



Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik

Praxisorientierter Grundlagenbericht

AUE

Amt für Umweltkoordination
und Energie des Kantons Bern

Impressum

Copyright 2006
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE)

August 2006

Realisation
Daniel Klooz, AUE
Thomas Schneider, Lodano
Monique Kissling, AUE
Irene Roth, AUE

Grafische Gestaltung
Buser Kommunikation, Basel

Bezugsadresse
Amt für Umweltkoordination und Energie
Reiterstrasse 11
3011 Bern
Tel. 031 633 36 61
E-Mail info.aue@bve.be.ch

www.be.ch/aue

Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik

Praxisorientierter Grundlagenbericht



Inhalt

Vorwort	7
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Ziel des Grundlagenberichts	9
1.3 Die zwei Grundpfeiler der Gemeindepolitik	10
1.4 Problembereiche der bisherigen Gemeindepolitik	12
2 Grundlagen zur Vision Nachhaltige Entwicklung	13
2.1 Nachhaltige Entwicklung auf globaler Ebene	13
2.2 Nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene	14
2.2.1 Bundesverfassung	14
2.2.2 Bundesstrategie Nachhaltige Entwicklung	14
2.2.3 Das nationale Verständnis der Nachhaltigen Entwicklung	14
2.2.3.1 Die drei Grundprinzipien der Nachhaltigen Entwicklung	15
2.2.3.2 Konkretisierung der Nachhaltigkeitsdimensionen	15
2.2.3.3 Regeln für den Interessenausgleich bei Zielkonflikten	16
2.2.4 Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung auf nationaler Ebene	17
2.3 Nachhaltige Entwicklung auf Kantonsebene	18
2.3.1 Stand der Umsetzung in den Kantonen	18
2.3.2 Stand der Umsetzung im Kanton Bern	18
2.3.2.1 Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung	18
2.3.2.2 Kantonsverfassung	18
2.3.2.3 Kantonaler Richtplan	20
2.3.2.4 Richtlinien der Regierungspolitik	20
2.3.2.5 Regierungsratsbeschluss «Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern» ...	20
2.3.2.6 NE-Zielbereichsliste des Kantons Bern	21
2.3.2.7 Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung	22
2.4 Nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene	22
2.4.1 Verständnis von Kapitel 28 der «Agenda 21»	22
2.4.2 Stand der Umsetzung in den Schweizer Gemeinden	22
2.4.3 Stand der Umsetzung in den Gemeinden des Kantons Bern	23
2.4.4 Kompetenzverbund für die lokale Nachhaltige Entwicklung	23
3 Systematische Gemeindesteuerung	24
3.1 Zentrale Elemente der systematischen Gemeindesteuerung	24
3.1.1 Überblick	24
3.1.2 Strukturelle Elemente	25
3.1.2.1 Entscheidungsebenen	25
3.1.2.2 Rollenverteilung	26
3.1.2.3 Unterschiedliche Zeithorizonte	26
3.1.2.4 Instrumente und Verfahren	27
3.1.3 Strategische Elemente	27
3.1.3.1 Zielorientierung	27
3.1.3.2 Effektivität	28
3.1.3.3 Effizienz	29
3.1.3.4 Kohärenz	30
3.1.4 Kulturelle Elemente	31
3.1.4.1 Partizipation: Einbezug der Akteure, Nutzung aller Potenziale	31
3.1.4.2 Information	31
3.1.4.3 Politische Kultur in der Gemeinde	32
3.1.4.4 Personalentwicklung und Unternehmenskultur in der Verwaltung	32
3.2 Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung	33
3.2.1 Das System Gemeinde und seine Steuerung	33

3.2.2	Gesetzliche Rahmenbedingungen	34
3.2.3	Übersicht über das Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung	35
3.2.4	Normative Ebene: Leitbild und Organisationsreglement.....	36
3.2.4.1	Zweck und Bedeutung.....	36
3.2.4.2	Akteure	37
3.2.4.3	Instrumente	37
3.2.4.4	Verfahren.....	37
3.2.4.5	Inhalt.....	38
3.2.4.6	Verbindlichkeit	38
3.2.4.7	Standortbestimmungen (Monitoring).....	39
3.2.5	Strategische Ebene: Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplan	39
3.2.5.1	Zweck und Bedeutung.....	39
3.2.5.2	Akteure	40
3.2.5.3	Instrumente	40
3.2.5.4	Verfahren.....	40
3.2.5.5	Inhalte.....	41
3.2.5.6	Verbindlichkeit	41
3.2.5.7	Wirkungskontrolle	41
3.2.6	Operative Ebene: jährliche Massnahmenplanung und -umsetzung.....	42
3.2.6.1	Zweck und Bedeutung.....	42
3.2.6.2	Akteure	42
3.2.6.3	Instrumente	43
3.2.6.4	Inhalte.....	43
3.2.6.5	Verbindlichkeit	43
3.2.6.6	Verfahren.....	43
3.2.6.7	Leistungskontrolle.....	43
4	Nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene umsetzen	44
4.1	Verbinden der systematischen Gemeindesteuerung mit Nachhaltiger Entwicklung.....	44
4.2	Die Aspekte der NE-orientierten Gemeindepolitik im Einzelnen.....	47
4.2.1	Hintergrund und Geschichte: Nachhaltige Entwicklung als neue Herausforderung	47
4.2.2	Selbstverständnis der Gemeinde: Nachhaltige Entwicklung als wichtiger Grundwert.....	48
4.2.3	Gemeindeorganisation: Klärung und Integration der Nachhaltigen Entwicklung.....	49
4.2.4	Fachbereiche und Ressorts: ganzheitliche Sicht auf die Aufgabenbereiche.....	49
4.2.5	Leitbild: Nachhaltige Entwicklung als Leitidee	50
4.2.6	Legislaturplanung und IAFP: Umsetzung des Leitbildes	51
4.2.7	Jahresplanung und Massnahmen: ganzheitliche Optimierung	52
4.2.8	Kohärenz: Zielkonformität sicherstellen	53
4.2.9	Analytische Instrumente: Indikatorensysteme für die Nachhaltigkeitsbeurteilung.....	54
4.2.10	Diskursive Instrumente: Partizipation im Sinne der «Agenda 21»	55
4.3	Initiierung und Umsetzung der NE-orientierten Gemeindepolitik	58
4.4	Eigenschaften der NE-orientierten Gemeindepolitik	60
4.4.1	Woran erkennt man die NE-orientierte Gemeindepolitik?.....	60
4.4.2	Welche Vorteile hat eine NE-orientierte Gemeindepolitik?	61
	Glossar	62
	Literaturverzeichnis.....	65

Vorwort

Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene ist ein wichtiges, mittlerweile bald 15-jähriges Postulat – einfacher gesagt als wirkungsvoll getan. Viele haben sich in den letzten Jahren mit grossem Engagement für die Umsetzung dieses Postulats eingesetzt. Die Ergebnisse sind nicht unbedingt ermutigend. Oft haben sich spontan neue Gremien gebildet, die sich ausserhalb etablierter politischer Strukturen auf Gemeindeebene mit viel Herzblut und wenig Entscheidungskompetenzen an die Arbeit machten. Der fehlende Rückhalt in der breiten Bevölkerung, bei den Behörden und der Gemeindeverwaltung führte zu oft dazu, dass sich die neuen Gremien in einem wohlgemeinten Aktionismus auf Nebenschauplätzen erschöpften.

In den letzten Jahren haben sich jedoch zunehmend fortschrittliche Gemeindebehörden des Themas «Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene» angenommen. Bisher fehlte ihnen allerdings ein praxisorientiertes Modell, ein auf die Gemeinderealität ausgerichteter Ansatz zum Integrieren der Vision Nachhaltige Entwicklung in die Gemeindepolitik. Es wurde erkannt, dass sich die Förderung der Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene nicht nur auf einzelne Vorhaben beschränken kann, sondern die gesamte Ausgestaltung der Gemeindepolitik in die Dienste dieser Vision zu stellen ist. Nicht nur weil Nachhaltige Entwicklung ein Verfassungsauftrag ist, sondern auch als Akt der Weitsicht und ethischer Verantwortung.

Der vorliegende Grundlagenbericht ist ein Dokument mit dem Ziel, diesem Bedürfnis entgegenzukommen. Er ist eine Synthese der bisherigen Erfahrungen und Überlegungen und zeigt einen Weg auf, wie Nachhaltige Entwicklung systematisch in die Gemeindepolitik eingeführt werden kann. Er vermittelt keine einfachen Rezepte; er ist vielmehr ein Werkstattbericht für engagierte Gemeinden, die sich mit dem Thema befassen wollen. Das Modell der so genannten NE-orientierten Gemeindepolitik wird mit zunehmender Erfahrung der verschiedenen Gemeinden weiterentwickelt, ja weiterentwickelt werden müssen.

Zum bisherigen Stand der Erkenntnisse haben zahlreiche Personen mit wichtigen Hinweisen und konstruktiver Kritik beigetragen, wofür wir uns bedanken. Speziell danken möchten wir Kuno Schedler in St. Gallen, Kurt Roth, Hans-Peter Höhener und Marianne Stünzi in Wiesendangen, Daniel Steiner in Langenthal sowie Urs Gatschet in Zollikofen.

Bern, im August 2006

Daniel Klooz

Amt für Umweltkoordination und Energie
Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Seit dem UNO-Weltgipfel über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro steht die Nachhaltige Entwicklung (NE) als Vision für eine langfristig tragfähige Entwicklung auf der Erde. 178 Staaten, darunter auch die Schweiz, haben die Beschlussdokumente von Rio unterzeichnet und sich damit für die Umsetzung dieser Vision ausgesprochen.

Im zentralen Dokument von Rio, der «Agenda 21», wird im Kapitel 28 als wichtiger Themenschwerpunkt für das 21. Jahrhundert das Engagement der lokalen Behörden genannt. Von diesen wird gefordert, dass sie bis 1996 nach Befragung der Bevölkerung eine «Lokale Agenda 21» im Sinne eines Konsenses über nachhaltige Entwicklungsstrategien auf der lokalen Ebene erarbeitet haben.¹ Davon ausgehend sind die ortsspezifischen, langfristigen Ziele der Gemeindepolitik mit den Zielen der «Agenda 21» in Übereinstimmung zu bringen. Dies gilt, als Folge davon, auch für die lokalen Programme, Politiken, Gesetze und Verordnungen. In anderen Worten: Die Behörden sollten die lokale Politik in Abstimmung mit den lokalen Akteuren auf die NE ausrichten.

Bis heute hat diese Forderung allerdings wenig bewirkt. Weltweit gesehen ist die Anzahl der lokalen Körperschaften, die ihr nachgekommen sind, immer noch verschwindend klein. Auch in der Schweiz haben bisher nur wenige Gemeinden diese Aufgabe erfüllt. Bis heute haben rund 140 Gemeinden einen Prozess durchgeführt oder eingeleitet, der dem Kapitel 28 der «Agenda 21» entspricht, allerdings oft nur im weitesten Sinne.

Der Kanton Bern liegt diesbezüglich im schweizerischen Durchschnitt. In rund 20 von 398 Gemeinden ist ein Prozess im Gang, der sich im weitesten Sinne an der NE orientiert. In weiteren Gemeinden ist die Initiierung eines solchen Prozesses geplant.

Dieses zögerliche Vorankommen der Gemeinden beim wichtigen Thema der NE hat verschiedene Gründe.

Ein zentraler Grund liegt darin, dass das Kapitel 28 der «Agenda 21» aus globaler Sicht entstanden ist und dass bisher keine sinngemässe Interpretation für die schweizerischen Verhältnisse vorgenommen wurde. Ein entsprechender Auftrag an die Gemeinden wurde ebenfalls nicht formuliert.² In der Folge hat sich zunächst eine Interpretation herausgebildet, die stark auf basisdemokratische Aspekte ausgerichtet ist. Den Behörden kommt dabei keine zentrale Rolle zu. Vielmehr entwickelte sich – nicht zuletzt aufgrund mangelnder Initiative der Gemeindebehörden selber – die Vorstellung, es sei Aufgabe von Gruppierungen ausserhalb der politischen Institutionen, sich dieser Thematik anzunehmen. Zunehmend zeigt sich heute allerdings, dass dieser Ansatz wenig erfolgreich ist. Die Tätigkeit solcher Gruppierungen, die keine oder nur eine schwache institutionelle Legitimation und Handlungskompetenz haben, bleibt weitgehend wirkungslos.

In letzter Zeit ist jedoch festzustellen, dass sich zunehmend die Behörden selbst dieser Aufgabe annehmen, ganz im Sinne der «Agenda 21». Immer klarer zeigt sich dabei,

¹ Diese Zielsetzung war wohl von Anfang an unrealistisch. Bis 1996 hatten nicht einmal alle unterzeichnenden Nationen die geforderte nationale Strategie für ihr Land erarbeitet.

² Dies hängt auch damit zusammen, dass der Bund nicht zuständig ist für Weisungen an die Gemeinden.

dass NE als übergeordnete Vision nur umgesetzt werden kann, wenn sie konsequent in die Gemeindepolitik integriert wird. Dies fällt bis jetzt allerdings schwer, weil dafür noch keine ausgereiften Konzepte vorliegen. Insbesondere sind heute die Anforderungen, die sich dabei an die Gemeindepolitik stellen, oftmals nur beschränkt erfüllt. NE kann auf lokaler Ebene aber nicht unabhängig vom Stand, beziehungsweise von einer allfälligen Weiterentwicklung, der Strukturen, Verfahren und Prozesse zur Gestaltung der Gemeindepolitik gefördert werden.

Ein weiterer wichtiger Grund für die beschränkten Fortschritte im Bereich NE auf Gemeindeebene sind Unsicherheiten zum Inhalt der Vision NE selber. Während die sehr generelle Definition der NE gemäss Brundtland-Kommission³ weitgehend uneingeschränkte Zustimmung findet, tun sich viele Akteure, so auch die Gemeinden, immer noch schwer mit der Konkretisierung dieser Vision.

Es zeigt sich also, dass die umfassende Umsetzung des Postulates einer auf die NE ausgerichteten Gemeindepolitik bis heute vor allem daran scheitert, dass dafür keine tragfähigen Konzepte vorliegen, die wirklich der Absicht von Kapitel 28 der «Agenda 21» und der Vision NE entsprechen.

1.2 Ziel des Grundlagenberichts

Der Kanton Bern bekennt sich in der Kantonsverfassung von 1995 ganz im Sinne der NE zu einer Entwicklung, die Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt langfristig und gleichwertig berücksichtigt. In den Regierungsrichtlinien 2003–2006 wird die «Stärkung der Nachhaltigen Entwicklung» als eines der drei Hauptziele der letzten Legislatur genannt. In den Regierungsrichtlinien 2007–2010 wird die NE sogar zur Grundmaxime erhoben.

Schliesslich hat mit dem kantonalen Richtplan (2002), der sich explizit an den Grundsätzen der NE orientiert, das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE)⁴ den Auftrag erhalten, die Vision NE im Kanton Bern auf lokaler Ebene zu fördern. Die wichtigsten Adressaten sind dabei die Gemeinden. Das AUE hat mit diversen Angeboten, wie Veranstaltungen, Dokumenten oder Unterstützung konkreter Vorhaben, bereits Beiträge im Sinne dieses Auftrages geleistet. Dabei hat sich klar das Bedürfnis nach konkreten und praxisorientierten Grundlagen für Gemeinden zur Ausrichtung der Gemeindepolitik auf die Erfordernisse der NE gezeigt.

Das vorliegende Dokument soll diesem Bedürfnis dienen, entsprechende Grundlagen liefern und vor allem ein gemeinsames Verständnis der NE-orientierten Gemeindepolitik fördern. Es behandelt drei Themenkreise:

1. Das Verständnis der NE allgemein, in der Schweiz und im Kanton Bern, welches die Basis für eine NE in der Gemeinde darstellt.
2. Die Grundsätze und Elemente einer modernen Gemeindesteuerung, auf die sich die Integration der NE stützen kann.
3. Die Verbindung der Vision NE mit den Grundsätzen und Elementen der modernen Gemeindesteuerung zu einer NE-orientierten Gemeindepolitik.

³ siehe Kapitel 2.1

⁴ bis 31. Dezember 2005: Koordinationsstelle für Umweltschutz (KUS)

Das vorliegende Dokument soll zur Auseinandersetzung mit der Thematik motivieren. Als praxisorientierter Grundlagenbericht richtet es sich primär an Gemeinden, die eine Entwicklung in Richtung NE vorantreiben wollen. Es soll andere Gemeinden anregen, sich ebenfalls mit dem Thema zu befassen.

1.3 Die zwei Grundpfeiler der Gemeindepolitik

Bei der Verwirklichung ihrer Politik stellen sich den Gemeinden als handlungsorientierten Organisationen zwei Grundfragen:

- Die Frage nach den Inhalten: Auf welchen Grundwerten beruht die Politik der Gemeinde? Welche langfristigen inhaltlichen Ziele verfolgt sie? Welche konkreten inhaltlichen Probleme bestehen und wie sind sie zu lösen?
- Die organisatorische Frage nach der Steuerung: Wie geht man bei der Erreichung der inhaltlichen Ziele vor beziehungsweise bei der Suche und der Umsetzung der inhaltlichen Problemlösung? Welche Strukturen und Prozesse sind dafür vorgesehen und notwendig?

Beide Fragen sind gleich wichtig für die Politik einer Gemeinde. Die Antworten müssen ausgewogen behandelt und aufeinander abgestimmt werden. Nur so kann die Gemeinde die gewählten inhaltlichen Ziele effektiv und effizient erreichen. Zwei extreme Fälle können dies illustrieren:

Fall 1: Eine Gemeinde hat ein perfektes Steuerungssystem, produziert aber dennoch keine befriedigenden Lösungen, weil sie nicht in der Lage ist, die inhaltlichen Probleme wirklich zu erkennen, realistische Ziele zu setzen und dafür kreative, konsensfähige Lösungen zu finden.

Fall 2: Eine Gemeinde löst ihre inhaltlichen Probleme weitgehend erfolgreich, obwohl sie steuerungsmässig keine erkennbare Systematik aufweist. Ihre Exponenten entwickeln aber grosse Fähigkeit in der intuitiven Problemlösung und zugleich charismatische Überzeugungskraft. In diesem Fall sind jedoch Kontinuität und Kohärenz der Politik in Frage gestellt.

Die Realität zeigt, dass die Politik von Gemeinden heute meist zwischen diesen beiden Extremen liegt.

Soll im kommunalen Handeln eine optimale Wirkung erzielt werden, so ist eine angemessene Systematik sowohl im Umgang mit inhaltlichen Fragen als auch mit Fragen der Steuerung unerlässlich. Eine solche Systematik erhöht die Transparenz der Gesamtpolitik und erleichtert es der Gemeinde, über ihre Tätigkeit Rechenschaft abzulegen.

Für die kommunale Steuerung sind seit einiger Zeit Entwicklungen zu ihrer Modernisierung im Gange. Diese werden unter dem Begriff New Public Management (NPM) zusammengefasst. NPM beschränkt sich weitgehend auf eine systematischere Auseinandersetzung mit organisatorischen Fragen, also Struktur- und Prozessfragen.⁵ Somit betrifft NPM die eigentliche Gemeindesteuerung. Die kantonalen Gemeindegesetze in der Schweiz – zum Teil mit Muster-Organisationsreglementen – stellen heute in der

⁵ Wenn im Folgenden der Begriff NPM verwendet wird, ist dies nicht in Anlehnung an ein ganz bestimmtes theoretisches Konzept gemeint, sondern im breiten Sinne eines modernen, systematischeren Managements für Gemeinden beziehungsweise für die öffentliche Hand.

