für die kantonale Ebene der Schweiz (für Details siehe Anhang 1 im Online-Supplement²). Für optimale Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen wählten wir Indikatoren, die in allen 26 Kantonen anhand objektiver Daten erfasst werden können. Da dies für Faktor 3 nicht möglich war, wurde er aus der Analyse ausgeschlossen. Tabelle 1 (blauer Bereich) zeigt die zwölf Indikatoren und die dazugehörigen Messoperationen.



2 <https://www.oekom.de/publikationen/zeitschriften/gaia/supplementary-material/c-157>

Auf der Grundlage dieses Indikatorensystems führten wir im Oktober 2019 eine Messung der NIGK in Schweizer Kantonen durch. Hierfür trugen wir zunächst zu diesem Zeitpunkt öffentlich zugängliche Policy-Dokumente (beispielsweise Strategien oder politische Planungen), Rechtssammlungen, Monitoringberichte (etwa Nachhaltigkeitsbeurteilungen) wie auch Selbstbeschreibungen der Verwaltung auf kantonalen Webseiten (zum Beispiel Leitbilder, Organigramme) zusammen. Überdies sichten wir Teilnahme- und Eingabelisten von Veranstaltungen und Förderinstrumenten des in der Schweiz für Nachhaltigkeit zuständigen Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).

Wir durchsuchten die Dokumente nach relevanten Informationen, die wir in einer Tabelle erfassten (vergleiche Anhang 2 im Online-Supplement²). Anschließend quantifizierten wir die Informationen je Indikator, wobei wir in der Regel eine vierstufige Skala zur Einschätzung der Stärke des jeweiligen Faktors anlegten. Die Messung beruht auf der Annahme, dass die nachhaltigkeitsorientierte Handlungskapazität umso größer ist, je sichtbarer – umfassender, differenzierter und expliziter – Nachhaltigkeit in der internen Governance der kantonalen Exekutive wird.

Die zwölf Indikatoren wurden zu einem NIGK-Index aggregiert. Dabei bildeten wir zunächst die Mittelwerte der ungewichteten Indikatoren je Governance-Dimension und teilten die Summe der Mittelwerte durch die Anzahl der Dimensionen. Im Gegensatz zur Bildung eines einfachen Mittelwerts wird so der konzeptionellen Gleichrangigkeit der Governance-Dimensionen Rechnung getragen.

Das Messinstrument wie auch vorläufige Ergebnisse wurden in einem transdisziplinären Workshop mit Nachhaltigkeitsverantwortlichen aus sieben Kantonen validiert (Bornemann und Christen 2020). Die Praxisakteure beurteilten die Konzeptualisierung und Operationalisierung als nachvollziehbar und sahen sie durch ihre praktischen Erfahrungen bestätigt. Die Diskussion erlaubte zugleich auch eine Präzisierung einzelner Faktoren, insbesondere jener der Politics-Dimension.

Ergebnisse: NIGK der Schweizer Kantone im Vergleich

Tabelle 2 zeigt die NIGK der 26 Schweizer Kantone (Stand Oktober 2019). Anhand des NIGK-Index (ganz rechts) unterscheiden wir drei Kapazitätsniveaus: Sieben Kantone mit einem NIGK-Index von mindestens 2 verfügen über eine hohe Kapazität. Acht Kantone mit einem NIGK-Index zwischen 1 und 1,9 lassen mittlere Kapazitäten erkennen. Elf Kantone mit einem NIGK-Index von 0 bis 0,9 haben geringe Kapazitäten.

Die Bestandsaufnahme bestätigt, dass es in den Kantonen eine große Vielfalt an Modellen für Nachhaltigkeitsgovernance gibt – und zwar auf allen Kapazitätsniveaus (vergleiche Bornemann und Christen 2019 a, b). Selbst bei Kantonen mit hoher NIGK zeichnet sich kein einheitliches Modell ab. So erreichen nur die Kantone Aargau und Basel-Stadt in allen drei Gover-

nance-Dimensionen Durchschnittswerte über 2 Punkte. Die anderen Kantone mit hoher Kapazität erzielen mindestens mittlere Werte. Dies unterstreicht einerseits, dass hohe Kapazitäten nicht alleine durch hohe Werte in einzelnen Dimensionen erreicht werden. Andererseits zeigt dies auch, dass es *das* Erfolgsmodell für interne Nachhaltigkeitsgovernance nicht gibt (siehe auch Bertelsmann Stiftung 2014, Bornemann und Christen 2019 a, Tils 2007).