Regel nur Minimalanforderungen an die Gemeindesteuerung. Den Gemeinden bleibt ein erheblicher Spielraum, insbesondere bei der Entscheidung, wie weit sie die Prinzipien von NPM überhaupt einführen wollen. Insgesamt gehen die Gemeinden mit der Thematik NPM heute eher zögerlich um.

Die inhaltliche Seite der Gemeindepolitik ist bisher als eigenständiges Thema nicht systematisch behandelt worden, speziell nicht, was die Fragen der grundsätzlichen, langfristigen Zielsetzungen der Gemeinde anbelangt. In den Gemeindegesetzen wird lediglich darauf verwiesen, dass sich die Aufgaben der Gemeinde aus den übergeordneten, kantonalen und eidgenössischen gesetzlichen Vorgaben ergeben, diese aber mit selbst gewählten Aufgaben ergänzt werden können. Kantonale Hilfestellungen gehen kaum darauf ein, dass selbst die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben einen grossen Handlungsspielraum offen lässt, so etwa bei der Konkretisierung und der Optimierung von Lösungen oder beim Setzen von Prioritäten.

Heute besteht mit der Vision NE eine inhaltliche Vorgabe, die geeignet ist, die langfristigen Ziele einer Gemeinde auf ein konzises, ganzheitliches Fundament zu stellen. Aufgrund der von der Schweiz in Rio unterzeichneten Vereinbarungen, aufgrund der Bundesverfassung, aber auch aufgrund der langfristigen politischen Ziele des Kantons Bern besteht heute grundsätzlich sogar die Verpflichtung, sich an der NE als Basis für die Gemeindepolitik zu orientieren. Damit sind die Gemeinden aufgefordert, sich verstärkt mit der inhaltlichen Seite der Gemeindepolitik auseinander zu setzen.

Wie in Abbildung 1 angedeutet, geht es also im Folgenden darum, ein Konzept für eine NE-orientierte Gemeindepolitik darzulegen, das auf einer Verknüpfung zwischen NPM und NE basiert.

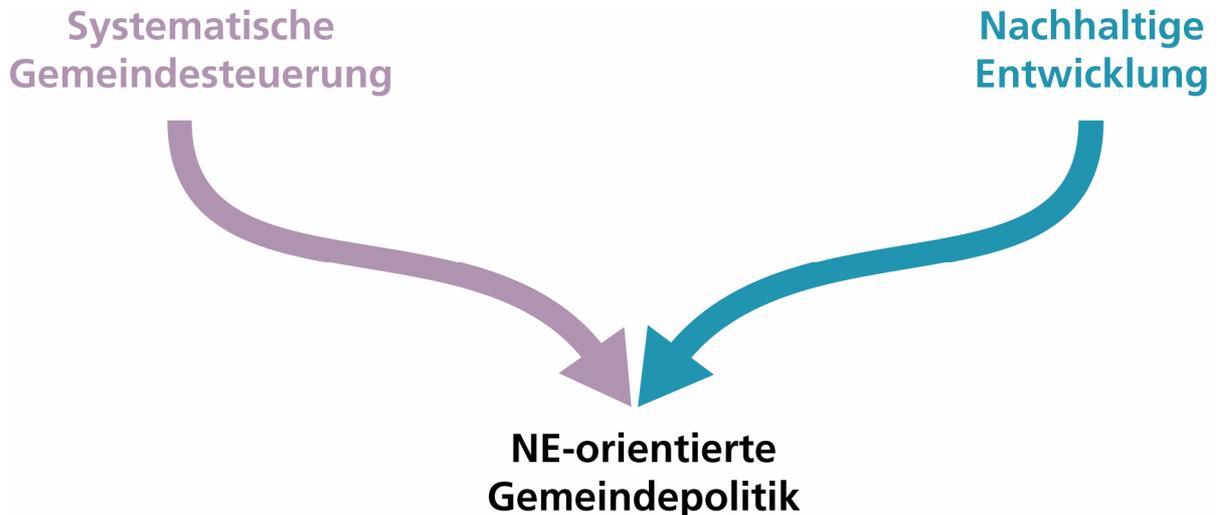


Abbildung 1: Die Grundpfeiler der NE-orientierten Gemeindepolitik

In Kapitel 2 wird zunächst das Thema NE behandelt, in Kapitel 3 die systematische Gemeindesteuerung. In Kapitel 4 wird auf dieser Basis die angestrebte Synthese zur NE-orientierten Gemeindepolitik aufgezeigt.

1.4 Problembereiche der bisherigen Gemeindepolitik

In den letzten Jahrzehnten hat eine, wenn auch beschränkte, Auseinandersetzung mit Grundfragen der Gemeindepolitik stattgefunden, teils in Zusammenhang mit dem Anliegen der NE, teils unabhängig davon. Dieser Prozess fand vor allem im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Konzepten zur Modernisierung der Gemeindesteuerung wie dem NPM statt. Dabei wurden verschiedene Problembereiche der traditionellen Gemeindepolitik identifiziert.

Ein zentraler Problembereich, der heute noch ausgeprägt feststellbar ist, liegt nicht bei der eigentlichen Steuerung der Gemeindepolitik im Sinne von NPM. Er liegt vielmehr bei der oben angesprochenen konzeptionellen Frage, wie bei der Identifikation und der Festlegung langfristiger inhaltlicher Zielsetzungen der Gemeinde vorzugehen sei. In der Folge findet keine genügende Auseinandersetzung mit den eigentlichen inhaltlichen Zielsetzungen statt. Erst dann jedoch, wenn Klarheit über die inhaltlichen Zielsetzungen besteht, stellt sich die Frage, wie diese kohärent, effektiv und effizient in zielführende Massnahmen umgesetzt werden können.

Die Problembereiche, die in Zusammenhang mit einer Weiterentwicklung der Gemeindepolitik zur Diskussion stehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit der Frage der langfristigen Zielsetzungen der Gemeinde sollte systematischer umgegangen werden, im Sinne eines Inputs für die Gemeindesteuerung. Kantonale Hilfestellungen bestehen in diesem Bereich nur spärlich, nicht zuletzt als Folge eines übermässigen Respekts vor der Gemeindeautonomie.
- Analoges gilt für die Resultate, die sich aus der Gemeindetätigkeit ergeben: Was sind die Resultate und entsprechen sie den Zielen (Output, Effektivität)?
- Die Frage, ob die Resultate mit geeigneten Massnahmen erreicht werden, muss konsequenter beurteilt werden. Rechtfertigt das erzielte Ergebnis den getätigten Aufwand (Effizienz, Verhältnismässigkeit)?
- Die Pflichten und die Kompetenzen der Akteure – Souverän, Gemeindeexekutive, Verwaltung, Dritte – sowie deren Zusammenwirken sollten in verschiedenen Belangen klarer geregelt werden.
- Der Verwaltung wird eine zu starke Innenschau vorgeworfen, sie orientiere sich zu wenig an den Kunden, das heisst an den Bedürfnissen der Bevölkerung.
- Das Wissens- und Erfahrungspotenzial in der Gemeinde, das ausserhalb der Behörden vorhanden ist, sollte besser genutzt werden.
- Es dominieren ein kurzfristiges bis höchstens mittelfristiges Denken und Handeln. Die langfristige Kohärenz der Politik muss stärker betont werden.
- Es muss mehr über die Gemeindegrenze hinaus gedacht werden, insbesondere auch, was die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden anbelangt.
- Inhaltliche Ziele werden zwar gesetzt, tendenziell jedoch aus sektorieller Sicht. Die ganzheitliche, ressortübergreifende Perspektive fehlt weitgehend.
- Die Prioritätensetzung ist häufig nicht nachvollziehbar und scheint oft mehr dem momentanen politischen Zeitgeist zu folgen, als auf langfristigen, gemeindespezifischen Bedürfnissen zu beruhen.

Der vorliegende Grundlagenbericht geht auf diese Problembereiche aus Sicht einer NE-orientierten Gemeindepolitik ein.

2 Grundlagen zur Vision Nachhaltige Entwicklung

2.1 Nachhaltige Entwicklung auf globaler Ebene

1992 trafen sich 178 Staaten an der «UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung»⁶ in Rio de Janeiro. Dieser UNO-Weltgipfel hatte zum Ziel, Lösungen zu finden für Probleme wie die Armut, den wachsenden Graben zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie die damit verbundenen Umwelt-, Wirtschafts- und Gesellschaftsprobleme. Ausserdem sollte er die Weichen für eine weltweite NE stellen. Ökologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung wurden dabei gleich stark gewichtet. Die teilnehmenden Länder, darunter auch die Schweiz, unterzeichneten mit der «Agenda 21», der «Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung» und der «Waldgrundsatzerklärung» drei völkerrechtlich nicht bindende Hauptabkommen; dazu kamen zwei rechtlich bindende Konventionen, das «Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen» und das «Übereinkommen über die biologische Vielfalt».⁷

Schlüsseldokumente für die Vision NE sind die Erklärung von Rio und die «Agenda 21». Die Erklärung von Rio definiert in 27 Grundsätzen die Rechte und Pflichten der Länder, anerkennt das Vorsorge- und das Verursacherprinzip als Leitgrundsätze und bezeichnet als Voraussetzungen für eine NE die Bekämpfung von Armut, eine angemessene Bevölkerungspolitik, eine Abnahme nicht nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen sowie die umfassende Information und den Einbezug der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse.

Die «Agenda 21» ist das konkreteste und bekannteste der fünf Dokumente. Sie ist ein Konsenspapier zu den weltweiten Problemen des 21. Jahrhunderts und zu deren Lösungsansätzen. In 40 Kapiteln zeigt die «Agenda 21» die Aktionsfelder für die Weltgemeinschaft auf. Die Bedeutung dieser einzelnen Themen muss aufgrund der unterschiedlichen länderspezifischen Rahmenbedingungen für jedes Land einzeln geklärt werden. Für die Gemeinden ist vor allem das Kapitel 28 der «Agenda 21» von Bedeutung, da es die Rolle und die Aufgaben beschreibt, die den Lokalbehörden bei der Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung zukommen (siehe Kapitel 2.4.1).

Die offizielle, internationale Definition für die Zielsetzung NE ist die Definition der Brundtland-Kommission. Sie bildet die Grundlage für alle internationalen Strategien zur Förderung der NE, die im Nachgang zur Konferenz von Rio 1992 entwickelt worden sind:

«Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.»

Mit der Unterzeichnung der entsprechenden Dokumente hat sich die Schweiz an der Konferenz in Rio zu dieser Begriffsdefinition bekannt.

⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

⁷ Die fünf Dokumente können auf der Internetseite des Bundesamtes für Raumentwicklung unter der Rubrik Nachhaltige Entwicklung heruntergeladen werden: www.are.admin.ch.

2.2 Nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene

2.2.1 Bundesverfassung

Das Prinzip Nachhaltige Entwicklung ist in der Bundesverfassung von 1999 an mehreren Stellen verankert worden, insbesondere in der Präambel, in Art. 2 Abs. 2 und 4 sowie in Art. 73. Weitere Artikel haben einen klaren Bezug zur Vision NE: Art. 75 Raumplanung, Art. 76 Wasser, Art. 77 Wald, Art. 89 Energiepolitik, Art. 104 Landwirtschaft und Art. 126 Haushaltsführung.

2.2.2 Bundesstrategie Nachhaltige Entwicklung

Der Bundesrat beschloss 1997 im Hinblick auf den Erdgipfel fünf Jahre nach Rio («Rio +5») seine erste «Strategie Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz». Auf dieser basiert auch die nachfolgende «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002».⁸ Mit dieser zweiten, weiter gehenden Strategie verfolgt der Bundesrat einen umfassenderen Ansatz und bezweckt eine flächendeckende Integration der Grundsätze der NE in alle Politikfelder. Zur Verankerung dieses ganzheitlichen Ansatzes und basierend auf der neuen Bundesverfassung soll langfristig in sämtlichen Gesetzen, Programmen, Konzepten und Projekten auf die NE Bezug genommen werden. Der Bundesrat nimmt NE als politische Querschnittsaufgabe wahr, die sich umfassend mit der Gewährleistung einer zukunftsfähigen Entwicklung befasst und dabei gleichermassen ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen aufgreift und umsetzt. Die wesentlichen Eckpunkte der Strategie 2002 – und damit die Leitlinien für die Politik der NE – sind:

- die Ausrichtung auf die gleichwertige Behandlung der drei Pfeiler der NE (Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt)
- ein grundsätzlich breit angelegtes Verständnis, das alle wichtigen Politikbereiche einbezieht (insgesamt zehn politische Handlungsfelder)
- eine handlungs- und wirkungsorientierte Ausgestaltung der zehn politischen Handlungsfelder mit 22 Massnahmen im Sinne eines konkreten Aktionsplanes für die folgenden 6 Jahre
- der Einbezug der Kantone, der Gemeinden, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors
- ein konsequentes Management des Umsetzungsprozesses

Nach Auffassung des Bundesrates setzt die Berücksichtigung der NE bei den Bundesaufgaben ein ständiges Abwägen und einen Interessenausgleich zwischen den Zielen der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft voraus. Auf der Basis des Kapitalstockmodells der Weltbank erachtet der Bundesrat das Konzept «Schwache Nachhaltigkeit plus» als zweckmässige Entscheidungsbasis (siehe Kap. 2.2.3.3).

2.2.3 Das nationale Verständnis der Nachhaltigen Entwicklung

Die Bestimmungen der Bundesverfassung und die «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» des Bundesrats definieren das nationale Verständnis der NE.

⁸ www.are.admin.ch/imperia/md/content/lare/nachhaltigeentwicklung/strategie/4.pdf

2.2.3.1 Die drei Grundprinzipien der Nachhaltigen Entwicklung

Als erstes hat der Bundesrat die drei Grundprinzipien der Vision NE definiert:

- gleichwertige Berücksichtigung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft (ganzheitliche Betrachtungsweise)
- Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen (intergenerationelle Solidarität)
- Berücksichtigung der Interessen aller Erdenbewohner (intragenerationelle Solidarität)

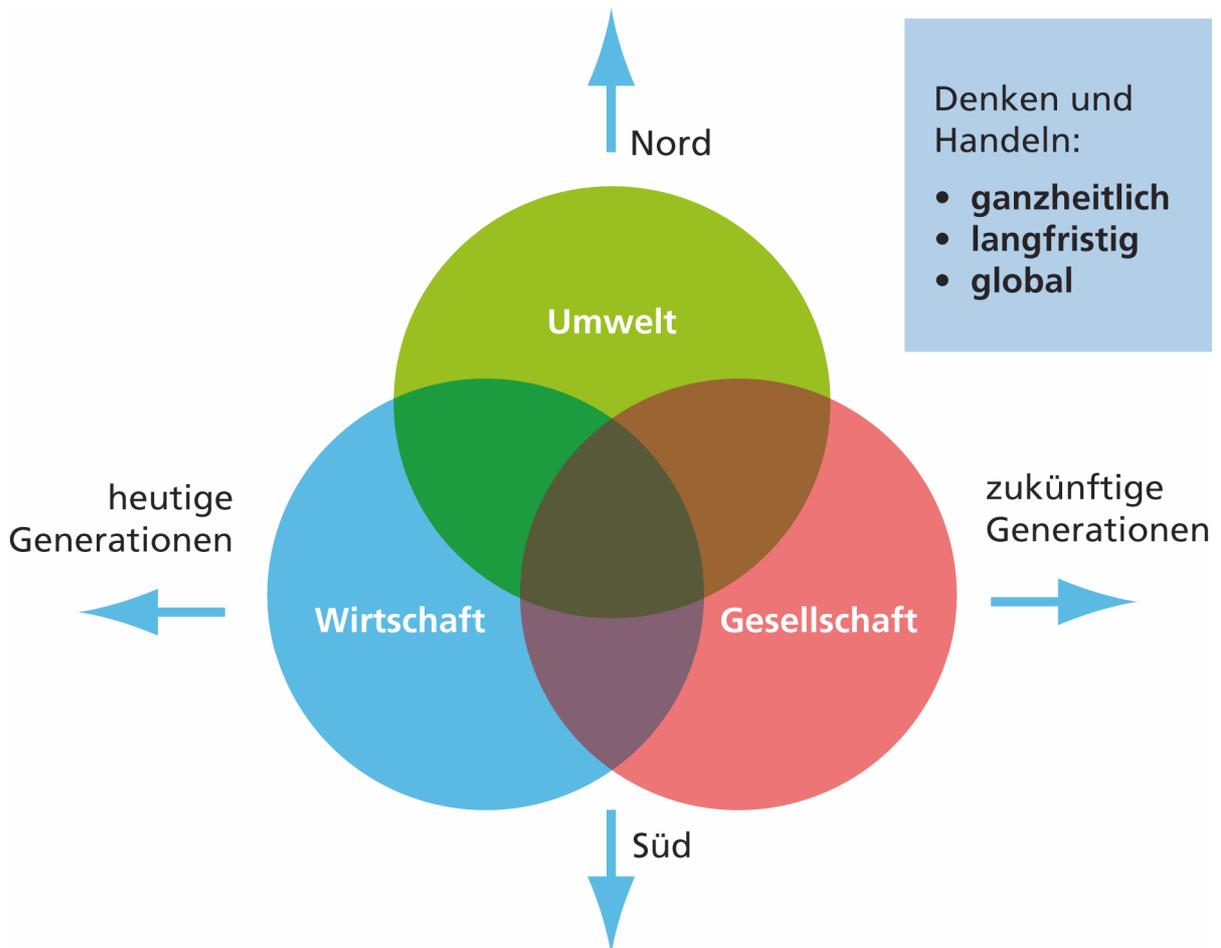


Abbildung 2: Dreikreismodell

Die oben stehende Darstellung – das so genannte Dreikreismodell – bringt dies symbolisch zum Ausdruck. Die Überlappungsbereiche der Kreise deuten an, dass die drei Dimensionen fließend ineinander übergehen und dass Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenwirken.

2.2.3.2 Konkretisierung der Nachhaltigkeitsdimensionen

In seiner Strategie hat der Bundesrat die Ziele der NE für die Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft mit je fünf Punkten konkretisiert. Diese beschreiben qualitativ die verschiedenen Zielrichtungen von NE in der Schweiz. Quantitative Zielwerte wären als Entscheidungshilfen wünschbar. Sie lassen sich in der Regel jedoch nicht festlegen und fehlen deshalb, zumindest vorderhand.

Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> • Naturräume und Artenvielfalt erhalten • Verbrauch erneuerbarer Ressourcen (z.B. nachwachsende Rohstoffe, Wasser) unter dem Regenerationsniveau halten • Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen (z.B. fossile Energieträger, Rohstoffe) unter dem Entwicklungspotenzial erneuerbarer Ressourcen halten • Belastung der Umwelt und des Menschen durch Emissionen und Schadstoffe auf unbedenkliches Niveau senken • Auswirkungen von Umweltkatastrophen reduzieren und Unfallrisiken nur so weit eingehen, als sie auch beim grösstmöglichen Schadensereignis keine dauerhaften Schäden über eine Generation hinaus verursachen
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommen und Beschäftigung erhalten und den Bedürfnissen entsprechend mehr, dies unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung • Produktivkapital (Sozial- und Humankapital) mindestens erhalten bzw. qualitativ mehr • Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern • Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen • wirtschaftliches Handeln der öffentlichen Hand nicht auf Kosten der zukünftigen Generationen durchführen (z.B. Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)
Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinne schützen und fördern • Bildung, Entwicklung, Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten • Kultur, Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinne des Sozialkapitals fördern • gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten (z.B. Gleichstellung von Frau und Mann, Gleichberechtigung resp. Schutz von Minderheiten, Anerkennung der Menschenrechte) • Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global mit anderen Ländern fördern

Tabelle 1: Konkretisierung der NE-Dimensionen gemäss Strategie des Bundesrates

2.2.3.3 Regeln für den Interessenausgleich bei Zielkonflikten

Ohne Konflikte zwischen den verschiedenen Zielen wäre NE einfach zu erzielen. Ihre Kernthematik besteht aber gerade darin, die zum Teil gegenläufigen Ziele und Interessen in den drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft aufeinander abzustimmen und einen Interessenausgleich zu erreichen. Basis für den Umgang mit Interessen- und Zielkonflikten bildet das so genannte Kapitalstockmodell, das 1994 von der Weltbank entwickelt worden ist. Dabei wird jede der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft als je ein Kapitalstock verstanden.⁹ Nach dem Kapitalstockmodell darf das auf der Erde vorhandene gesamte Kapital aus den drei Di-

⁹ Serageldin Ismail: *Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey*, Third Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development. ESD, World Bank, Washington, 1995.

mensionen der NE nicht aufgezehrt werden, sondern muss kontinuierlich erneuert und aufgebaut werden. Die Konzepte der starken und der schwachen Nachhaltigkeit befassen sich mit der Frage der Substituierbarkeit von Kapital zwischen den einzelnen Kapitalstöcken. Starke Nachhaltigkeit verlangt, dass keiner der drei Kapitalstöcke abnehmen darf, während schwache Nachhaltigkeit diese Bedingung nur für das gesamte Nachhaltigkeitskapital stellt. Schwache Nachhaltigkeit erlaubt also beispielsweise den Abbau des Umweltkapitalstockes, solange als Kompensation mehr Wirtschafts- oder Sozialkapital geschaffen wird.