Trotz dieser Vielfalt lassen sich gewisse Muster erkennen. So bedarf es etwa für das Erzielen eines hohen NIGK-Index (mehr als 2 Punkte) einer Nachhaltigkeitsfachstelle (mehr als 0 Punkte bei Indikator 1). Um einen hohen NIGK-Index zu erhalten, muss ein Kanton also einer Stelle die Verantwortung für Nachhaltigkeit übergeben. Es spielt jedoch keine Rolle, wo und auf welcher Hierarchiestufe diese Stelle in der Verwaltungsorganisation angesiedelt ist (1, 2 oder 3 Punkte bei Indikator 1). Weiter ist Indikator 10 „Teilnahme an externen Wissensveranstaltungen“ ein Prädiktor für eine hohe NIGK: Kantone mit mindestens 2 Punkten erzielen ebenfalls einen hohen NIGK-Index (mit Ausnahme des Kantons Wallis, der auf einen Index-Wert knapp unter zwei kommt). Nachhaltigkeitsexpertise ist damit eine wichtige Voraussetzung für die Fähigkeit zu nachhaltigkeitsorientiertem Handeln.

Vergleicht man die Ausprägungen der Faktoren, fällt auf, dass die Indikatoren 2 „Verwaltungsstellen mit NH-Bezug“ (1,7 Punkte), 4 „NH in Verfassungs- und Gesetzestexten“ (1,7 Punkte) sowie 5 „NH-Verständnis“ (1,9 Punkte) die höchsten Durchschnittswerte erzielen. Die tiefsten Durchschnittswerte haben die Indikatoren 1 „NH-Fachstelle“ (0,8 Punkte), 9 „NH-Beurteilung“ (0,8 Punkte) und 10 „Teilnahme an externen Wissensveranstaltungen“ (0,9 Punkte). Das legt den Schluss nahe, dass Kantone NIGK eher über Faktoren aufbauen, die die Bedingungen des Handelns von Regierungs- und Verwaltungsakteuren bestimmen, insbesondere über institutionelle und rechtliche Verankerung (Faktoren 2 und 4) oder Nachhaltigkeitsleitbilder (Faktor 5). Nur nachgeordnet werden Faktoren ausgebildet, die direkt die individuelle Befähigung der Regierungs- und Verwaltungsakteure betreffen, also den Erwerb von Nachhaltigkeitsexpertise (Faktor 10), die externe Legitimierung und Vernetzung (Faktoren 11 und 12) oder die politische Selbstverpflichtung (Faktor 13). Um das eigene Handeln an Nachhaltigkeit auszurichten, neigen Regierungen und Verwaltungen also eher – oder zunächst – dazu, institutionell-strukturelle Handlungsbedingungen zu gestalten. Für die Mehrheit der Kantone mit hoher NIGK gilt dies jedoch nicht. Außer den Kantonen Aargau und Freiburg weisen Kantone dieser Gruppe bei Faktoren, die die konkrete Befähigung der Regierungs- und Verwaltungsakteure zu nachhaltigkeitsorientiertem Handeln betreffen, durchschnittlich höhere Werte auf als bei solchen, die Handlungsbedingungen erfassen. Die Kapazität, das exekutive Handeln an Nachhaltigkeit auszurichten, zeigt sich in Kantonen mit hoher NIGK also nicht nur in den Bedingungen des Handelns. Gerade bei diesen Kantonen erhält die individuelle Befähigung der Verwaltungs- und Regierungsakteure überdurchschnittliches Gewicht.

	NH-Fachstelle	Verwaltungsstellen mit NH-Bezug	NH in Verfassungs- und Gesetzestexten	NH-Verständnis	Politikstrategie mit NH-Bezug	Aktivitäten zu Querschnittsthemen	NH-Monitoring und -Berichterstattung	NH-Beurteilung	Teilnahme an externen Wissensveranstaltungen	Anträge beim Förderprogramm des Bundes	Engagement in nationalem NH-Netzwerk	Bekanntnis der Kantonsregierung zu NH	
Aargau (AG)													2,2 AG
Appenzell Innerrhoden (AI)													0,4 AI
Appenzell Ausserrhoden (AR)													1,2 AR
Basel-Landschaft (BL)													1,2 BL
Basel-Stadt (BS)													2,6 BS
Bern (BE)													2,2 BE
Freiburg (FR)													2,2 FR
Genf (GE)													2,3 GE
Glarus (GL)													0,4 GL
Graubünden (GR)													1,4 GR
Jura (JU)													0,4 JU
Luzern (LU)													0,8 LU
Neuenburg (NE)													1,1 NE
Nidwalden (NW)													0,7 NW
Obwalden (OW)													0,4 OW
Schaffhausen (SH)													1,1 SH
Schwyz (SZ)													0,7 SZ
Solothurn (SO)													1,2 SO
St. Gallen (SG)													2,2 SG
Thurgau (TG)													0,9 TG
Tessin (TI)													1,2 TI
Uri (UR)													0,6 UR
Vaudt (VD)													2,3 VD
Wallis (VS)													1,8 VS
Zug (ZG)													0,4 ZG
Zürich (ZH)													1,3 ZH

TABELLE 2: Nachhaltigkeitsorientierte interne Governance-Kapazitäten der Schweizer Kantone. Die Intensität der blauen Einfärbung entspricht der jeweiligen Stärke der Kapazität in Punkten gemäß Tabelle 1. Die Intensität der grünen Einfärbung steht für geringe (hellgrün) bis hohe (dunkelgrün) NIGK.

Dieses Ergebnis mag zum Teil durch die auf Objektivität ausgelegte Methodik geprägt sein, die stärker auf Faktoren fokussiert, die von außen sichtbare Bedingungen des Handelns in den Blick nehmen, als auf Faktoren, die die individuelle Befähigung der Akteure reflektieren. Es lässt sich aber auch als Ausdruck der Handlungslogik von Regierung und Verwaltung generell interpretieren: Diese neigen offenbar eher dazu, Handlungsbedingungen zu gestalten – eine Verwaltungsorganisation aufzubauen, Gesetze zu erlassen, Leitbilder zu formulieren –, als in direkter Weise die Fähigkeiten ihrer Akteure zu stärken.

Reflexion: Potenziale und Grenzen des Messinstruments

Die exemplarische Anwendung des Messinstruments auf Schweizer Kantone zeigt, dass sich mit seiner Hilfe ein umfassendes und nuanciertes Bild zeichnen lässt, wie Regierungen und Ver-

waltungen Nachhaltigkeit in ihrem Handeln zur Geltung bringen. Anhand von zwölf Indikatoren werden differenzierte Muster unterschiedlich stark ausgebildeter struktureller (*polity*), inhaltlicher (*policy*) und machtpolitischer (*politics*) Governance-Kapazitäten sichtbar. Der aggregierte Kapazitätsindex ermöglicht ferner eine Einschätzung, wie stark Nachhaltigkeit insgesamt im Regierungs- und Verwaltungshandeln verankert ist. Das Instrument erweist sich damit als geeignet, die gerade auf subnationaler Ebene bestehende Vielfalt an nachhaltigkeitsorientierten Governance-Arrangements zu erfassen, im Hinblick auf ihre Kapazitäten zu bestimmen und zu vergleichen.

Im Vergleich zu bestehenden Studien liegt die Innovation des Messinstruments weniger in der Präsentation neuer Faktoren. Dass etwa die Existenz von Nachhaltigkeitsstrategien oder Nachhaltigkeitsbewertungsinstrumenten die nachhaltigkeitsorientierte Handlungskapazität der Verwaltung stärkt, dürfte unstrittig sein (Bertelsmann 2014, Meadowcroft und Steurer 2018). Der konzeptionelle Beitrag des Messinstruments liegt vielmehr



in der Zusammenführung bekannter (und der Plausibilisierung einiger neuer) Faktoren auf Basis eines fundierten, umfassenden und zugleich differenzierten Verständnisses nachhaltigkeitsorientierter interner Governance-Kapazität. Dabei weist die Kombination von institutionellen mit inhalts- und prozessbezogenen Faktoren über bestehende Analyseperspektiven hinaus.