Der Bundesrat erachtet beide Konzepte als nicht realistisch respektive nicht wünschenswert und vertritt eine Mittelposition zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit. Diese wird in der Wissenschaft auch als *Sensible Sustainability* oder «Schwache Nachhaltigkeit plus» bezeichnet. Eine begrenzte Substitution zwischen den Kapitalstöcken ist in diesem Rahmen zulässig, sofern die für jeden Kapitalstock geltenden kritischen Grenzen nicht verletzt werden. Verletzungen solcher Grenzen in einem Kapitalstock können nicht durch Kapitalvermehrung in einem anderen Stock aufgewogen werden. Zu den kritischen Grenzen – sie stellen nicht verhandelbare Minimalanforderungen und Schwellenwerte dar – gehören gesundheitlich relevante Umweltnormen wie z.B. zur Luftreinhaltung, sozialpolitische Normen wie gleiche Chancen, minimale Einkommen und menschenwürdige Lebensbedingungen sowie die Gewährleistung der Menschenrechte. Noch sind nicht alle kritischen Grenzen identifiziert und bestimmt worden. Sie müssen im Einzelfall sorgfältig festgelegt werden.

Im Weiteren erachtet es der Bundesrat als wichtig, dass die heiklen Abwägungsprozesse transparent ablaufen und nicht systematisch zu Lasten der gleichen Nachhaltigkeitsdimension gehen.

2.2.4 Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung auf nationaler Ebene

Für das Einbringen der NE in die einzelnen Departemente im Sinne der Querschnittspolitik, aber auch für das Controlling des Umsetzungsprozesses, sind primär das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und der Interdepartementale Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE) zuständig.

Daneben unterstützt der Bund über das ARE die Kantone und Gemeinden, indem er Grundlagen erarbeitet, Koordinationsaufgaben wahrnimmt und eine Kommunikationsplattform zum Thema NE anbietet. Für Gemeinden unterhält er ein finanzielles Förderprogramm. Schliesslich stellt der Bund die Abstimmung mit der internationalen Entwicklung in anderen Ländern sicher.

2.3 Nachhaltige Entwicklung auf Kantonebene

2.3.1 Stand der Umsetzung in den Kantonen

Die Auseinandersetzung mit der Vision NE hat auch heute noch nicht in allen Kantonen stattgefunden. Bislang hat erst etwa die Hälfte der Kantone einen Prozess zur Umsetzung der Vision eingeleitet. Das Umsetzungsniveau ist sehr unterschiedlich: Einige Kantone konzentrieren ihre Aktivitäten auf die Kantonsverwaltung, andere nur auf die Gemeinden, und schliesslich gibt es Kantone, die beides tun. Einen Überblick über den gegenwärtigen Stand gibt der Bericht «Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Kantonebene 2003–2004»¹⁰.

2.3.2 Stand der Umsetzung im Kanton Bern

2.3.2.1 Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung

Die Vision NE hat im Kanton Bern auf verschiedenen Ebenen ihren Niederschlag gefunden:

- in der Kantonsverfassung von 1995, in der sich der Kanton zu einer Entwicklung bekennt, die Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt langfristig und gleichwertig berücksichtigt
- im kantonalen Richtplan von 2002, der sich explizit an den Grundsätzen der NE orientiert. Mit der Richtplanmassnahme G_01 «Förderung der NE auf lokaler Ebene» will der Kanton die Gemeinden in ihren Bestrebungen unterstützen, die NE auf lokaler Ebene zu fördern
- in den Regierungsrichtlinien 2003–2006, die mit dem 3. Legislaturziel die «Stärkung der Nachhaltigen Entwicklung» anstreben
- im Beschluss des Regierungsrates vom 29. März 2006, der festlegt, dass das nationale Verständnis von NE auch für den Kanton Bern gelten soll
- in den Regierungsrichtlinien 2007–2010, in welchen NE zur Grundmaxime der kantonalen Politik erhoben wird

Die Vorgaben in diesen Dokumenten können als Elemente einer kantonalen Strategie zur NE verstanden werden. Sie bilden den Rahmen für die einzelnen Politikbereiche. Dahinter steht letztlich das Ziel, NE mit den ordentlichen Tätigkeiten von Politik und Verwaltung, auf Kantons- und Gemeindeebene und in allen Politikbereichen zu fördern.

2.3.2.2 Kantonsverfassung

Die Verfassung des Kantons Bern¹¹ datiert aus dem Jahr 1993, in Kraft gesetzt wurde sie im Juni 1995. Zu diesem Zeitpunkt hatte auf Kantonebene eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff Nachhaltige Entwicklung, wie er anlässlich der UNO-Konferenz von Rio im Jahr 1992 entwickelt wurde, noch nicht stattgefunden. Deshalb enthält die bernische Verfassung den Begriff in dieser Form nicht, sie umfasst aber verschiedene Bestimmungen, die indirekt auf das Konzept der NE hinweisen. Beispielsweise werden in den folgenden Verfassungsbestimmungen verschiedene Elemente des

¹⁰ www.are.admin.ch/imperial/md/content/lare/nachhaltigeentwicklung/la2117.pdf

¹¹ BSG 101.1

Verständnisses von NE sowie die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft angesprochen.

Die Präambel weist auf die Verantwortung gegenüber der Schöpfung hin:

In der Absicht, Freiheit und Recht zu schützen und ein Gemeinwesen zu gestalten, in dem alle in Verantwortung gegenüber der Schöpfung zusammenleben, gibt sich das Volk des Kantons Bern folgende Verfassung: ...

Art. 8 Abs. 2 (Pflichten) umschreibt die intra- und die intergenerationelle Solidarität:

² Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person Verantwortung gegenüber den Mitmenschen sowie Mitverantwortung dafür, dass das Recht zur Selbstbestimmung auch künftigen Generationen gewahrt bleibt.

Art. 31 Abs. 1 und 2 (Umwelt-, Landschafts- und Heimatschutz):

¹ Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.

² Die natürlichen Lebensgrundlagen dürfen nur soweit beansprucht werden, als ihre Erneuerungsfähigkeit und ihre Verfügbarkeit weiterhin gewährleistet bleiben.

Art. 50 Abs. 1 (Wirtschaft, Allgemein):

¹ Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für eine strukturell und regional ausgewogene, leistungsfähige Wirtschaft.

Art. 54 (Internationale Zusammenarbeit und Hilfe):

¹ Der Kanton beteiligt sich an der Zusammenarbeit der Regionen Europas.

² Er leistet einen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aufbau in benachteiligten Ländern und unterstützt die humanitäre Hilfe für Not leidende Menschen und Völker. Er fördert dabei die Einhaltung der Menschenrechte.

Schliesslich enthält die Kantonsverfassung im Aufgabenkatalog zahlreiche weitere Bestimmungen zum Bereich Gesellschaft, wie etwa Art. 38 ff. Soziale Sicherheit, Art. 41 Gesundheitswesen, Art. 42 ff. Bildung und Forschung oder Art. 48 Kultur. Damit werden in der Verfassung alle drei Dimensionen der NE – Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft – angesprochen.

Die Verfassung löst Konflikte, die sich aus konkurrenzierenden Aufgaben ergeben, nicht selbst, sondern sie fordert, dass andere Aufgaben nicht derart stark gewichtet werden dürfen, dass eine oder mehrere davon völlig an den Rand gedrängt werden. Vielmehr seien realisierbare Ausgleiche zu suchen. Die Verfassung enthält auch Hinweise auf die Notwendigkeit von Beurteilungen, die als Nachhaltigkeitsbeurteilungen aufgefasst werden können, zum Beispiel Art. 33 Beurteilung als Grundlage für Interessenabwägungen, Art. 34 Abs. 4 Wirkungsbeurteilungen oder Art. 101 Wirkungsevaluationen.

Auch wenn der Kantonsverfassung kein präzise definiertes Verständnis der NE zugrunde gelegt wurde, entspricht sie somit weitgehend dem internationalen und nationalen Verständnis.

2.3.2.3 Kantonaler Richtplan

Die Raumordnungspolitik des Kantons Bern bekennt sich mit dem kantonalen Richtplan¹² von 2002 explizit und implizit zu den Grundsätzen der NE. Der Leitsatz 2 für die Raumordnungspolitik lautet:

Wir fördern qualitatives Wachstum in Verantwortung für Umwelt, Gesellschaft und Kultur: Der Kanton Bern strebt wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit bei ausgeglichenem Finanzhaushalt, eine gesunde Umwelt und eine solidarische Gesellschaft an und nimmt seine kulturelle Verantwortung wahr. Die Raumplanung übernimmt eine aktive Rolle beim Ausgleich dieser Anliegen im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsraums.

Ausserdem ist unter dem Hauptziel B (Verkehrs- und Siedlungspolitik aufeinander abstimmen) festgehalten:

Für seine weitere Entwicklung verfolgt der Kanton eine Verkehrs- und Siedlungspolitik, die langfristig die natürlichen Ressourcen schont, Mensch und Umwelt vor negativen Auswirkungen schützt, die Mobilitätsgrundbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft befriedigt und die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs und die Kostenwahrheit erhöht.

Entsprechend verfolgt der Richtplan in der Gesamtheit seiner Hauptziele, Strategien und Massnahmen die Zielsetzung der NE.

In der Richtplanmassnahme G_01 bekennt sich der Kanton zur Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung der NE auf lokaler Ebene («Lokale Agenda 21»).

2.3.2.4 Richtlinien der Regierungspolitik

Ein erstes Mal hat der Regierungsrat in den Regierungsrichtlinien 2003–2006 der kantonalen Verwaltung mit dem 3. Legislaturziel «Stärkung der Nachhaltigen Entwicklung» Vorgaben zum Umgang mit dem Thema NE gemacht. Die vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen benötigen zur Umsetzung einen interdirektionalen Konsens zu verschiedenen Aspekten, so zum Beispiel auch zu Fragen der Methodik. Zu diesem Zweck wurde ein interdirektionales Projekt «NE im Kanton Bern» gestartet.

Der Regierungsrat wollte mit dem Legislaturziel «Stärkung der Nachhaltigen Entwicklung» mittels geeigneter Programme, Strukturen und Instrumente sicherstellen, dass die kantonale Verwaltung ihre Arbeit konsequent auf die Ziele der NE ausrichtet.

In den Regierungsrichtlinien 2007–2010 hat der Regierungsrat NE zur Grundmaxime erhoben. Nachhaltige Entwicklung wird so zum Metaziel für die Regierung und die bernische Kantonsverwaltung.

2.3.2.5 Regierungsratsbeschluss «Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern»

Mit dem Regierungsratsbeschluss «Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern» vom 29. März 2006 übernimmt der Kanton Bern explizit das Verständnis des Bundes zur NE, wie es in der Bundesverfassung, in den Hauptabkommen der Konferenz von Rio anlässlich der «UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992» und in der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» des Bundesrates festgelegt worden ist. Die wesentlichen Elemente dieses Verständnisses sind:

¹² www.be.ch/richtplan

- Brundtland-Definition und massgebliche Dokumente von Rio als Ausgangspunkt
- gleichwertige Berücksichtigung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft (ganzheitliche Beurteilung)
- Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen (intergenerationelle Solidarität)
- Berücksichtigung der Interessen aller Erdenbewohner (intragenerationelle Solidarität)
- Operationalisierung mit Zielbereichen gemäss Bundesratsstrategie 2002
- Interessenausgleich auf der Basis des Konzepts «Schwache Nachhaltigkeit plus»

2.3.2.6 NE-Zielbereichsliste des Kantons Bern

Die Konkretisierung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt aus der Bundesratsstrategie (Kap. 2.2.3.2) gibt die massgebenden Themen vor. Mit dem nationalen Projekt «Kernindikatoren für die Nachhaltige Entwicklung in Städten und Kantonen»¹³ haben diese eine weitere Differenzierung in Form der Zielbereiche erfahren. Im Kanton Bern wird diese Zielbereichsliste in leicht abgeänderter Form für die Konkretisierung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen verwendet.

Umwelt	Wirtschaft	Gesellschaft
Biodiversität (Artenvielfalt)	Einkommen	Lärm / Wohnqualität
Natur und Landschaft	Lebenskosten	Mobilität
Energieverbrauch	Arbeitsmarkt	Gesundheit
Energiequalität	Investitionen	Sicherheit
Klima	Kostenwahrheit	Einkommens-/ Vermögenverteilung
Rohstoffverbrauch	Ressourceneffizienz	Partizipation
Rohstoffqualität	Innovationen	Kultur und Freizeit
Wasserhaushalt	Wirtschaftsstruktur	Bildung
Wasserqualität	Know-how	Soziale Sicherheit
Bodenqualität	Öffentlicher Haushalt	Integration
Bodenverbrauch	Steuern	Chancengleichheit
Luftqualität	Produktion	Überregionale Solidarität

Tabelle 2: Zielbereichsliste Kanton Bern

¹³ www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/Indikatoren_Kantone/index.html

2.3.2.7 Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung

Das AUE stellt kantonsweit für Politik und Verwaltung Grundlagen und (Entscheidungs-)Hilfsmittel bereit, informiert gezielt und arbeitet mit den für die NE wichtigen Akteuren zusammen. Als Kompetenzzentrum für NE ist das AUE Anlauf- und Koordinationsstelle für Bund, Kantone sowie Gemeinden des Kantons Bern und innerhalb der kantonalen Verwaltung.

2.4 Nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene

2.4.1 Verständnis von Kapitel 28 der «Agenda 21»

Das Kapitel 28 der «Agenda 21» weist den Lokalbehörden und damit den Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der NE zu. Basis dafür sind ihre Nähe zur Bevölkerung sowie ihre zentralen Aufgaben wie Infrastruktur, Bildung oder Sozialwesen.

Diese Auffassung deckt sich mit der Gemeindeautonomie, wie sie im schweizerischen politischen System betont wird. Im Alltag hat die Gemeinde vor allem Umsetzungs- und Vollzugsfunktionen. Obwohl die gesetzlichen Vorgaben hauptsächlich auf Bundes- und Kantonsebene formuliert werden, bleibt der Gemeinde bei der Umsetzung und bei selbst gewählten Aufgaben ein erheblicher Gestaltungs- und Handlungsspielraum, so zum Beispiel bei Kultur oder Standortmarketing.

Das Kapitel 28 lässt sich auf folgende Kernaussagen zusammenfassen:

- Die Lokalbehörden sind zum Handeln aufgerufen.
- Als Regierungsbehörden, die den Menschen am nächsten stehen, spielen sie in der Bildung und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für NE eine entscheidende Rolle.
- Die Vertreter der Lokalbehörden sollen mit Bürgern und Gemeinschaften, Handels- und Industriebetrieben Kontakt aufnehmen, um Informationen zu sammeln und einen Konsens über lokale Strategien zur NE zu erzielen.
- Bis 1996 soll jede Lokalbehörde ihre Bürger befragt und diese Strategien zu einer «Lokalen Agenda 21» für ihre Gemeinschaft ausgearbeitet haben.
- Dies wird ihnen erlauben, die lokalen Programme, Politiken, Gesetze und Verordnungen so anzupassen, dass die Ziele der «Agenda 21», beziehungsweise die Ziele einer NE, erreicht werden.

Das Kapitel 28 besagt somit, dass die Lokalbehörden in Abstimmung mit den lokalen Akteuren die Gemeindepolitik auf die Ziele einer NE ausrichten sollen.

2.4.2 Stand der Umsetzung in den Schweizer Gemeinden

Bis heute haben sich in der Schweiz insgesamt etwa 140 von rund 2740 Gemeinden mit der NE auseinander gesetzt und einen entsprechenden Prozess durchgeführt oder eingeleitet. Dies entspricht zwar nur einem Anteil von fünf Prozent. Weil sich darunter einige grössere Städte befinden, leben mehr als 25 Prozent der schweizerischen Bevölkerung in einer Gemeinde, die sich mit NE auseinandersetzt. Die NE ist aber gemäss der «Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene» des ARE¹⁴ nicht nur für Städte ein Thema, sondern auch für kleinere Gemein-

¹⁴ www.aren.admin.ch/imperia/md/content/lare/nachhaltigeentwicklung/la21/1.pdf

den. Rund 45 Prozent der in Bezug auf NE aktiven Gemeinden in der Schweiz (Stand Ende 2003) zählen weniger als 5000 Einwohner.

2.4.3 Stand der Umsetzung in den Gemeinden des Kantons Bern

Im Kanton Bern gibt es in rund 20 von insgesamt 398 Gemeinden Aktivitäten oder Prozesse, die sich mehr oder weniger systematisch mit NE beschäftigen. Auch im Kanton Bern leben etwas mehr als 25 Prozent der Bevölkerung in Gemeinden, die in Bezug auf NE aktiv sind. Vier Gemeinden werden zurzeit im Rahmen des Kompetenzverbundes vom AUE begleitet (siehe 2.4.4). Es ist zu erwarten, dass in den nächsten zwei bis drei Jahren weitere fünf bis zehn Gemeinden einen NE-Prozess initialisieren werden. Das Interesse der Gemeinden an NE ist vorhanden. Die jährlichen Gemeindetagungen zu diesem Thema, die vom AUE durchgeführt werden, sind gut besucht. Rund 100 Gemeinden haben diese Tagung mindestens einmal besucht.

Auf der Website des AUE befindet sich eine Übersicht über die Gemeinden, die im Bereich NE aktiv sind.¹⁵ Diese Übersicht wird jährlich aktualisiert.

2.4.4 Kompetenzverbund für die lokale Nachhaltige Entwicklung

Zur Umsetzung der Richtplanmassnahme G_01 entschied sich die Umweltschutzdelegation des Regierungsrats im Jahre 2003 für das Konzept eines Kompetenzverbundes. Mit Hilfe des Kompetenzverbundes¹⁶ unterstützt das AUE die Gemeinden beim Ziel, NE dauerhaft in ihre Strukturen und Entscheidungen zu integrieren. Die Umsetzung beruht auf einem Netzwerk von verschiedenen Akteuren – Gemeinden, AUE, privaten Dienstleistungsanbietern – mit unterschiedlichen Rollen. Hauptakteurin im Kompetenzverbund ist die Gemeinde. Sie ist die gestaltende Kraft, sie entscheidet über Start und Tempo sowie über eine allfällige externe Unterstützung durch private Anbieter von Dienstleistungen mit spezifischem Know-how. Der Kanton, respektive das AUE, begleitet die Gemeinde und unterstützt sie mit Hilfsmitteln, Informationen sowie im Bedarfsfall auch mit finanziellen Mitteln. Das vorliegende Dokument stellt einen wichtigen Beitrag dazu dar.

¹⁵ www.be.ch/ae

¹⁶ Das Merkblatt dazu kann unter www.be.ch/ae heruntergeladen werden.

3 Systematische Gemeindesteuerung

3.1 Zentrale Elemente der systematischen Gemeindesteuerung

Im Folgenden werden die wichtigsten, heute anerkannten Elemente einer systematischen Gemeindesteuerung zusammengefasst, basierend auf theoretischen Modellen sowie Ansätzen aus der Praxis. Davon ausgehend wird ein idealtypisches Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung dargestellt.

Der Begriff NPM wird nachstehend nicht in Anlehnung an ein bestimmtes theoretisches Konzept verwendet, sondern im breiten Sinne eines modernen Managements der Gemeinde beziehungsweise der öffentlichen Hand.

3.1.1 Überblick

In Managementmodellen für Organisationen werden gewöhnlich die drei Steuerungsbereiche Strategie, Struktur und Kultur unterschieden.¹⁷ Die drei Bereiche beeinflussen sich gegenseitig.

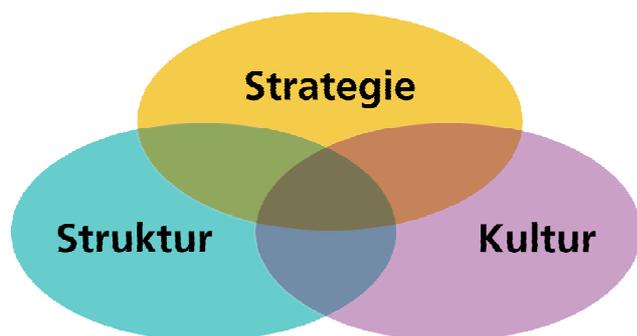


Abbildung 3: Steuerungsbereiche einer Organisation, eines Unternehmens bzw. einer Institution

Die Elemente einer systematischen Gemeindesteuerung lassen sich den drei Steuerungsbereichen zuordnen. Die folgende Tabelle zeigt die Zuordnung der wichtigsten Elemente:

Strukturelle Elemente	Strategische Elemente	Kulturelle Elemente
<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsebenen • Rollenverteilung • Zeithorizonte • Instrumente und Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Zielorientierung • Effektivität • Effizienz • Kohärenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Partizipation • Information • Politische Kultur • Personalentwicklung / Unternehmenskultur

Tabelle 3: Elemente der systematischen Gemeindesteuerung

¹⁷ Edwin Rühli: Unternehmenskultur – Konzepte, Methoden. Bern, 1991.

Die strukturellen, strategischen und kulturellen Elemente sind in den Grunddokumenten der Gemeinde in geeigneter Weise zu verankern, zum Beispiel im Leitbild und in der Gemeindeordnung. Sie werden im Folgenden näher erläutert.

3.1.2 Strukturelle Elemente

3.1.2.1 Entscheidungsebenen

Abbildung 4 zeigt die traditionelle Gliederung der Gemeindesteuerung in verschiedene Entscheidungsebenen. Zunächst kann grob gesehen von einer politischen Sphäre und einer Managementosphäre gesprochen werden. Als politische Sphäre wird der Bereich verstanden, in dem Wertungen und Interessenabwägungen vorgenommen werden. In der Managementosphäre werden politische Ziele umgesetzt. In der Gemeinde geschieht Letzteres durch die Behörden.

Die zwei Sphären lassen sich in drei Entscheidungsebenen ausdifferenzieren, zwischen denen es Überschneidungen und Interaktionen gibt. Sie sind in Abbildung 4 angedeutet. Stimmberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner sind als Souverän sowohl die Besteller als auch, gemeinsam mit der übrigen Bevölkerung, die Empfänger der Leistungen der Gemeinde.

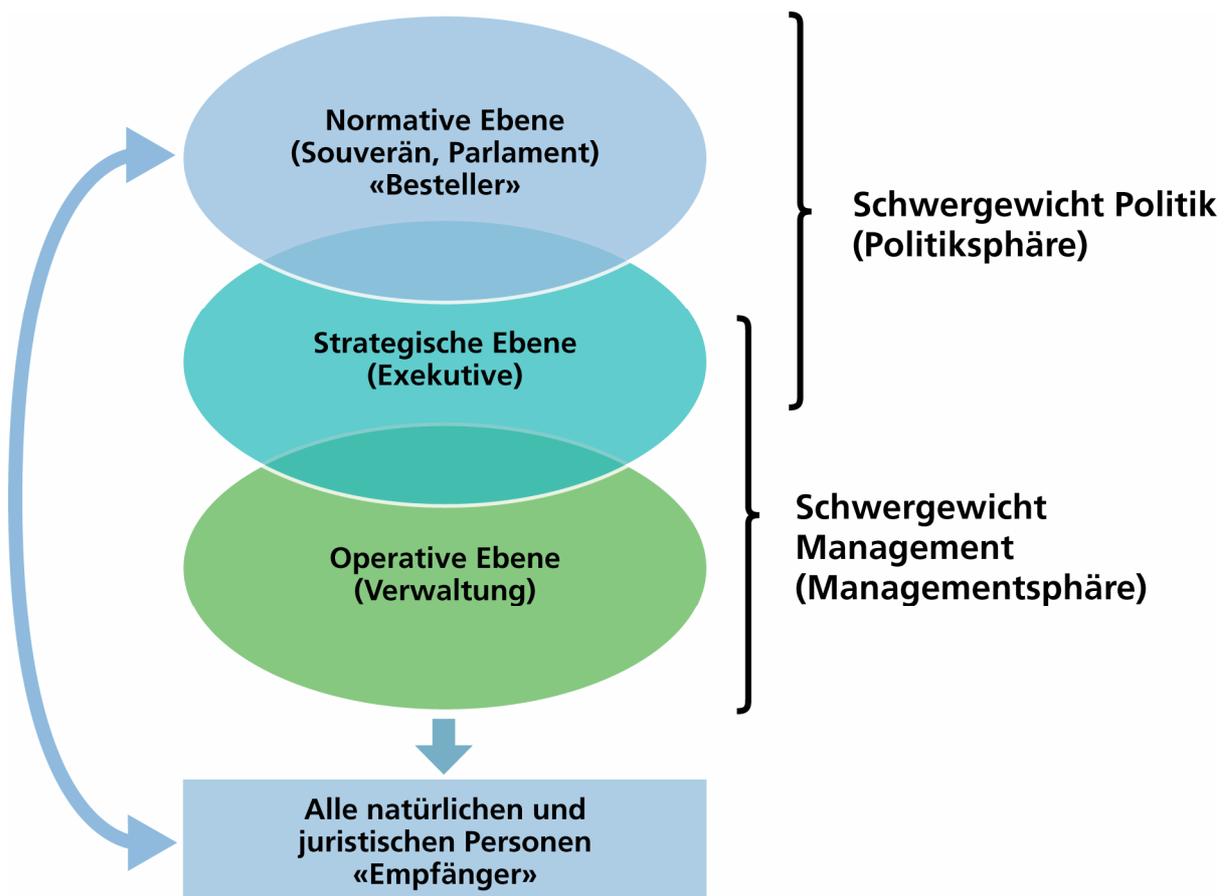


Abbildung 4: Entscheidungsebenen der Gemeindesteuerung

3.1.2.2 Rollenverteilung

Eng verknüpft mit den verschiedenen Handlungssphären und Entscheidungsebenen ist die dazugehörige Rollenverteilung. Die folgende Tabelle zeigt für jede Ebene die Akteure und ihre Aufgaben.

Entscheidungsebene	Akteure	Hauptaufgabe
• Normativ	• Souverän, Parlament (als Ersatzöffentlichkeit)	• Ziele setzen • Erfolgskontrolle
• Strategisch	• Exekutive (Gemeindevorsteher-schaft)	• Politikvorbereitung • Umsetzung, Strategien, Programme • Wirkungskontrolle
• Operativ	• Verwaltung, private Auftragnehmer	• Umsetzung, Massnahmen • Leistungskontrolle

Tabelle 4: Entscheidungsebenen, Akteure und Hauptaufgaben

Wichtig ist hier der Hinweis, dass die Exekutive im Überlappungsbereich von Politik-sphäre und Management-sphäre agiert.

In der Praxis können die drei Ebenen nicht immer eindeutig den genannten Akteuren zugeordnet werden. Vielmehr bestehen Übergänge und pragmatisch gewollte Abwei-chungen, die der Komplexität und dem Pragmatismus des realen politischen Mei-nungsbildungsprozesses Rechnung tragen.

3.1.2.3 Unterschiedliche Zeithorizonte

Die Steuerung der Gemeinde betrifft neben unterschiedlichen Entscheidungsebenen auch verschiedene Zeithorizonte. Es muss ein klares Verständnis vorhanden sein, wie mit ihnen umgegangen wird. Eingebürgert haben sich in der Schweiz die folgenden drei Zeithorizonte:

- kurzfristig: 1 Jahr (Budgetperiode)
- mittelfristig: 4–6 Jahre (Legislaturperiode)
- langfristig: keine formelle Periode definiert
 - für Zielfestlegung und Planungen mindestens 20 Jahre
 - für Festlegung von Grundwerten, zum Beispiel in einer Verfassung, 50 bis 100 Jahre, mit periodischer Anpassung

Während der kurzfristige und der mittelfristige Zeithorizont durch die Verwaltungs-führung und den politischen Wahlrhythmus definiert sind, ist der langfristige Zeithori-zont grundsätzlich offen. Beim Letzteren hängt die sinnvolle Betrachtungsperiode vom Thema ab. So benötigen beispielsweise Infrastrukturthemen grundsätzlich eine länger-fristige Perspektive als andere Themen.

3.1.2.4 Instrumente und Verfahren

Instrumente und Verfahren dienen der Steigerung der Effektivität, der Effizienz, der Kohärenz und der Transparenz, aber auch der Rechtssicherheit – insgesamt also der guten Aufgabenerfüllung. Sie reichen von rechtlich verbindlichen Vorgaben zur Gemeindesteuerung bis hin zu informellen, unverbindlichen Hilfsmitteln für Bereiche wie Projektoptimierung oder Information.

Im Wesentlichen handelt es sich um Instrumente und Verfahren für

- die Erarbeitung und Festlegung von Zielen (Leitbildentwicklung)
- die Erarbeitung von mittelfristigen Strategien (Legislaturplanung, Programme und Konzepte)
- die Planung von Massnahmen (Beurteilungs- und Optimierungsmethoden und -instrumente)
- die Erfolgskontrolle auf allen Ebenen (Indikatoren, Evaluationen, Rechenschaftsberichte)
- die Politikvorbereitung (Lagebeurteilungen, Perspektivstudien)

3.1.3 Strategische Elemente

3.1.3.1 Zielorientierung

Gemeinden sind auf langfristige Existenz ausgelegt. Die Frage nach dem Wohin der Reise spielt eine zentrale Rolle, auch wenn sie oft nicht bewusst gestellt wird. Viele Ziele können nur über beträchtliche Zeiträume hinweg erreicht werden. Auch die Wirkung von Massnahmen ist oft von langer Dauer. Zum Beispiel sind die Folgen von Infrastrukturentscheiden wesentlich langfristiger als das übliche politische Denken. Dasselbe gilt für Massnahmen im Umweltschutz oder im Sozialbereich. Langfristige, auf den Grundwerten basierende Ziele sind deshalb für eine Gemeinde von entscheidender Bedeutung.

Die wichtigste Quelle von Grundwerten und von generellen Zielsetzungen sind die übergeordneten Verfassungen, insbesondere die Bundesverfassung und die Kantonsverfassung. Sie legen Grundwerte und langfristige Ziele fest, aufgrund derer das Handeln erfolgen soll. Verfassungen gibt es auf Gemeindeebene nur ausnahmsweise, zum Beispiel in der Stadt Thun. Die Gemeindeordnung, die zum Teil als Verfassung angesprochen wird, ist dafür eher nicht geeignet. Sie erfüllt die Anforderungen an die Vermittlung der inhaltlichen Grundwerte der Gemeinde in der Regel nicht oder nur sehr begrenzt.

Viele Autoren stellen fest, dass hier auf Gemeindeebene eine Lücke klafft. Einen guten Ansatz, um sie zu schliessen, bilden so genannte Leitbilder, wie sie zunehmend erstellt werden, allerdings in variierender Form und mit unterschiedlichen Inhalten. Erarbeitet werden sie in individuell gestalteten, oft intensiven Prozessen bei unterschiedlicher Beteiligung der verschiedenen Akteure. Eingeleitet werden sie heute in der Regel von der Exekutive, aber auch von der Legislative oder gar vom «Volk» ausserhalb etablierter politischer Prozesse.

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, dass das Instrument des Leitbildes geeignet ist, den Bedarf nach Festlegung langfristiger Zielsetzungen abzudecken. Dazu muss es jedoch bestimmte Anforderungen erfüllen. Aus der Sicht der Gemeindepolitik sind für kommunale Leitbilder folgende Punkte wichtig:

- Klärung der langfristigen Zielsetzung:
Das Leitbild sollte einleitend, ähnlich wie die Präambel der Bundesverfassung, Grundwerte und Selbstverständnis der Gemeinde aufzeigen. Darauf basierend sollte es die Ziele nennen, die langfristig erreicht werden sollen. In der Regel handelt es sich dabei nicht oder nur ausnahmsweise um konkrete Massnahmen. Die Grundwerte sind in der Regel länger gültig als die konkreten Ziele.
- Vorrang der normativen Ebene:
Primär sollte der Souverän für den Entscheid über die übergeordneten Zielsetzungen und damit auch über das Leitbild zuständig sein. Spielraum besteht dahingehend, ob man nur die Stimmberechtigten ansprechen will oder alle Einwohner – wobei Letzteres wohl eher einer zeitgemässen Auffassung entspricht. Die Erarbeitung des Leitbildes wird von der Exekutive geleitet. Zu klären ist, wie die Bevölkerung und die massgebenden Akteure bereits bei der Erarbeitung eingebunden werden können, zum Beispiel im Rahmen einer Zukunftswerkstatt oder eines Forums.
- Vorrang des langfristigen Zeithorizontes:
Die langfristigen Ziele und das Leitbild sollten sich an einem Zeithorizont von rund 20 Jahren orientieren. Dabei ist es zweckmässig, bei der Leitbilderarbeitung auch einen Rückblick auf die vergangenen 20 Jahre vorzunehmen. Eine periodische Überprüfung und allfällige Anpassung des Leitbildes können sinnvoll sein, sollten aber nicht zu regelmässigen Kurswechseln führen.
- Grundlagen:
Basis für die Erarbeitung des Leitbildes sind die gesetzlichen Grundlagen, die Werthaltungen und Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Ergebnisse der Lagebeurteilung respektive die Standortbestimmung. Dabei geht es um spezifische Eigenheiten der Gemeinde, um Entwicklungen in der Vergangenheit und um Perspektiven, und es geht um die Beurteilung von Stärken und Schwächen sowie um mögliche Handlungsspielräume und Optionen. Dazu kommen weitere übergeordnete Vorgaben, Visionen oder Programme, die verbindlich sind oder als massgebend erachtet werden, wie zum Beispiel die Vision NE, eine kommunale Wachstumsstrategie oder das Programm EnergieSchweiz.

3.1.3.2 Effektivität

Effektivität ist ein Mass für die Zielerreichung: Werden die angestrebten Ziele mit Hilfe der getroffenen Massnahmen erreicht? Dabei sind folgende Punkte wichtig:

- Überprüfbarkeit der Ziele:
Ziele müssen so formuliert sein, dass ihr Erreichen festgestellt werden kann. Im Vordergrund stehen so genannte Wirkungsziele. Deren Erfüllung ist zwar oftmals schwierig zu beurteilen. Insbesondere gilt dies bei so genannten weichen Zielgrössen wie zum Beispiel Zufriedenheit oder Sicherheitsgefühl, aber auch bei Grössen, die sich nur langsam verändern, wie zum Beispiel bei der Artenvielfalt. Trotzdem müssen Wirkungsziele so weit konkretisiert werden, dass eine Überprüfung möglich ist, allenfalls mittels Befragung der Bevölkerung oder Einschätzung durch Sachverständige.
- Vorrang der strategischen Ebene:
Die Frage nach der Effektivität stellt sich aus Sicht der Gemeindesteuerung vor allem auf der strategischen Ebene. Der politisch massgebende Handlungshorizont ist auf dieser Ebene die Legislaturperiode. Deshalb müssen die zu prüfenden Wirkungen und die entsprechenden Wirkungsindikatoren auf diesen Zeitraum abgestimmt sein. Hauptverantwortung trägt hier die Exekutive. Sie baut dabei auf den Grundlagen auf, die von der operativen Ebene erarbeitet wurden. Es gibt allerdings Bereiche, in

denen Wirkungen nur langfristig überprüft werden können. Die Dauer bis zu ihrem Auftreten ist grösser als die von Legislaturperioden. Beispiele sind die Artenvielfalt oder die Bildung. In diesen Fällen kann nicht mit Wirkungsindikatoren gearbeitet werden, es muss auch auf der strategischen Ebene auf Leistungsindikatoren abgestellt werden, zum Beispiel in Form von Anzahl Quadratmetern geschützten Naturraums oder Investitionen in Bildungsprogramme pro Kopf.

- Vorrang der mittelfristigen Zeitspanne:
Wesentlicher Taktgeber für die Entwicklung in der Gemeinde ist die Legislaturperiode. Die Effektivitätsmessung sollte also auf diese Periode ausgerichtet sein. Sie muss allerdings in eine längere Betrachtungsperiode eingebunden werden, die dem Zielhorizont des Leitbildes entspricht.
- Instrumente:
Die zentralen Instrumente auf der strategischen Ebene sollten im Idealfall die Legislaturplanung und der (integrierte) Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sein. Heute haben viele Gemeinden nur einen Finanzplan. Ein anerkanntes Instrument für die Effektivitätsmessung – zum Beispiel eingebettet in einen regelmässigen Rechenschaftsbericht – sind Indikatoren, die abgestimmt sind auf das langfristig orientierte Zielsystem im Leitbild. Dabei kann auf allgemein anerkannten Indikatorensystemen aufgebaut werden, die gemeindespezifisch angepasst und ergänzt werden. Weitere Instrumente sind Evaluationen, die zusätzlich die ursächlichen Zusammenhänge von Entwicklungen aufzeigen können.

3.1.3.3 Effizienz

Effizienz misst den Aufwand, der zur Erreichung eines Ziels geleistet wird.

Die Effizienz der Aufgabenerfüllung gewinnt wegen der immer knapper werdenden Mittel zunehmend an Bedeutung. Sie ist deshalb ein zentrales Anliegen der modernen Gemeindesteuerung. Im Prinzip kann man durchaus effektiv sein, ohne effizient zu sein. Das heisst, dass die gesetzten Ziele zwar erreicht werden, aber nur dank unverhältnismässig hohem Einsatz an Ressourcen. Es geht hier also um den verhältnismässigen Einsatz der verfügbaren Mittel. Effizienz kann demnach im Wesentlichen als Leistungserbringung mit verhältnismässigem Aufwand bezeichnet werden.

Dabei sind folgende Punkte wichtig:

- Überprüfbarkeit der Leistung:
Ziele müssen sukzessive konkretisiert werden. Aus den Wirkungszielen sind so genannte Leistungsziele abzuleiten, die auf der Massnahmenebene liegen und kurzfristig messbar sind. Sie müssen immer vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel definiert werden. Der Zusammenhang zwischen Wirkungs- und Leistungszielen muss transparent sein.
- Vorrang der operativen Ebene:
Die Verantwortung für die konkrete Massnahmenplanung liegt bei der Verwaltung. Sie ist verantwortlich dafür, dass Massnahmen nach Effizienzkriterien beurteilt, ausgewählt und umgesetzt werden.
- Vorrang der kurzfristigen Zeitspanne:
Der Handlungshorizont ist das Budgetjahr. Es geht somit um die Umsetzung von Jahreszielen.