In empirischer Hinsicht ermöglicht das Messinstrument, Ausprägungen von Kapazitätsfaktoren zu unterscheiden. Anstatt etwa Nachhaltigkeitsfachstellen oder Nachhaltigkeitsstrategien per se als kapazitätsfördernd zu verstehen, können die Kapazitäten verschiedener Formen von Fachstellen und Strategien gemessen werden. Dies erlaubt, Kapazitäten unterschiedlicher Governance-Arrangements innerhalb ähnlicher Kontextbedingungen (zum Beispiel Kapazitäten subnationaler Einheiten innerhalb eines föderalen Staats) detailliert und zuverlässig vergleichend zu analysieren.

Um Nachhaltigkeitsgovernance weiter zu stärken und die entsprechenden staatlichen Kapazitäten auszubauen, bedarf es nicht nur einer Umorganisation der „Maschinenräume des Regierens“, sondern auch einer Umorientierung der Köpfe und Hände, die darin wirksam sind.

Zugleich werden Grenzen des Ansatzes sichtbar. So lassen sich auf Basis des Messinstruments keine Aussagen dazu machen, ob sich Kapazitäten tatsächlich in Outcomes niederschlagen. Ob und inwieweit eine starke Verankerung von Nachhaltigkeit im Regierungs- und Verwaltungshandeln zu langfristig orientierten und integrativen Politiken oder gar nachhaltigen Wirkungen (zum Beispiel mehr intergenerationelle Gerechtigkeit, höhere Umweltqualität etc.) führt, sollte mithilfe weiterer quantitativer und qualitativer Analysen untersucht werden. Solche Analysen können auch zeigen, wie sich spezifische Kontextbedingungen auf die Funktionsweise und Kapazitäten der entsprechenden Governance-Arrangements auswirken (Bornemann und Christen 2019).

Dass ein zentraler Faktor wie abteilungsübergreifende Koordinationseinrichtungen nicht gemessen werden konnte, verweist auf methodische Grenzen des Messinstruments. Diese liegen dort, wo die öffentliche Einsehbarkeit von Regierungs- und Verwaltungsorganisationen endet. Gerade auf subnationaler Ebene erhöht der Ansatz die Nachvollziehbarkeit gegenüber expertenbasierten Bewertungen wie dem SGI (Schraad-Tischler und Seelkopf 2016). Und er eröffnet neue Möglichkeiten: So können Zeitreihenanalysen dazu dienen, die Entwicklung von NIGK zu erfassen und Erklärungsfaktoren für hohe beziehungsweise niedrige Kapazitäten zu identifizieren. Dabei geben die Daten zur Schweiz Anlass zur Vermutung, dass externe sozioökonomische Bedingungen – wie der Urbanisierungsgrad, das relative Wohlstandsniveau, die Verwaltungsgröße oder politische Opportunitäten – als Erklärungsfaktoren für die Höhe von NIGK wirken könnten.

Gelten die ermittelten Muster und ihre Implikationen zunächst für die kantonale Ebene in der Schweiz, erlaubt die generische Basis des Messinstruments – das dreidimensionale Governance-Verständnis – eine Übertragung des Ansatzes auf andere politisch-institutionelle Kontexte (Lange et al. 2013). Dies erforderte eine kontextspezifische Anpassung der Indikatoren. So sind in anderen Kontexten, die sich durch eigene Kompetenzen und Ressourcen auszeichnen, andere Modelle von Nachhaltigkeitsgovernance zu erwarten, die in modifizierten Indikatoren abgebildet werden müssten. Wenn etwa externe Vernetzung in anderen Regierungs- und Verwaltungssystemen (zum Beispiel auf lokaler Ebene oder in anderen föderalen Staaten) eher in informellen Nachhaltigkeitsnetzwerken organisiert ist, muss sich dies auch in den Indikatoren und Messoperationen niederschlagen.