- **Instrumente:**
Instrumente sind neben den Leistungszielen das Jahresbudget, die Jahresrechnung und die Jahresberichterstattung. Diese sind heute meist stark auf die Finanzen ausgerichtet. Sie müssen durch entsprechende Beurteilungen – zum Beispiel durch eine Kosten-Nutzen-Beurteilung – und durch Ausführungen zur materiellen Aufgabenerfüllung ergänzt werden, sodass eine echte Effizienzbeurteilung möglich wird.

3.1.3.4 Kohärenz

Die Gliederung der Gemeindesteuerung in vertikaler, horizontaler, zeitlicher Hinsicht birgt zwangsläufig die Gefahr der Inkohärenz in sich. Diesem Problem kann man mittels geeigneter Massnahmen zur integralen Gemeindesteuerung entgegenwirken.¹⁸

Dabei sind folgende Punkte wichtig:

- **Vertikale Integration:**
Sie betrifft die Kohärenz zwischen politischen Zielen und konkreten Massnahmen. Dazu ist das Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Ebenen sicherzustellen. Der strategischen Ebene, die sowohl nach oben wie nach unten zu wirken hat, kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Die vertikale Integration wird von verschiedenen formalen Instrumenten gefördert, von Vernehmlassungen bis hin zu Abstimmungen.¹⁹
- **Horizontale Integration:**
Die fach- und sachbezogene Gliederung der Verwaltung ist notwendig, um Fachkompetenz und Erfahrung aufzubauen und um die unterschiedlichen Aufgaben effizient abwickeln zu können. Viele Vorhaben tangieren jedoch Aspekte, die über die Fachbereiche hinausreichen. Die Beurteilung von Vorhaben muss deshalb mit den geeigneten Instrumenten in angemessener Masse ganzheitlich und falls nötig ressortübergreifend vorgenommen werden. Für die horizontale Integration, das heisst für die ganzheitliche Beurteilung von Vorhaben, stehen heute Beurteilungsinstrumente zur Verfügung, wie zum Beispiel Kosten-Nutzen-Analysen oder Nutzwertanalysen, aber auch einfachere qualitative Methoden. Bei besonders wichtigen Vorhaben sollte grundsätzlich eine gesamtheitliche Beurteilung im bereichsübergreifenden Rahmen durchgeführt werden, zum Beispiel in einer Kommission oder in einer interdepartementalen Projektorganisation.
- **Zeitliche Integration:**
Die Orientierung der Gemeindesteuerung an verschiedenen Zeithorizonten birgt die Gefahr der mangelnden Kontinuität, insbesondere wenn die Exekutive personellen Veränderungen unterworfen ist und daraus resultierend die politischen Schwerpunkte immer wieder wechseln. Dem entgegenwirken kann eine systematische Erfolgskontrolle auf der strategischen Ebene. Diese Erfolgskontrolle sollte einerseits vorausblickend die politische Ausrichtung der Legislaturperiode am Leitbild spiegeln. Andererseits sollte sie rückblickend die realisierten Massnahmen bezüglich ihrer Zielkonformität mit dem Leitbild beurteilen.

¹⁸ Ansätze zu einem NPM laufen in dieser Hinsicht der integrativen Steuerung einer Gemeinde teilweise zuwider, weil sie eine Auffächerung der verschiedenen Sachbereiche stark betonen (starke Fokussierung auf Produktgruppen und Produkte).

¹⁹ Abstimmungen können die Kohärenz allerdings auch behindern, da oft der Einzelentscheid im Vordergrund steht.

- Instrumente:
Hauptgarant für eine integrale und damit für eine kohärente Gemeindepolitik sind Erfolgskontrollen. Sie haben nicht nur in die Vergangenheit zu blicken, sondern auch vorausschauend die Gemeindepolitik zu unterstützen. Wichtige Elemente einer solchen Erfolgskontrolle sind die bereits erwähnten Indikatoren und vertiefenden Evaluationen.

Die Aufgabenzuteilung, die mit den drei Ebenen angedeutet wurde, betrifft die primäre Verantwortlichkeit. Selbstverständlich müssen bei der eigentlichen Aufgabenbearbeitung die verschiedenen Ebenen eng zusammenarbeiten. Sie fliessen besonders bei kleinen Gemeinden ohnehin stark ineinander.

3.1.4 Kulturelle Elemente

3.1.4.1 Partizipation: Einbezug der Akteure, Nutzung aller Potenziale

Unter Partizipation wird der angemessene Einbezug aller Akteure in den politischen Prozess verstanden. Die Entwicklung der Gemeinde ist nicht nur Sache der Behörden oder der Stimm- und Wahlberechtigten, sondern aller Akteure in der Gemeinde. Sie müssen deshalb in einem zweckdienlichen Umfang einbezogen werden. Zu unterscheiden ist zwischen

- formellen Mitwirkungsmöglichkeiten wie Teilnahme an Gemeindeversammlungen, Abstimmungen, Initiativen, in Kommissionen, Vernehmlassungen oder Mitwirkungsverfahren bei Planungen
- informellen Mitwirkungsmöglichkeiten wie Umfragen, Konsultativabstimmungen oder Bildung von Arbeitsgruppen, bis hin zu Lobbying
- gezieltem Einbezug geeigneter Akteure der Gemeinde. Hier geht es darum, Potenziale von Einwohnerinnen und Einwohnern, Vereinen oder Firmen aus der Gemeinde, also wertvolles Humankapital, gezielt für besondere Aufgaben, zur Steigerung der Qualität der Aufgabenerfüllung oder zur zeitlich begrenzten Ausweitung der Kapazitäten, zu nutzen (z.B. Kommissionen oder Beauftragungen)
- gezieltem Einbezug von überkommunalen Akteuren wie Nachbargemeinden, der Region oder des Kantons

3.1.4.2 Information

Information gewinnt zunehmend an Bedeutung und zwar sowohl innerhalb der Behörden als auch gegen aussen. Sie ist die Basis jeder Zusammenarbeit und die Voraussetzung für eine wirkungsvolle Partizipation.

Bereits in der Muster-Gemeindeordnung des Kantons Bern wird postuliert:

- aktive, rasche, umfassende, sachgerechte und klare Information der Gemeindebehörden über ihre Tätigkeit
- das Recht jeder Person auf Auskunft und Einsicht in amtliche Akten, soweit diesem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen

Allein schon über diese Rechte müssen die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde informiert sein.

3.1.4.3 Politische Kultur in der Gemeinde

Politische Kultur meint das Verhältnis der Bevölkerung zum politischen System und die Handlungsweise der politischen Funktionsträgerinnen und -träger. Sie lässt sich definieren als die Gesamtheit der politischen oder politisch wirksamen Anschauungen und Verhaltensweisen, die zu einer bestimmten Zeit in der Gesellschaft vorherrschen, aber auch der Werte, die diesen zugrunde liegen. Sie stellt für die Gemeindesteuerung eine wesentliche Grundlage dar. Dies wird im Einzelfall oft wenig bedacht. Über dieses breite Verständnis hinaus beinhaltet der Begriff politische Kultur auch den Umgang der Akteure untereinander im politischen Alltag.

3.1.4.4 Personalentwicklung und Unternehmenskultur in der Verwaltung

Als Personalentwicklung werden systematisch und langfristig angelegte Massnahmen bezeichnet, mit Hilfe derer die Qualifikation der Mitarbeitenden verbessert wird. Neben der Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten geht es um die Förderung der Bereitschaft der Mitarbeitenden, auf neue fachliche und soziale Herausforderungen am Arbeitsplatz flexibel zu reagieren. Dazu gehört zum Beispiel das Erfordernis des lebenslangen Lernens oder die Bereitschaft zu Job Rotation. Ziel ist der Erhalt beziehungsweise die Schaffung eines optimalen, leistungsfähigen Mitarbeiterpotenzials. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Aufgaben optimal und kostengünstig erfüllt werden können.

Als Unternehmenskultur bezeichnet man die Werte, Normen und Denkhaltungen, die alle Mitarbeitenden teilen. Die Unternehmenskultur prägt den Umgang und die Zusammenarbeit im Unternehmen sowie die Wirkung gegen aussen. Auch in der Gemeinde ist eine gute Unternehmenskultur wichtig für das gute Funktionieren des Zusammenspiels zwischen Behörden, Verwaltung und Bevölkerung.

3.2 Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung

3.2.1 Das System Gemeinde und seine Steuerung

Das Verständnis des Systems Gemeinde, das den folgenden Ausführungen zugrunde liegt, ist in Abbildung 5 dargestellt. Verwaltung und Exekutive können als gemeinwirtschaftliches Unternehmen verstanden werden, das von den Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde beauftragt ist, deren Interessen wahrzunehmen und deren Ziele umzusetzen. **Blau** bezeichnet den Zuständigkeitsbereich für die normative Ebene, **Türkis** für die strategische Ebene und **Grün** für die operative Ebene.

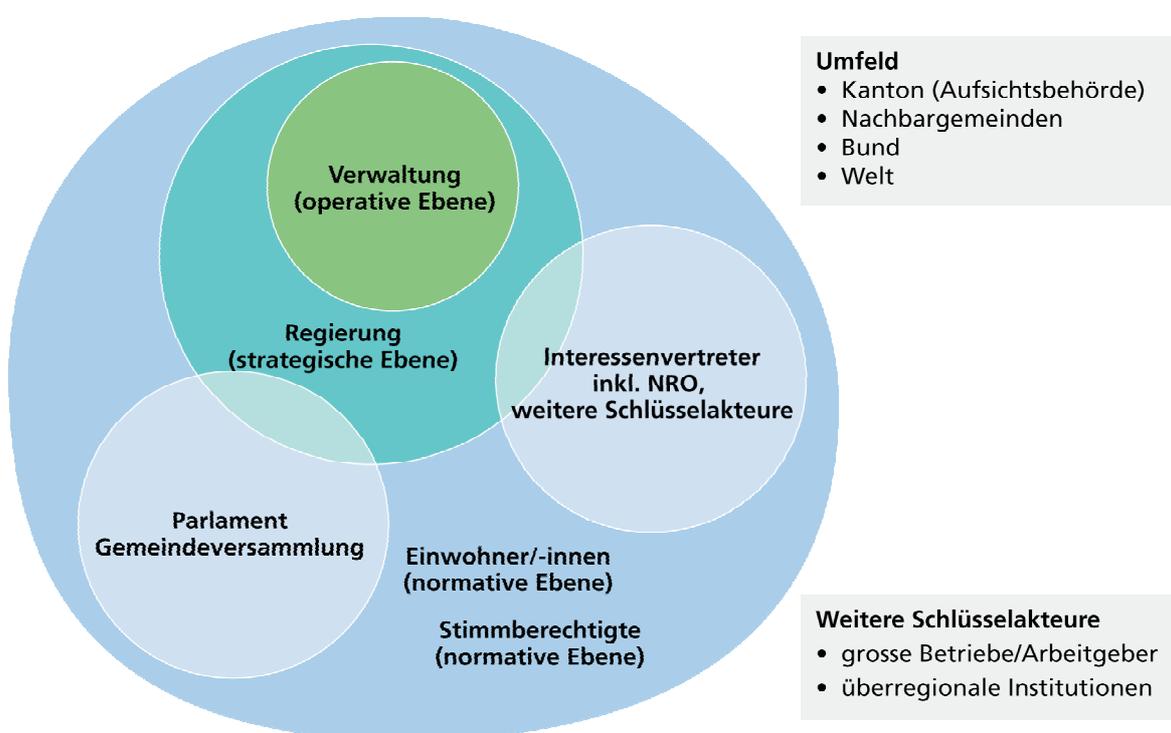


Abbildung 5: Das System Gemeinde

Unter Gemeindepolitik wird die Gesamtheit aller Aktivitäten verstanden, welche das Funktionieren und die Entwicklung der Gemeinde zum Ziel haben. Sie ist Sache aller beteiligten Akteure.

Als Gemeindesteuerung werden die entsprechenden Aktivitäten der Gemeindebehörde und der Stimmberechtigten verstanden; jener Akteure also, die politisch und rechtlich dazu legitimiert sowie formell dafür verantwortlich sind.

Gemeindesteuerung ist ein kontinuierlicher Prozess zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit und zur Verbesserung der Leistungen der Gemeinde im Rahmen der verfügbaren beschränkten Mittel. Er spielt sich in einem wandelnden Umfeld ab. Die Steuerungsprozesse haben den Zweck, Ziele zu setzen und das effiziente Erreichen der gesetzten Ziele zu ermöglichen. Dabei muss der Prozess in geeigneter Weise eine Anpassung an den Wandel gewährleisten. Der Grundmechanismus dieses Prozesses beinhaltet folgende Schritte:

1. Identifizieren der Rahmenbedingungen
2. Lagebeurteilung (Stärken/Schwächen, Chancen/Risiken)
3. Identifizieren von Bedürfnissen und Zielsetzungen
4. Identifizieren von Handlungsspielräumen und Optionen bzw. Massnahmen
5. Festlegen der Schwerpunkte und Prioritäten aus Sicht des Gesamtsystems
6. Optimieren der Massnahmen in den einzelnen Handlungsbereichen
7. politische Entscheidung (unter angemessener Beteiligung der Betroffenen)
8. Umsetzung
9. Erfolgskontrolle

Zentrale Aufgabe der Gemeindesteuerung ist es, diese Prozessschritte in einem iterativen Entwicklungsprozess aus sachlicher, rechtlicher und politischer Sicht optimal abzuwickeln. Unter politischer Sicht werden einerseits der vorgegebene formelle Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess verstanden, andererseits aber auch die spezifisch lokalen informellen Ausprägungen dieses Prozesses.

3.2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Im Kanton Bern ist die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Gemeindesteuerung das kantonale Gemeindegesetz. Es legt die Minimalanforderungen für das Organisationsreglement fest, das die Gemeinden zu erstellen haben und das oft als Gemeindeordnung²⁰ bezeichnet wird. In diesem Reglement werden die zentralen Fragen der Gemeindeorganisation geregelt. Das Organisationsreglement stellt die kommunale gesetzliche Basis für die Gemeindesteuerung dar.

Aufgrund der übergeordneten kantonalen Rechtsnormen dürfen Gemeinden in ihrem Organisationsreglement aber auch mehr als dieses Minimum festlegen.

Zur Erfüllung der Aufgaben selbst werden vom Kanton sowohl inhaltlich wie organisatorisch nur minimale Aussagen gemacht. In diesen Fragen wird der Gemeinde weitestgehender Spielraum gelassen. Gefordert werden immerhin die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und deren Überprüfung. Wie dies zu bewerkstelligen ist, bleibt offen.

Was die inhaltlichen Aspekte betrifft, weist der Kanton lediglich darauf hin, dass die Gemeinden jene Aufgaben erfüllen müssen, zu denen sie das übergeordnete, kantonale und eidgenössische Recht verpflichtet. Zusätzlich können die Gemeinden für sich selbst Aufgaben definieren und diese im selbst festgelegten Sinne erfüllen.²¹

²⁰ auch Verwaltungsreglement oder Gemeindeverfassung genannt

²¹ In einem entsprechenden Musterreglement des Kantons werden weitere Angaben zur Aufgabenerfüllung vorgeschlagen, insbesondere was die selbst gewählten Aufgaben betrifft (Grundlagen, Festlegungen, finanzielle Tragbarkeit, Notwendigkeitsprüfung).

3.2.3 Übersicht über das Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung

Das Grundmodell umfasst alle Elemente der Gemeindesteuerung, die in Kapitel 3.1 erläutert worden sind, das heisst sowohl die strategischen, die strukturellen wie auch die kulturellen Elemente. Es lehnt sich sowohl an die NPM-Theorie an als auch an die Praxis im Kanton Bern und stellt in diesem Sinne eine praxisorientierte Synthese dar. Abbildung 6 gibt eine Übersicht über das Grundmodell.

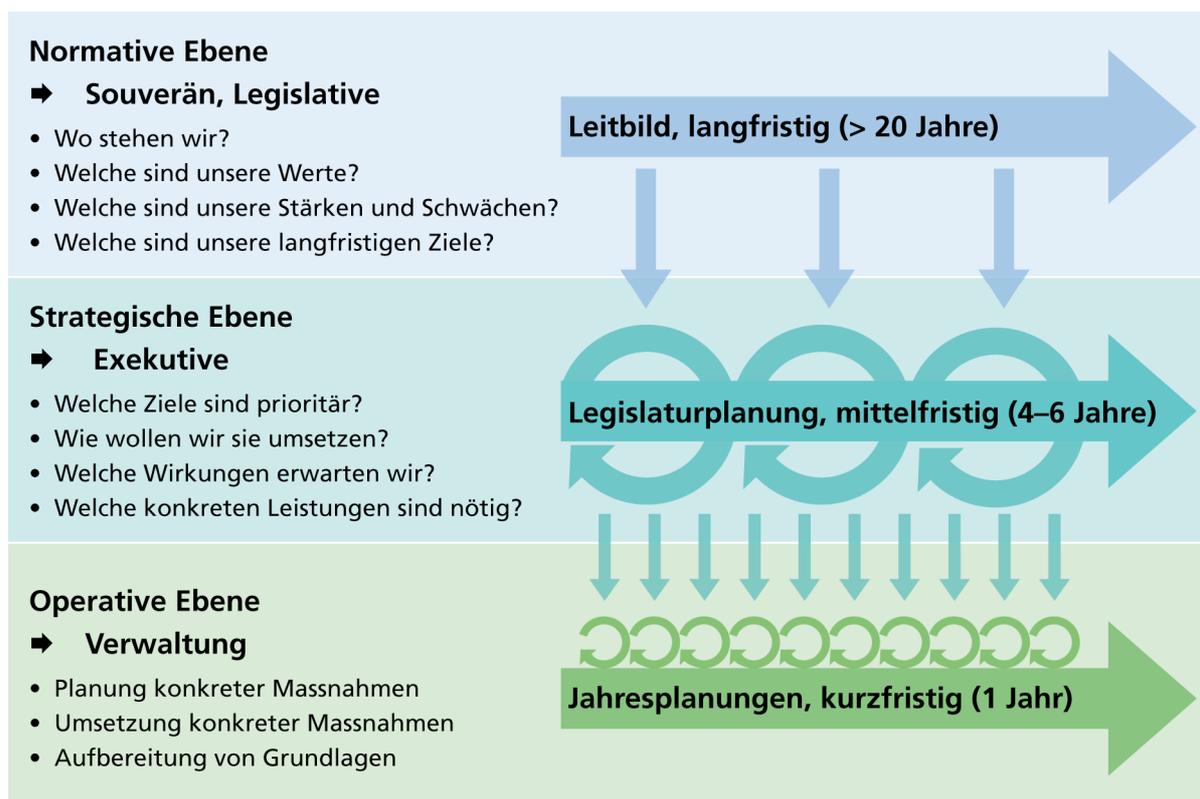


Abbildung 6: Übersicht über das Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung, Hauptanliegen **Kohärenz**

Hauptanliegen des Grundmodells insgesamt ist die Sicherstellung der **Kohärenz** über die verschiedenen Entscheidungsebenen und Zeithorizonte (vertikale und zeitliche Kohärenz).

Realisiert werden muss dies durch Instrumente zur **integrativen Planung** und durch eine konsequente **Erfolgskontrolle** auf allen Ebenen der Steuerung.

Jede der drei Ebenen des Grundmodells hat ein **Hauptanliegen**:

- auf der normativen Ebene die **langfristige Zielsetzung** für die Gemeindesteuerung
- auf der strategischen Ebene die **Effektivität**, das heisst die Wirksamkeit der Gemeindesteuerung
- auf der operativen Ebene die **Effizienz**, das heisst die Kostenwirksamkeit der Massnahmen

Die kulturellen Elemente, also Partizipation, Information, Personalentwicklung und Unternehmenskultur sowie politische Kultur, können als das Öl im Getriebe dieses Modells betrachtet werden.

In Realität ist dieses Grundmodell der modernen Gemeindesteuerung in einen komplexen politischen Meinungsbildungsprozess eingebunden, mit vielfältigen Einfluss- und Rückkoppelungsmechanismen. Letztere untergraben zwar das Prinzip der systematischen und strukturierten Steuerung, spielen aber eine wichtige Rolle für die Akzeptanz und auch die Qualität der Resultate der Gemeindesteuerungsprozesse.

Die Theorie zu NPM betont eine klare Aufgaben- und Verantwortungszuteilung. Im vorliegenden Grundmodell wird zusätzlich Gewicht auf die integrative Planung und eine integrativ orientierte Erfolgskontrolle gelegt. Damit wird die Bedeutung des ganzheitlichen und vernetzten Denkens bei der Gemeindesteuerung unterstrichen.

Es ist Sache des Organisationsreglements der Gemeinde, ein solches Grundmodell in gemeindespezifischer angepasster Form und mit den nötigen Detailbestimmungen festzulegen.

3.2.4 Normative Ebene: Leitbild und Organisationsreglement

Die zentrale Aufgabe auf der normativen Ebene ist es, die langfristigen und übergeordneten Werte und Ziele der Gemeinde zu erarbeiten, zum Beispiel in Form eines Leitbildes. Eine Übersicht zu den dazu notwendigen Schritten gibt Abbildung 7.

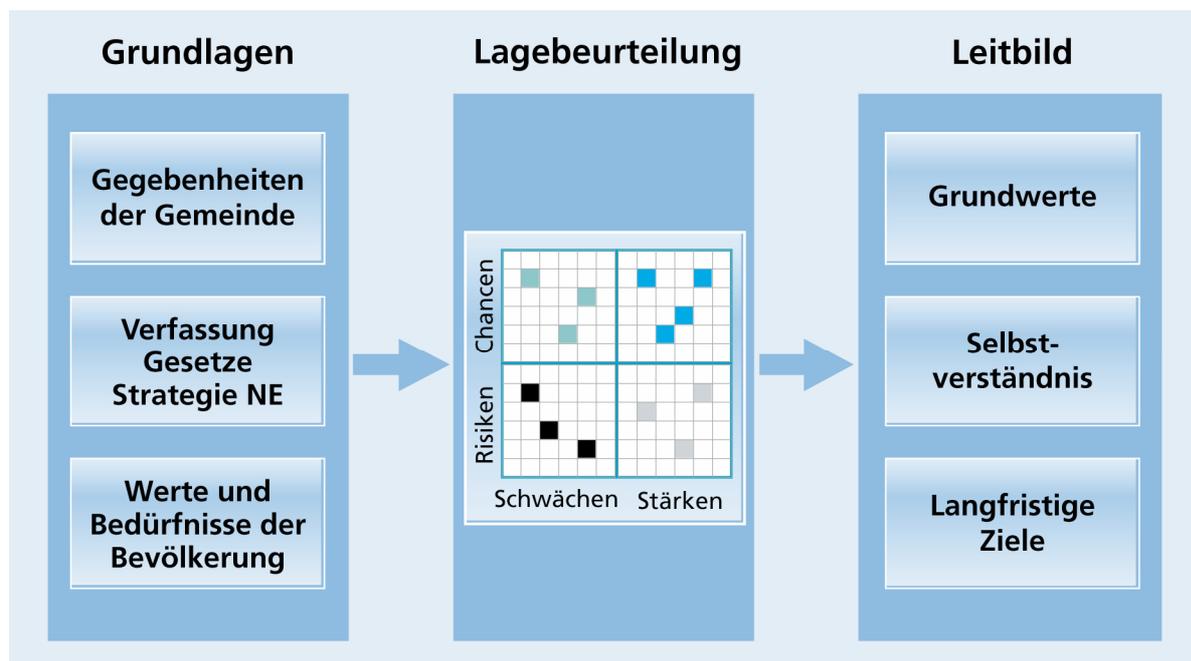


Abbildung 7: Erarbeitung eines Leitbildes, Hauptanliegen **langfristige Ziele**

3.2.4.1 Zweck und Bedeutung

Auf der normativen Ebene geht es um die Auseinandersetzung mit den grundlegenden Werten und die Festlegung der langfristigen Ziele und Rahmenbedingungen für die Gemeindesteuerung. Langfristig bedeutet dabei mindestens 20 Jahre. Die Erkenntnisse und Entscheide auf dieser Ebene sind der bestimmende Faktor und der Orientierungsrahmen für die Gemeindesteuerung (Input). Sie sind daher massgebend für die Qualität des Ergebnisses (Output).

3.2.4.2 Akteure

Beim Prozess der Zielfestlegung spielen die Stimmberechtigten als Souverän eine zentrale Rolle. In Gemeinden mit einem Parlament kann ein wesentlicher Teil dieser Aufgabe von den Volksvertreterinnen und -vertretern übernommen werden. Der Erarbeitungsprozess bedarf der Führung und der Aufarbeitung von Grundlagen. Diese Aufgabe haben zweckmässigerweise, und im Sinne der Politikvorbereitung, die Behörden zu erfüllen. Es ist Sache der Gemeinde, wie weit zusätzliche mehr oder weniger organisierte Akteure im Sinne von Interessenvertretern in den Prozess mit einbezogen werden, also beispielsweise Parteien, Verbände, NRO oder wichtige Einzelakteure. Teilweise braucht es dazu eine kommunale Rechtsgrundlage, zum Beispiel eine entsprechende Bestimmung im Organisationsreglement.

3.2.4.3 Instrumente

Für die langfristige Zielsetzung einer Gemeinde sind Leitbilder ein ideales Instrument. Heute ist das Verständnis von Leitbildern noch unterschiedlich. Viele existierende Leitbilder haben einen eher unverbindlichen Charakter. In der Folge ist der inhaltliche Zusammenhang mit den Legislaturzielen und den Jahresplanungen nur schwer oder kaum erkennbar. Die im Leitbild formulierten Ziele müssen aber genügend konkret und auf die Gemeinde zugeschnitten sein, damit sie als Basis für eine transparente Planung und Erfolgskontrolle dienen können.

Ebenfalls zur normativen Ebene gehört das Organisationsreglement (siehe Abschnitt 3.2.2), das die wichtigsten Aussagen zu den Strukturen, den Verantwortlichkeiten und der Rollenverteilung enthält. Jede Gemeinde muss als eigenständiges, rechtsverbindliches Dokument ein Organisationsreglement haben.

Zwischen Leitbild und Organisationsreglement bestehen Wechselwirkungen. Einerseits können im Organisationsreglement Notwendigkeit und Funktion des Leitbildes definiert werden. Andererseits können wichtige Elemente des Organisationsreglements im Leitbild festgehalten sein.

Da es auf Gemeindeebene in der Regel keine Verfassung gibt, übernehmen Leitbild und Organisationsreglement diese Funktion. Inhaltlich sind die Gemeinden an die Kantons- und die Bundesverfassung gebunden.

3.2.4.4 Verfahren

Leitbild

Entsprechend der Bedeutung des Leitbildes muss das Verfahren für seine Ausgestaltung alle wichtigen Akteure einbeziehen.

- Die Führung dieses Prozesses kann entweder die Exekutive oder eine eigens dafür geschaffene Organisation übernehmen (Leitbildrat).
- Die Erarbeitung erstreckt sich über drei Schritte (vgl. Abb. 7):
 - die Grundlagenerarbeitung (gesetzliche Grundlagen, Gegebenheiten, Bedürfnisse)
 - die Lagebeurteilung zur Gemeinde (Stärken/Schwächen, Chancen/Risiken mittels Methoden wie zum Beispiel SWOT)
 - die eigentliche Leitbildformulierung (Grundwerte, Selbstverständnis, Ziele)

In allen Schritten ist der angemessene Einbezug der relevanten Akteure vorzusehen. In welchem Masse und auf welche Weise die einzelnen Akteure einbezogen werden, kann unterschiedlich gehandhabt werden.

Geeignete Verfahren zur Unterstützung eines solchen, anspruchsvollen Entwicklungsprozesses sind zum Beispiel so genannte Zukunftswerkstätten.

In jedem Fall ist ein Leitbild mit dem Souverän oder der Bevölkerung im Rahmen einer Vernehmlassung oder zumindest eines informellen Konsultationsprozesses aufzuarbeiten. Die demokratische Legitimation und die Verbindlichkeit kann durch einen formellen Beschluss des Souveräns erhöht werden. Grundsätzlich ist ein solcher Beschluss anzustreben.

Organisationsreglement

Das Organisationsreglement wird zwingend vom Souverän beschlossen, wobei die Exekutive einen Vorschlag vorlegt. Dieser kann sich auf das Muster-Organisationsreglement des Kantons stützen, das allerdings erhebliche Spielräume offen lässt. Es muss vom Kanton geprüft und genehmigt werden.

3.2.4.5 Inhalt

Leitbild

Das Leitbild sollte folgende Elemente enthalten:

- die Grundwerte, im Sinne einer Präambel (z.B. Nachhaltige Entwicklung)
- das Selbstverständnis der Gemeinde (z.B. wo bewahren, wo verändern)
- die relevanten Handlungsfelder mit langfristigen Stossrichtungen und Zielen der Entwicklung

Das eigentliche Leitbild, das auch kommuniziert wird, stellt in der Regel eine öffentlichkeitswirksame Zusammenfassung dar. Es sollte aber um einen begleitenden Bericht ergänzt werden, in dem die entsprechenden Grundlagen und Überlegungen kommentiert sind.

Organisationsreglement

Gemäss Gemeindegesetz sind mindestens die folgenden Bereiche zu regeln:

- a) die Zuständigkeiten der Stimmberechtigten, des Gemeindeparlaments und des Gemeinderats,
- b) das Rechnungsprüfungsorgan,
- c) die Grundzüge des Abstimmungs- und Wahlverfahrens,
- d) die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und
- e) weitere Bereiche, wo dies das übergeordnete Recht verlangt.

Es ist den Gemeinden nicht untersagt, auch mehr als dieses Minimum zu regeln.

3.2.4.6 Verbindlichkeit

Leitbild

Das Leitbild ist in der Regel rechtlich nicht verbindlich. Es kann daher nur wirksam sein, wenn es eine breite Abstützung und Akzeptanz hat. Idealerweise wird es vom Souverän formal genehmigt und erhält so Verbindlichkeit im Sinne von Leitprinzipien für das Behörden- und Verwaltungshandeln. Rechtlich verbindlich sind selbstredend alle Ziele, die auf gesetzlichen Vorgaben beziehungsweise auf rechtlich abgestützten Aufträgen beruhen.

Organisationsreglement

Das Organisationsreglement ist rechtlich verbindlich.

3.2.4.7 Standortbestimmungen (Monitoring)

Die Evaluation auf normativer Ebene ist besonders anspruchsvoll, aber auch besonders wichtig. In regelmässigen Standortbestimmungen sind der Entwicklungsstand, die Fortschritte und die Probleme mit Blick auf das Leitbild zu erfassen und darzustellen. Dies kann mittels mehr oder weniger formeller Evaluationen geschehen, zum Beispiel in Form eines politischen Standortberichts. Indikatoren sind dazu geeignete Instrumente und spielen eine zunehmend wichtige Rolle. Solche Beurteilungen stützen sich ausserdem zunehmend auf vergleichende Beurteilungen mit anderen Gemeinden (Benchmarking).

3.2.5 Strategische Ebene: Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplan

Zentrale Aufgabe auf der strategischen Ebene ist die mittelfristige Grobsteuerung in der Gemeinde zur schrittweisen Umsetzung der Ziele des Leitbildes. Dies geschieht im Rahmen der Legislaturplanungen für die jeweiligen Legislaturperioden. Eine Übersicht zu den Schritten dieses Prozesses gibt Abbildung 8.

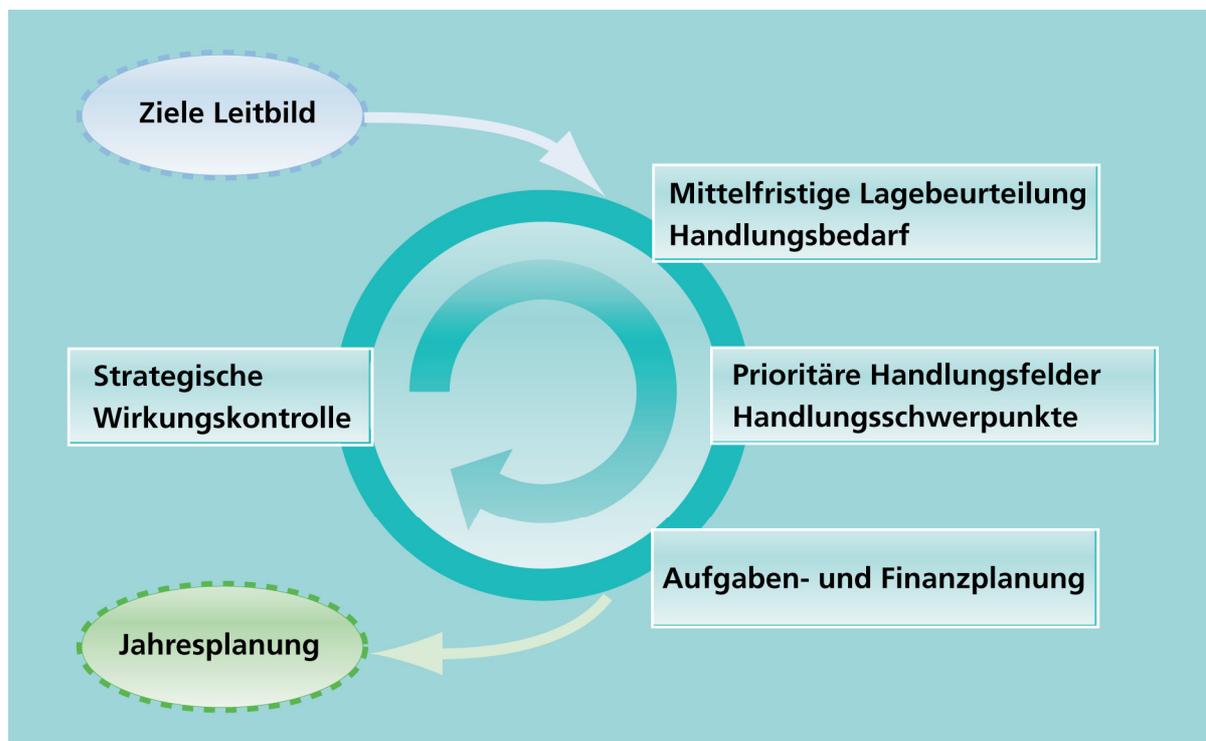


Abbildung 8: Legislaturplanung und Finanzplanung, Hauptanliegen **Effektivität**

3.2.5.1 Zweck und Bedeutung

Der strategischen Ebene als Brücke zwischen den langfristigen Zielen und den konkreten Massnahmen kommt eine Schlüsselrolle zu; sie stellt das oberste Management der Gemeindesteuerung dar. Auf dieser Ebene geht es darum, aufzuzeigen, wie die langfristigen Ziele mittelfristig und etappenweise erreicht werden sollen. Mittelfristig bedeutet entsprechend der Dauer der Legislaturperiode vier bis sechs Jahre. Die strategische Ebene spielt eine massgebende Rolle für eine kohärente Gemeindesteuerung.

3.2.5.2 Akteure

Die strategische Steuerung ist die Hauptaufgabe der Exekutive. Sie steht als gewählte Behörde im Schnittpunkt zwischen Politik, im Sinne des politischen Auftrages des Souveräns, und Verwaltung, im Sinne ihres Führungsauftrages auf der operativen Ebene. Die Exekutive ist einerseits gegenüber dem Souverän dafür verantwortlich, dass Ziele effektiv und effizient erreicht werden. Andererseits muss sie sicherstellen, dass die Verwaltung die nötigen Grundlagen schafft (Politikvorbereitung). Schliesslich ist sie verantwortlich für die Führung der Verwaltungseinheiten auf der operativen Ebene (Management).

Weil die Exekutive durch den Souverän periodisch neu bestellt wird, ergibt sich die Problematik politischer Kursänderungen. Aus diesem Grund ist die Frage der Verbindlichkeit des Leitbildes beziehungsweise des kohärenten Umgangs mit dessen langfristigen normativen Vorgaben äusserst wichtig.

3.2.5.3 Instrumente

Zentrales Instrument auf der strategischen Ebene ist die Legislaturplanung. Sie stellt das politische Schwerpunktprogramm der Exekutive dar. Entscheidend ist, dass sie konsequent auf der Basis des Leitbildes erarbeitet wird. Bei der Erarbeitung solcher politischer Programme sind die unvermeidlichen Zielkonflikte zu klären, Interessenabwägungen vorzunehmen und Prioritäten zu setzen.

Das zweite Instrument stellt die Finanzplanung dar, die vom Gemeindegesetz gefordert wird. Ideal ist es, wenn Legislatur- und Finanzplanung zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zusammengeführt werden.²² Damit können die geplanten Aufgaben direkt in ein Verhältnis zum verfügbaren Finanzrahmen gestellt und die ganzheitliche Planung transparent gemacht werden. So dient der IAFP einerseits der Planung, der Steuerung und der Kontrolle der Aufgaben sowie der Leistungsplanung in den einzelnen Handlungsbereichen gemäss den Legislaturzielen und andererseits den gesetzlichen Vollzugsaufgaben auf der Basis der prognostizierten Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben.

3.2.5.4 Verfahren

Grundsätzlich basieren die Legislaturplanung und der IAFP auf dem Zyklus der kontinuierlichen Verbesserung, also dem Managementzyklus: Lagebeurteilung (Ist-Soll-Vergleich), Handlungsbedarf, prioritäre Handlungsschwerpunkte, Massnahmenfestlegung für die Jahresplanung, Massnahmenumsetzung und Erfolgskontrolle.

- Die Legislaturplanung wird von der Exekutive erstellt, basierend auf den entsprechenden Grundlagen der verschiedenen Verwaltungsbereiche. Oftmals führt die Exekutive für die Legislaturplanung eine Sondersitzung durch, zum Beispiel in Form einer Klausurtagung. Dies fördert die ganzheitliche integrative Sicht.
- Der IAFP ist das Ergebnis der Abstimmung zwischen den Legislaturzielen und den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde. Die Grundlagen dafür liefern die Verwaltungsbereiche. Die definitiven Prioritäten setzt die Exekutive auf der Basis des Gesamtfinanzrahmens.

²² Heute werden in der Regel nur Finanzpläne erstellt. Der direkte Bezug der Finanzplanung zur Aufgabenplanung ist nicht gegeben.

Legislaturplanung und IAFP werden dem Parlament oder der Gemeindeversammlung zur Kenntnisnahme unterbreitet. Unter Umständen wird so bei kontroversen Fragen ein entsprechender politischer Prozess ausgelöst.

3.2.5.5 Inhalte

- Die Legislaturplanung besteht ausschliesslich aus den Legislaturzielen und den daraus abgeleiteten Massnahmen.
- Im Aufgaben- und Finanzplan werden die Massnahmen konkretisiert. Insbesondere werden die verfügbaren Mittel aufgrund des Gesamtfinanzrahmens zugeordnet.
- Der Aufgabenteil des IAFP kann auch Konzepte und Programme enthalten. Diese umfassen strategische Ausrichtungen und Massnahmenpakete für das Lösen umfassenderer Aufgaben in einzelnen Sachbereichen. Beispiele dafür sind ein Verkehrsplan oder ein kommunaler Energierichtplan.