Implikationen für die Governance-Praxis

Im vorliegenden Beitrag präsentieren und diskutieren wir ein Instrument zur Messung nachhaltigkeitsorientierter interner Governance-Kapazität von Regierungen und Verwaltungen und wenden dieses beispielhaft auf die Schweizer Kantone an. Mithilfe des Ansatzes kann ein differenziertes Bild gezeichnet werden, das einerseits auf einem fundierten und umfassenden Governance-Verständnis und andererseits auf objektiven Daten beruht. Es wird ersichtlich, dass sich Governance-Arrangements der Kantone deutlich hinsichtlich ihrer Fähigkeit unterscheiden, das Handeln von Regierung und Verwaltung auf Nachhaltigkeit auszurichten. Dabei kann eine hohe NIGK mit unterschiedlichen Arrangements erzielt werden. Auch wenn gewisse Muster erkennbar sind, lässt sich also nicht *ein* Erfolgsmodell für interne Nachhaltigkeitsgovernance ausmachen.

Aufschlussreich für die Governance-Praxis sind die Beobachtungen zum Verhältnis zwischen Faktoren, die auf die Bedingungen des Handelns zielen, und Faktoren, die die Befähigung von Regierungs- und Verwaltungsakteuren selbst betreffen. Während Erstere tendenziell stärker ausgeprägt sind, erhalten Letztere im Durchschnitt tiefere Werte. Eine Mehrheit der Kantone mit hoher NIGK legt jedoch verhältnismäßig mehr Gewicht auf Faktoren zur Befähigung von Akteuren. Regierungen und Verwaltungen scheinen ihren Fokus also zunächst auf Faktoren zu richten, die auf Handlungsbedingungen abstellen. Dazu zählen etwa das Etablieren einer Nachhaltigkeitsfachstelle, das Schaffen einer Legitimationsgrundlage sowie die Klärung des Nachhaltigkeitsverständnisses. Um einen hohen NIGK-Index zu erreichen,

müssen darüber hinaus aber auch die Verwaltungs- und Regierungsakteure selbst befähigt werden. Diesbezüglich scheint der Aufbau von Fachwissen im Bereich Nachhaltigkeit besonders zielführend zu sein.

Die Befunde dürften auch für die Diskussion um Nachhaltigkeitsgovernance generell von Interesse sein. Sie verdeutlichen einmal mehr, dass es nicht nur auf die „harten“ Handlungsbedingungen, sondern auch auf „weiche“ Handlungen ankommt. Um Nachhaltigkeitsgovernance weiter zu stärken und die entsprechenden staatlichen Kapazitäten auszubauen, bedarf es nicht nur einer Umorganisation der „Maschinenräume des Regierens“, sondern auch einer Umorientierung der Köpfe und Hände, die darin wirksam sind.

Die Autoren danken drei anonymen Gutachter(inne)n für wertvolle Hinweise. Der Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts *Sustainabilization of the State*, gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds (Nr. 178810).

Literatur

- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung). 2018. *Die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Schweiz. Bestandsaufnahme der Schweiz als Grundlage für den Länderbericht 2018*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Baker, S., K. Eckerberg. 2014. The role of the state in the governance of sustainable development: Subnational practices in European states. In: *State and environment: The comparative study of environmental governance*. Herausgegeben von A. Duit. Cambridge, MA: MIT Press. 179–202. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262027120.003.0007>.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). 2014. *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung. 2016. *Policy performance and governance capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2016*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BFS (Bundesamt für Statistik). 2019. *Ausgewählte Indikatoren im regionalen Vergleich, 2019 (Kantone)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bornemann, B., M. Christen. 2019a. Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons. *Environmental Policy and Governance* 29/3: 159–169. <https://doi.org/10.1002/eet.1840>.
- Bornemann, B., M. Christen. 2019b. Sustainabilizing the government machinery? Exploring sustainability-oriented transformations of internal governance in Swiss cantons. In: *Sustainability Governance and Hierarchy*. Herausgegeben von P. Hamman. London: Routledge. 115–135.
- Bornemann, B., M. Christen. 2020. Navigating between complexity and control in transdisciplinary problem framing. Meaning making as an approach to reflexive integration. *Social Epistemology* 2/14: 1–13. <https://doi.org/10.1080/02691728.2019.1706120>.
- Bruyninx, H., S. Happaerts, K. van den Brande (Hrsg.). 2012. *Sustainable development and subnational governments: Policy-making and multi-level interactions*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137005427>.
- Connor, R., S. R. Dovers. 2004. *Institutional change for sustainable development*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Goetz, K. H. 2004: Regierung und Verwaltung. In: *Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. Herausgegeben von L. Helms, U. Jun. Frankfurt am Main: Campus. 74–96.
- Heinrichs, H., N. Laws. 2014. “Sustainability state” in the making? Institutionalization of sustainability in German federal policy making. *Sustainability* 6/5: 2623–2641. <https://doi.org/10.3390/su6052623>.
- Hysing, E., J. Olsson. 2018. *Green inside activism for sustainable development: Political agency and institutional change*. Cham: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-56723-5>.
- Jacobsson, B., G. Sundström, J. Pierre. 2015. *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jäckle, S., R. Bauschke. 2009. Lässt sich Reformfähigkeit messen? Eine kritische Würdigung der Sustainable Governance Indicators. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19/3: 359–386. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2009-3-359>.
- Kirst, E., D. J. Lang, H. Heinrichs, J. Plawitzki. 2019. Kommunalspezifische Nachhaltigkeitssteuerung. Erfahrungen und Empfehlungen. *GAIA* 28/2: 151–159. <https://doi.org/10.14512/gaia.28.2.14>.
- Lafferty, W. M., J. Meadowcroft (Hrsg.). 2000. *Implementing sustainable development. strategies and initiatives in high consumption societies*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199242011.001.0001>.
- Lange, P., P. P. J. Driessen, A. Sauer, B. Bornemann, P. Burger. 2013. Governing towards sustainability: Conceptualizing modes of governance. *Journal of Environmental Policy and Planning* 15/3: 403–425. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>.
- Lodge, M., K. Wegrich (Hrsg.) 2014. *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford, UK: Oxford University Press. 1–21. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716365.003.0001>.
- Meadowcroft, J., R. Steurer. 2018. Assessment practices in the policy and politics cycles: A contribution to reflexive governance for sustainable development? *Journal of Environmental Policy and Planning* 20/6: 734–751. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.829750>.
- Niemann, L., T. Hoppe. 2018. Sustainability reporting by local governments: A magic tool? Lessons on use and usefulness from European pioneers. *Public Management Review* 20/1: 201–223. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293149>.
- Schraad-Tischler, D., L. Seelkopf. 2016. *Concept and methodology: Sustainable governance indicators*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Steurer, R., R. Trattnigg (Hrsg.). 2010. *Nachhaltigkeit regiere. Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken*. München: oekom.
- Tiils, R. 2007. The German sustainable development strategy: Facing policy, management and political strategy assessments. *European Environment* 17: 164–176. <https://doi.org/10.1002/eet.453>.
- Wang, X., M. V. Wart, N. Lebrede. 2014. Sustainability leadership in a local government context. *Public Performance and Management Review* 37/3: 339–364. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370301>.
- Wurster, S., B. Auber, L. Metzler, Ch. Rohm. 2015. Institutionelle Voraussetzungen nachhaltiger Politikgestaltung. *Zeitschrift für Politik* 62/2: 177–196. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2015-2-177>.



Marius Christen

Studium in Philosophie und Nachhaltigkeitswissenschaften, Promotion in Philosophie über die werttheoretische Grundlage der Nachhaltigkeitsidee. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Nachhaltigkeitsgovernance mit Fokus auf öffentliche Verwaltungen sowie Inter- und Transdisziplinarität. Daneben Beratung öffentlicher Verwaltungen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit.



Basil Bornemann

Studium der Umweltwissenschaften, Promotion in Politikwissenschaft. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: nachhaltigkeitssorientierte Governance-Transformationen und deren demokratische Implikationen in verschiedenen Feldern wie Energie und Ernährung, außerdem Prinzipien und Praktiken der transformativen Nachhaltigkeitswissenschaft.