3.2.5.6 Verbindlichkeit

Die Legislaturplanung begründet keine rechtliche Verpflichtung, die aufgeführten Massnahmen auch durchzuführen. Sie bildet aber die Basis für die Beurteilung, wie die Exekutive während einer Regierungsperiode ihre Ziele erreicht hat. In analoger Weise würde das auch für den IAFP gelten. Das Berner Gemeindegesetz gestattet den Gemeinden allerdings, die Verbindlichkeit dieser Instrumente festzulegen, um der dort geforderten Aufgabenüberprüfung gerecht zu werden (Art. 63 des Berner Gemeindegesetzes).

3.2.5.7 Wirkungskontrolle

Die strategische Wirkungskontrolle ist von zentraler Bedeutung für die Gemeindesteuerung. Sie kann in Form eines Geschäftsberichtes für die Legislaturperiode durchgeführt werden, im Sinne einer Selbstevaluation der Tätigkeit der Exekutive. Indikatorensysteme können die Ergebnisse der Evaluation griffiger, leichter erfassbar und damit auch konkreter machen.

3.2.6 Operative Ebene: jährliche Massnahmenplanung und -umsetzung

Zentrale Aufgabe der operativen Ebene ist die Realisierung der konkreten Massnahmen, die nötig sind, um die Legislaturziele zu erreichen. Eine Übersicht über die dabei notwendigen Schritte gibt Abbildung 9.

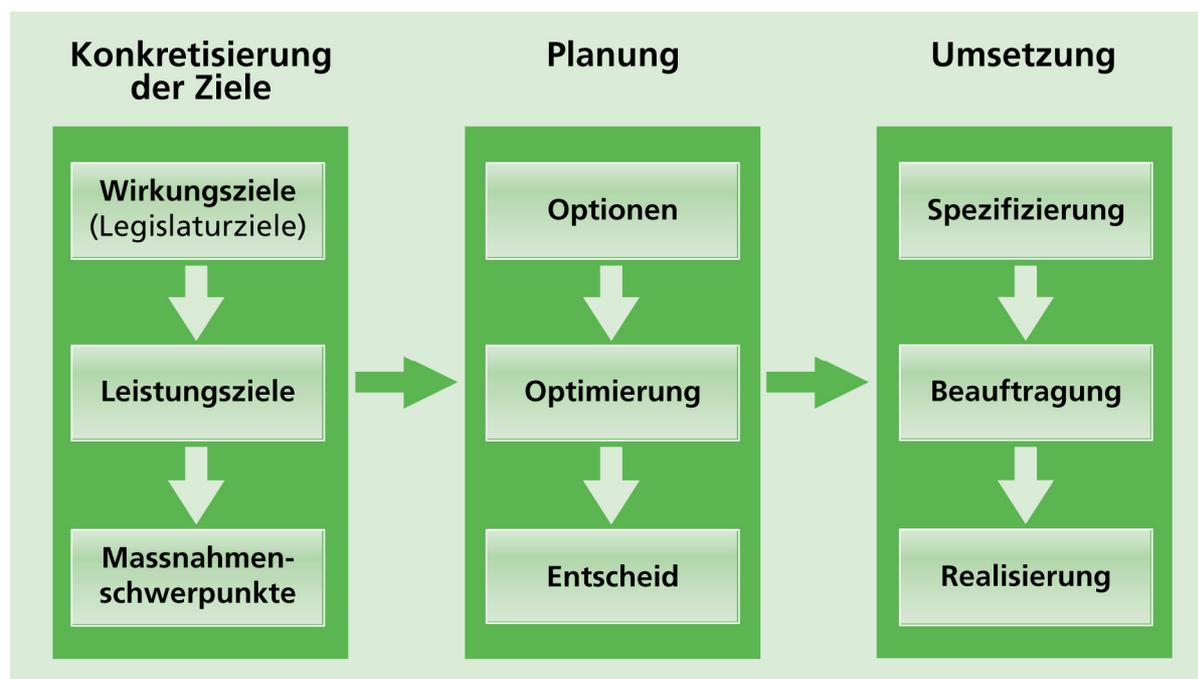


Abbildung 9: Massnahmenplanung bzw. -optimierung, Hauptanliegen **Effizienz**

3.2.6.1 Zweck und Bedeutung

Auf der operativen Ebene wird die konkrete Planung und Umsetzung der Massnahmen auf Basis der strategischen Vorgaben der Legislaturplanung respektive des IAFP durchgeführt. Ein wichtiger Schritt ist hier die Massnahmenoptimierung. Dabei werden die Leistungen und die verfügbaren Mittel im Detail, unter Umständen unter Prüfung verschiedener Varianten, aufeinander abgestimmt. Erst im Rahmen dieser Optimierung, die auf der Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen durchgeführt wird, lässt sich die Effizienz in der Erreichung der Jahresziele, und letztlich auch der strategischen Ziele, abschliessend beurteilen.

3.2.6.2 Akteure

Verantwortlicher Akteur ist die Verwaltung. Sie kann für die Planung und Umsetzung von Massnahmen Externe beziehen respektive die entsprechenden Aufgaben mehr oder weniger umfassend delegieren. Die Verantwortung für die sachgemässe Aufgabenerfüllung bleibt allerdings bei der Verwaltung.

Die Verwaltung ist nach Aufgaben beziehungsweise nach Handlungsbereichen strukturiert, für die sie die entsprechende Sachkompetenz sicherstellt.

3.2.6.3 Instrumente

Die Verwaltung ist in allen Handlungsbereichen verantwortlich für

- die Jahresplanung, insbesondere das Budget
- die Jahresrechnung und den Rechenschaftsbericht
- die Planung und Umsetzung der einzelnen Massnahmen. Hierfür stehen diverse Instrumente zur Verfügung, wie zum Beispiel Kosten-Nutzen-Analysen, Evaluationen oder Instrumente des Projektmanagements

3.2.6.4 Inhalte

Die Jahresplanung umfasst die Massnahmen, die Wirkungs- oder Leistungsbeurteilungen sowie die Kosten der Massnahmen in den verschiedenen Handlungsbereichen.

3.2.6.5 Verbindlichkeit

Budgets sind vom Souverän zu genehmigen und daher verbindlich.

3.2.6.6 Verfahren

Die Jahresplanung erfolgt gemäss individuellen, verwaltungsinternen Verfahren. Dabei sind formale Verfahren, wie zum Beispiel Projektauflagen und Mitwirkungsverfahren, zu berücksichtigen.

3.2.6.7 Leistungskontrolle

Die Leistungskontrolle umfasst einerseits den Umfang der Leistungserbringung, idealerweise mittels Leistungsindikatoren. Andererseits beinhaltet sie auch die Prüfung der Projektqualität mit Hilfe von Qualitätssicherung.

4 Nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene umsetzen

4.1 Verbinden der systematischen Gemeindesteuerung mit Nachhaltiger Entwicklung

In Kapitel 3 sind das Grundmodell der Gemeindesteuerung sowie die wesentlichen Elemente der systematischen Gemeindesteuerung dargestellt worden. Diese systematischen Ansätze zur Charakterisierung und zur Strukturierung der Gemeindesteuerung werden nun mit der Vision Nachhaltige Entwicklung verbunden.

Dazu greift die nachstehende Tabelle die drei Bereiche mit den Elementen der Gemeindesteuerung noch einmal auf und hebt die aus Sicht der NE besonders bedeutsamen Elemente hervor.

Strukturelle Elemente	Strategische Elemente	Kulturelle Elemente
<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsebenen • Rollenverteilung • Zeithorizonte • Instrumente und Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Zielorientierung • Effektivität • Effizienz • Kohärenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Partizipation • Information • Politische Kultur • Personalentwicklung / Unternehmenskultur

Tabelle 5: Elemente der Gemeindesteuerung

Wichtig sind aus Sicht der NE neben der Zielorientierung die inhaltliche Kohärenz, der Umgang mit den unterschiedlichen Zeithorizonten, insbesondere der langfristigen Perspektive, und die Partizipation. Diese Elemente kommen in Darstellungen, die auf NPM fokussiert sind, in der Regel eher zu kurz. Auch die übrigen Elemente der systematischen Gemeindesteuerung beeinflussen die Umsetzung der Vision NE. Sie sind jedoch nicht spezifisch durch die NE begründbar.

Parallel dazu ist zu zeigen, wie die Vision NE in das Grundmodell der Gemeindesteuerung einfließt. Dafür ist entscheidend, dass die Zielorientierung ein zentrales strategisches Element einer guten Gemeindepolitik ist. NE ist eine umfassende Zielsetzung, die alle zivilisatorischen Aspekte umfasst. Sie ist somit die sinnvolle Zielvorgabe, auf die mit einer systematischen Gemeindesteuerung hingearbeitet werden kann. NE als langfristige inhaltliche Zielvorgabe wird so zur zentralen Maxime der NE-orientierten Gemeindepolitik.

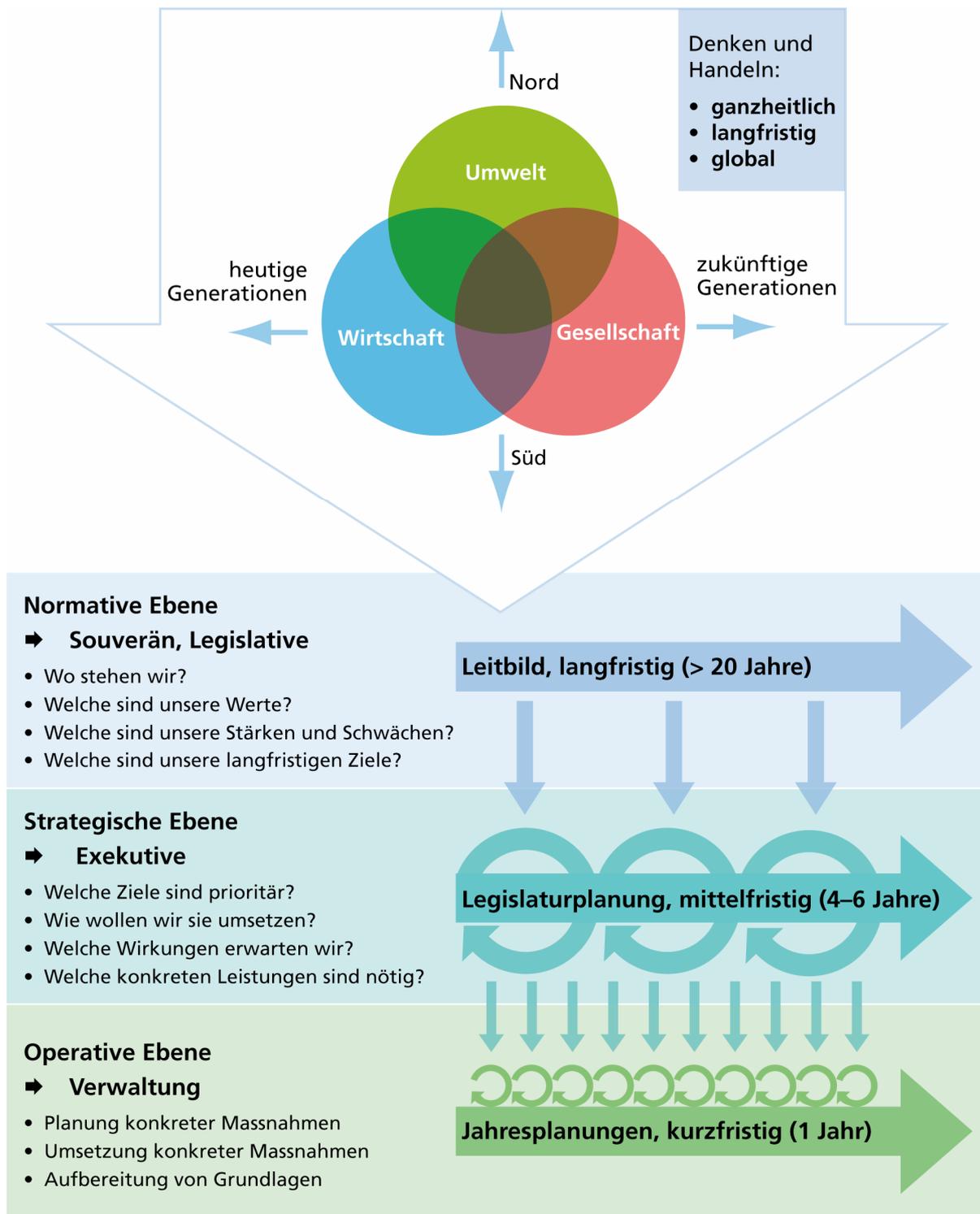


Abbildung 10: Die langfristige inhaltliche Zielvorgabe NE durchdringt alle Ebenen einer systematischen Gemeindesteuerung.

Abbildung 10 zeigt schematisch, dass bei einer NE-orientierten Gemeindepolitik die NE als langfristige Zielsetzung als Input ausgehend von der höchsten Ebene in die Entscheidungsebenen, Zuständigkeiten und Zeithorizonte der systematischen Gemeindesteuerung einfließt.

Aus der Verbindung der systematischen Gemeindesteuerung mit der inhaltlichen Zielsetzung NE können für die NE-orientierte Gemeindepolitik zehn wichtige Aspekte identifiziert werden. Tabelle 6 gibt dazu einen Überblick. NE als primär inhaltliche Zielsetzung führt zu zahlreichen Inputs und Impulsen in die entsprechenden Aspekte der Gemeindesteuerung. Letztere können vier Bereichen zugeordnet werden, nämlich Vision, Struktur, Prozesse und Instrumente.

	Aspekte Nachhaltige Entwicklung	Input/Impuls	Aspekte Gemeindesteuerung
Vision	Hintergrund und Geschichte	➔	Hintergrund und Geschichte
	Grundverständnis und Postulate der NE	➔	Selbstverständnis der Gemeinde
Struktur	institutionelle Anforderungen aus Sicht NE	➔	Gemeindeorganisation
	Handlungsfelder und Zielbereich, NE-Indikatorensystem	➔	Fachbereiche bzw. Ressort
Prozesse	Lagebeurteilung aus Sicht NE, langfristige Ziele aus Sicht NE, prioritäre Handlungsschwerpunkte aus Sicht NE	➔	Leitbild, d.h. langfristige Zielsetzungen und Schwerpunkte auf Basis Lagebeurteilung
	NE-Beurteilung von Strategien und Konzepten	➔	Legislaturplanung, IAFP aufgrund mittelfristiger Prioritäten
	NE-Beurteilung von Projekten	➔	Jahresplanung inkl. Budget, Massnahmen
	Kohärenz	➔	Controlling
Instrumente	integrale Beurteilung und Planung, ganzheitliche NE-Beurteilung	➔	analytische Instrumente (indikatorenbasiert)
	basisgestützte Beurteilung «Partizipation»	➔	diskursive Instrumente (Einbezug der Bevölkerung)

Tabelle 6: Impulse der NE-Aspekte auf Aspekte der systematischen Gemeindesteuerung

4.2 Die Aspekte der NE-orientierten Gemeindepolitik im Einzelnen

4.2.1 Hintergrund und Geschichte: Nachhaltige Entwicklung als neue Herausforderung

Die Politik einer Gemeinde ist immer das Ergebnis einer langfristigen, historischen Entwicklung, die zu unterschiedlichen Teilen gemeindespezifisch geprägt ist. Zu nennen sind die geschichtliche Entwicklung der Gemeinde selbst, die Entwicklung ihres näheren und weiteren Umfeldes sowie die Entwicklung der allgemeinen Rahmenbedingungen. Die Grösse der Gemeinde sowie ihre wirtschaftliche und regionale Bedeutung haben wesentlichen Einfluss auf das Spannungsfeld, in dem die Gemeinde in der Vergangenheit ihre Politik ausgestaltet hat. Ein weiterer Faktor sind Persönlichkeiten, die als Behördenmitglieder oder zentrale Akteure die Geschicke der Gemeinde beeinflussten.

Auch die Vision NE hat ihren Hintergrund und ihre Geschichte. Sie sind für das Verständnis der NE und damit die NE-orientierte Gemeindepolitik von grosser Bedeutung. Im Grundsatz sind sie für die Gemeinde neuartig: Erstmals geht es um die zivilisatorische Entwicklung und um deren Perspektiven vor einem globalen Hintergrund. Die globale Entwicklung beziehungsweise die globalen Auswirkungen der zivilisatorischen Entwicklung sind zwangsläufig die Folge der Handlungen aller Erdenbewohnerinnen und -bewohner. Die Erkenntnis, dass diese Entwicklung bis in jede Gemeinde hineinreicht, weist auf eine neuartige Verantwortung der Gesellschaft als Ganzes hin.

Vor diesem Hintergrund ist die Aufforderung «global denken – lokal handeln» eine neue, anspruchsvolle Herausforderung für das politische Denken und Handeln in der Gemeinde. Wie sie darauf reagiert respektive reagieren kann, wird wohl noch für längere Zeit Gegenstand von Überlegungen und Diskussionen sein. Für die Gemeinde ist die Entwicklung eines Verständnisses ihrer Rolle im Kontext einer globalen Entscheidungshierarchie von zentraler Bedeutung. Kapitel 28 der «Agenda 21» greift dieses Thema auf. Es gibt für die lokale Ebene den Anstoss zu einer Auseinandersetzung mit dem Thema und weist auf die Verantwortung der Gemeinden hin.

Aus der Thematik der NE ergeben sich für eine Gemeinde zwei Konsequenzen: Einerseits ist davon auszugehen, dass die übergeordneten Vorgaben und gesetzlichen Regelungen von Kanton und Bund sukzessive den Anforderungen einer NE angepasst werden. Die Gemeinde wird so von aussen zu einer mehr oder weniger bewussten Auseinandersetzung mit der NE geführt. Andererseits kann und soll gemäss Kapitel 28 der «Agenda 21» die Gemeinde selber das Thema NE aufgreifen, für sich interpretieren und in ihre Politik integrieren.

Für eine Gemeinde, die als Ziel eine NE-orientierte Gemeindepolitik ins Auge fasst, geht es somit zunächst darum, sich mit der Vision NE auseinander zu setzen und ihr Verständnis der Thematik NE zu vertiefen.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Was verstehen wir unter NE?
- Was bedeutet das Verständnis von NE, so wie es heute in der Schweiz verankert ist, für die Gemeinden?

- In welcher Weise sind die Bundesverfassung, die Strategie des Bundesrates und die Kantonsverfassung für unsere Gemeinde verpflichtend?
- Wie ist NE aus der Sicht unserer Gemeinde zu interpretieren? Welche Rolle spielt unsere Gemeinde bei der NE?
- Wo bestehen Verständnis- und Akzeptanzprobleme sowie Interessenkonflikte bezüglich der Vision NE in unserer Gemeinde?

4.2.2 Selbstverständnis der Gemeinde: Nachhaltige Entwicklung als wichtiger Grundwert

Das Selbstverständnis einer Gemeinde drückt aus, wie sie sich als eigenständiges Gemeinwesen positioniert und welches ihre Entwicklungsperspektiven sind. Es geht gewissermassen um den Charakter und die Grundwerte der Gemeinde. Man kann dieses Selbstverständnis auch als Vision bezeichnen. Das Entwickeln einer solchen Vision ist stark von der Geschichte der Gemeinde und von äusseren Faktoren bestimmt. Erfahrungsgemäss bleibt der Gemeinde aber ein erheblicher Spielraum für die Gestaltung ihres Selbstverständnisses.

Das Selbstverständnis der Gemeinde ist einer der zentralen Ansatzpunkte für die NE auf lokaler Ebene. Wie weit versteht sich die Gemeinde als Teil der globalen Gemeinschaft, heute und in Zukunft? Wie weit akzeptiert sie, dass sich damit eine Auseinandersetzung mit dem Thema NE aufdrängt? Wie aktiv oder wie passiv will sie sich verhalten gegenüber den neuen Sichtweisen und Rahmenbedingungen?

Auf Bundesebene zum Beispiel stellt die Verfassung die Thematik NE an oberste Stelle. Der Kanton Bern verpflichtet sich in seiner Verfassung implizit ebenfalls klar zu einer NE. Kapitel 28 der «Agenda 21» postuliert, dass sich auch die Gemeinden explizit dieser neuen Herausforderung stellen und NE in ihr Selbstverständnis integrieren. Diverse Gemeinden im Kanton Bern haben dies bereits getan, indem sie das Thema NE bewusst ansprechen. Sie tun dies analog zur Bundesverfassung in einer Präambel zur Gemeindeordnung oder zu einem Leitbild.

In die Grundsatzdokumente der Gemeinde sind die Grundpostulate der NE – ganzheitliches Denken und Handeln, Solidarität mit den zukünftigen Generationen und mit allen heutigen Erdenbewohnerinnen und -bewohnern – angemessen als Grundwerte zu integrieren.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Welche Werte sind für uns als Gemeinde wichtig?
- Was bedeuten die Grundpostulate der NE für unser Selbstverständnis?
- Wie wichtig ist NE für unsere Gemeinde?
- Welche Rolle soll unsere Gemeinde im regionalen oder nationalen Umfeld haben? Verstehen wir uns als Landgemeinde, als Agglomerationsgemeinde, als Stadt oder als Tourismusgemeinde?
- Welche Schwerpunktthemen werden und sollen unsere Entwicklung bestimmen?

4.2.3 Gemeindeorganisation: Klärung und Integration der Nachhaltigen Entwicklung

Wichtig für die Gemeinde als Institution ist die Frage, wie die Gemeindepolitik aus inhaltlicher und organisatorischer Sicht ausgestaltet ist und wie sie funktioniert. Geeignete organisatorische Regelungen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die inhaltlichen Probleme identifiziert werden können und dass sie sich effektiv und effizient lösen lassen. Die dazu notwendigen Grundelemente der systematischen Gemeindesteuerung sind in Kapitel 3 zusammengefasst worden.

Der Stand der Entwicklung der Gemeindesteuerung ist heute in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich. Minimalanforderungen formuliert das kantonale Gemeindegesetz: Jede Gemeinde hat eine Gemeindeordnung und in unterschiedlichem Ausmass weitere organisatorische Reglemente zu erlassen. Damit sind die Strukturen und Verantwortlichkeiten bereits weitgehend geregelt. Zu inhaltlichen Aspekten und Aufgabenlösungen werden in der Regel – wie bereits erwähnt – nur minimale Hinweise gegeben.

Die NE-orientierte Gemeindepolitik stellt die Gemeinde vor zwei Aufgaben:

1. Die organisatorischen Grundlagen und Regelungen sind aus Sicht einer modernen Gemeindepolitik zu überprüfen, zu klären und allenfalls zu ergänzen. Basis dafür ist das Grundmodell der systematischen Gemeindesteuerung.
2. Die NE-relevanten und -spezifischen Aspekte im System der Gemeindesteuerung sind zu klären. Ihre Integration in die Gemeindeordnung und -politik ist entsprechend auszugestalten.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Wie funktioniert unsere Gemeindesteuerung?
- Welche NE-Aspekte sind einzuführen oder zu stärken?
- Welches sind unsere heutigen Steuerungsprozesse und Verfahren? Welche Steuerungselemente sind bereits eingeführt, auf welche verzichten wir bewusst?
- Welches sind die Aufgaben, die der Gemeinde vorgegeben sind? Welche Aufgaben, die nicht vorgegeben sind, sind für unsere Gemeinde wichtig?
- Sind NE-relevante Aufgaben ausdrücklich in der Gemeindeordnung zu verankern?

4.2.4 Fachbereiche und Ressorts: ganzheitliche Sicht auf die Aufgabenbereiche

Die Strukturierung der Verwaltung nach Aufgabenbereichen ist ein zentrales Element der Gemeindeorganisation. Sie bildet die Grundlage für die fachlichen Verantwortungsstrukturen der Verwaltung, ihre Gliederung in Ressorts und Fachbereiche. Heute bestehen von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Regelungen.

Eine zweckmässige Strukturierung ist unumgänglich für die effiziente und fachlich kompetente Aufgabenerfüllung. Dadurch wird allerdings die sektorielle Sichtweise gefördert. Dieser Nachteil muss im Interesse der gesamtheitlichen Sicht auf strategischer Ebene kompensiert werden. Sicherzustellen, dass die Gemeinde ganzheitlich handelt, ist eine der anspruchsvollsten Aufgaben der Gemeindepolitik, weil dazu in höherem Masse Interessenabwägungen und Prioritätensetzungen nötig sind. Speziell

anspruchsvoll ist dies für Exekutiven mit Mitgliedern, die sich einzeln politisch sehr unterschiedlich orientieren.

Auch in Abstimmungen ist die politische Meinungsbildung oft stark von einem sektoriellen Blickwinkel geprägt und behindert die ganzheitliche Sicht. Dazu kommt, dass die modernen Managementansätze aus Effizienzgründen die Tendenz zur sektoriellen Handlungsweise fördern.

Die ganzheitliche Sicht ist jedoch eines der zentralen Postulate der NE, speziell was die Gleichwertigkeit der Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft anbelangt. Dementsprechend muss grosses Gewicht darauf gelegt werden, dass alle Aufgabenbereiche gleichwertig beachtet werden und mit Hilfe der Zielbereiche der NE (vgl. Kapitel 2.3.2.6.) gesamtheitlich beurteilt werden. Im konkreten Einzelfall kann die Bedeutung der verschiedenen Zielbereiche je nach den Gegebenheiten unterschiedlich sein.

Zwei Punkte sind bei der Strukturierung der kommunalen Aufgabenbereiche wichtig:

1. Die Gesamtsicht mit Hilfe der Zielbereiche der NE fördert das Bewusstsein für ganzheitliches Denken und Handeln, wie es die NE fordert. Die Gemeinden sollten deshalb ihr Aufgabenspektrum und die entsprechenden Verwaltungsstrukturen an dieser Gesamtsicht spiegeln.
2. Die Gemeinden sollten sich gemeinsam auf ein System von Zielbereichen einigen, die für die verschiedenen Handlungsfelder repräsentativ sind. An diesem System können sie, wenn möglich mittels Indikatoren, den Stand und die Entwicklung in den wichtigen Zielbereichen beurteilen sowie Entwicklungsziele definieren.

Im Kanton Bern sind die Zielbereiche weitgehend im Rahmen des kantonalen Verständnisses von NE vorgegeben (vgl. Ziff. 2.3.2.6.). Auf dieser Basis können Gemeinden die notwendigen Strukturen für ihre spezifische Situation erarbeiten und sie in der Gemeindeordnung verankern.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Welche Aufgaben stehen in unserer Gemeinde gegenwärtig im Vordergrund?
- Sind die heutigen Aufgabenbereiche aus der Sicht der Umwelt, der Wirtschaft und der Gesellschaft ausgewogen?
- Wo sind aus Sicht der NE bei den Aufgaben Ergänzungen erforderlich? Wo besteht Handlungsbedarf?
- Wie können wir die Aufgaben zweckmässig zu Aufgabenbereichen oder Ressorts zusammenfassen?
- Mit welchen Instrumenten und Indikatoren beurteilen wir die verschiedenen Aufgaben? Auf welchen Zielbereichen sollen die Indikatoren beruhen?

4.2.5 Leitbild: Nachhaltige Entwicklung als Leitidee

Wichtige Grundlage für die Gemeindepolitik ist ein aussagekräftiges Leitbild, das auf die Gemeinde zugeschnitten ist. Es enthält die übergeordneten Werte und die langfristigen Ziele der Gemeinde. Die Erarbeitung des Leitbildentwurfs findet meist durch die Exekutive statt, in grösseren Gemeinden zusammen mit der Verwaltung. Möglich ist auch eine Erarbeitung in mehr oder weniger enger Abstimmung mit dem Souverän oder dem Parlament. Wenn ein Leitbild seine normative Wirkung entfalten soll, dann ist über seinen Inhalt ein möglichst breiter Konsens notwendig. Das Leitbild sollte deshalb vom Souverän oder vom Parlament genehmigt oder zumindest zustimmend zur

Kenntnis genommen werden. Die Ziele auf dieser Ebene bilden den bestimmenden Input und den Orientierungsrahmen für die Gemeindepolitik. Ohne explizite Darlegung solcher Ziele ist eine effektive und effiziente Gemeindepolitik nicht möglich. Grundelemente des Leitbildes sind die Grundwerte, das Selbstverständnis und die langfristigen Ziele der Gemeinde.

Für das Leitbild sind mit Blick auf die Umsetzung der NE auf lokaler Ebene fünf Punkte entscheidend:

1. Das Leitbild muss auf einer umfassenden Standortbestimmung respektive Lagebeurteilung der Gemeinde aus Sicht der NE beruhen (z.B. SWOT-Analyse, Benchmarking).
2. Die Grundpostulate, Ziele und Minimalanforderungen der NE müssen in das Leitbild integriert sein.
3. Die Grundwerte müssen mit denjenigen der NE kompatibel sein
4. Die langfristigen Ziele müssen konkret formuliert sein, sodass sie als Basis für eine transparente Planung und Erfolgskontrolle dienen können.
5. Die langfristigen Ziele müssen im Konsens mit den lokalen Akteuren erarbeitet werden, sie müssen politisch akzeptiert und verbindlich sein.

Langfristig bedeutet im Zusammenhang mit einem Leitbild rund 20 Jahre. Für gewisse Aspekte ist im Hinblick auf die zukünftigen Generationen eine noch längere Sichtweise zu berücksichtigen. Die periodische Überprüfung des Leitbildes im Sinne der Erfolgskontrolle ist nach jeder Legislaturperiode zweckmässig.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Was sind unsere Grundwerte, auch aus Sicht der NE?
- Was sind unsere Stärken und Schwächen? Wo sehen wir unsere Chancen und Risiken?
- Wo stehen wir auf dem Weg zur NE in den verschiedenen Handlungsfeldern beziehungsweise Zielbereichen, auch im Vergleich zu anderen Gemeinden?
- Was sind die langfristigen Ziele der Gemeindepolitik?
- Welches sind die wichtigen Handlungsschwerpunkte unserer Gemeinde?

4.2.6 Legislaturplanung und IAFP: Umsetzung des Leitbildes

Umgesetzt werden die Ziele des Leitbildes schrittweise über die mittelfristige Grobsteuerung auf der strategischen Ebene. Das Instrument dazu ist vor allem die Legislaturplanung für die einzelnen Legislaturperioden.

Auf der strategischen Ebene sind die zentralen Aufgaben der Exekutive angesiedelt. Dieser Ebene kommt als oberster Managementebene eine Schlüsselrolle zu. Sie dient als Brücke zwischen den langfristigen Zielen und den konkreten Massnahmen. Es geht dabei meistens noch nicht um Massnahmen, sondern vor allem um Strategien, Konzepte und Programme, die auf der operativen Ebene erst noch konkretisiert werden müssen. Auch wenn es ausschliesslich um die Umsetzung der übergeordneten Ziele geht, sind gerade auf dieser Ebene die wesentlichen Zielkonflikte zu behandeln. Es sind Interessenabwägungen und Prioritätensetzungen vorzunehmen. Dies betrifft vor allem den Abgleich zwischen Ressourcen und Aufgaben respektive Bedürfnissen.

Der Exekutive kommt hier die Führungsrolle zu. Für eine Politik im Sinne der NE muss sie sicherstellen, dass folgende fünf Anliegen bei der Legislaturplanung beachtet werden:

1. Die Kohärenz zwischen den übergeordneten Zielen aus dem Leitbild und der strategischen Umsetzungsplanung, der Legislaturplanung, muss gewährleistet sein.
2. Die Anliegen aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft müssen bei der Prioritätensetzung entsprechend dem Handlungsbedarf berücksichtigt werden. Das gilt auch für die Gestaltung der Strategien und Konzepte sowie für die Nutzung der Handlungsspielräume (NE-Beurteilung von Konzepten und Programmen).
3. Die Zielsetzungen für die Aufgabenerfüllung müssen auf den möglichen Einsatz der Ressourcen abgestimmt sein. Zweckmässig ist dabei ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), der die Basis für die Effektivitätsprüfung bildet.
4. Planen und Entscheiden beruht auf einer ganzheitlichen, ressortübergreifenden Sicht und liegt in der Gesamtverantwortung der Exekutive.
5. Die relevanten Akteure können bei der Konsensfindung angemessen mitwirken.

Mittelfristig bedeutet vier bis sechs Jahre, entsprechend der Legislaturperiode beziehungsweise der Legislaturplanung. Anpassungen und allfällige Präzisierungen für die Lösung der Aufgaben müssen bei der Detailplanung auf der operativen Ebene erfolgen.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Welche Handlungsfelder werden in der nächsten Legislaturperiode aufgrund des Leitbildes und des bereits erreichten Standes als vordringlich (prioritär) erachtet?
- Welche Massnahmenkonzepte sind in den prioritären Handlungsfeldern nötig?
- In welchen Bereichen kann im Rahmen der verfügbaren Mittel die NE am meisten gefördert werden?
- Welche konkreten Entwicklungsschritte und Wirkungen werden erwartet?
- Wo sind Investitionen zur Erfüllung von Minimalanforderungen nötig?

4.2.7 Jahresplanung und Massnahmen: ganzheitliche Optimierung

Die Legislaturziele und Massnahmenkonzepte, die in der Legislaturplanung definiert worden sind, werden auf der operativen Ebene verfolgt, dies im Rahmen der Detailplanung und der Umsetzung der konkreten Massnahmen. Dies ist primär die Aufgabe der Verwaltung und Gegenstand der Jahresplanung in den einzelnen Ressorts. Ein wichtiger Schritt ist die Massnahmenoptimierung. Mit ihr werden die Leistungen und die verfügbaren Mittel, inklusive der Prüfung möglicher Varianten, im Detail aufeinander abgestimmt. Erst im Rahmen solcher Optimierungen auf der Basis von Nutzen-Kosten-Überlegungen lässt sich abschliessend beurteilen, wie effizient die Jahresziele, und letztlich die strategischen Ziele und Massnahmenkonzepte, erreicht wurden.

Obwohl es bei der Jahresplanung, inklusive Budget, ausschliesslich um die Umsetzung der gesetzten Ziele geht, sind hier vier wesentliche Anliegen der NE zu berücksichtigen:

1. Die Minimalanforderungen im Sinne des Konzepts «Schwache Nachhaltigkeit plus» einschliesslich der Gesetzeskonformität möglicher Lösungsvarianten sind zu beachten (vgl. Kapitel 2).
2. Im Rahmen einer NE-Beurteilung sind wichtige Vorhaben beziehungsweise entsprechende Variantenvergleiche aus der Gesamtsicht der NE zu beurteilen und zu optimieren.
3. Grosse ressortübergreifende Vorhaben sind in einem ressortübergreifenden Gremium zu beurteilen.
4. Unmittelbar und stark Betroffene sind bei der Lösungsbeurteilung, und gegebenenfalls auch bei der Umsetzung, unter Berücksichtigung der formell geregelten Mitwirkungsverfahren angemessen einzubeziehen.

Erst auf der operativen Ebene entfalten die Folgen von übergeordneten Entscheiden Wirkung. Aus diesem Grund sind in den Prozessen angemessene Rückkopplungen mit der übergeordneten Entscheidungsebene vorzusehen.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Welche Massnahmen sind im anstehenden Jahr zu planen und umzusetzen?
- Sind die Massnahmen im Einklang mit der Legislaturplanung?
- Welche Massnahmen sind aus Sicht der NE wichtig?
- Wie wird die Effizienz der Massnahmen beurteilt? Wurde die effizienteste Lösungsvariante gewählt?
- Wurden die Wirkungen auf die Betroffenen beurteilt und deren Interessen angemessen berücksichtigt?

4.2.8 Kohärenz: Zielkonformität sicherstellen

Von zentraler Bedeutung ist die Konformität der mittelfristigen Legislaturplanungen untereinander sowie der kurzfristigen Jahresplanungen und Massnahmen mit der langfristigen Zielvorgabe der NE im Leitbild. Im Rahmen der Controllingzyklen müssen die Erfordernisse der Kohärenz deshalb entsprechend beachtet werden.

Das Controlling muss aus Sicht der NE strukturierte systematische Prozesse anbieten, mit Hilfe derer der Gefahr begegnet werden kann, dass angestrebte Ziele in vertikaler, horizontaler oder zeitlicher Hinsicht auseinander driften:

1. In vertikaler Hinsicht ist die Kohärenz zwischen dem Leitbild, den einzelnen Legislaturplanungen und den Jahresplanungen sicherzustellen.
2. In horizontaler Hinsicht muss gewährleistet sein, dass die strategischen Ausrichtungen der einzelnen Ressorts innerhalb der Gemeindeverwaltung kohärent sind.
3. In zeitlicher Hinsicht müssen die einzelnen Legislaturplanungen respektive die Jahresplanungen aufeinander abgestimmt und auf die Ziele des Leitbildes ausgerichtet sein.

Typische Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind:

- Nimmt die Legislaturplanung die Anliegen, Stossrichtungen und Schwerpunkte des Leitbildes auf?
- Bauen die einzelnen Legislaturplanungen in sinnvoller Weise aufeinander auf, sodass die Ziele des Leitbildes langfristig erreicht werden können?
- Leisten die ins Auge gefassten Ergebnisse der einzelnen Jahresplanungen die notwendigen Beiträge an die Zielerreichung der Legislaturplanung?
- Sind die Jahresplanungen der einzelnen Verwaltungsressorts soweit nötig aufeinander abgestimmt und koordiniert? Besteht eine Gesamtsicht über die einzelnen sektoriellen, ressortbezogenen Jahresplanungen?

4.2.9 Analytische Instrumente: Indikatorensysteme für die Nachhaltigkeitsbeurteilung

Im Rahmen einer guten Gemeindepolitik müssen auf allen Entscheidungs- und Handlungsebenen sowie bei allen Prozessschritten Vorhaben und Entscheide auf ihre Effektivität und Effizienz überprüft werden. Dazu werden verschiedene analytische Instrumente eingesetzt, zunehmend solche, die auf Indikatoren beruhen. Ebenso werden Beurteilungen von Zuständen (Lagebeurteilung) und die Beurteilung des Fortschrittes der Gemeindeentwicklung (Erfolgskontrolle) auf indikatorenbasierte Instrumente abgestützt.

Indikatorensysteme sind auf der obersten normativen Ebene ein Mittel, um festzustellen, ob tatsächlich gemäss den übergeordneten Zielen gehandelt wird und ob sich die Gemeinde in die Richtung entwickelt, die im Leitbild vorgegebenen ist. Auf der strategischen Ebene dienen sie der Prüfung, ob die gewählten Vorgehenskonzepte, Programme und Massnahmenpläne die gewünschten Wirkungen erzielen, das heisst, ob sie effektiv sind. Schliesslich geht es auf der operativen Ebene darum, die Effizienz der einzelnen Massnahmen zu prüfen.

Aus Sicht der NE sind solche Beurteilungen besonders wichtig. Zu den Kernfragen einer NE-orientierten Politik gehört die Frage, ob ein Zustand, eine Entwicklung, Vorhaben oder Massnahmen der NE förderlich sind. Dabei ist im Besonderen auf die Überprüfung der folgenden drei Aspekte Gewicht zu legen:

1. die Kohärenz der spezifischen Ziele der Gemeinde mit den Zielen und Grundprinzipien der NE
2. die konsequente Verfolgung der Ziele der Gemeinde über die Zeitachse
3. die ressortübergreifende Planung und die ganzheitliche Beurteilung wichtiger Strategien und Vorhaben

Derartige Beurteilungen sollten sich nicht nur auf konkrete Vorhaben auf der operativen Ebene beschränken, sondern auf allen Ebenen der Gemeindesteuerung zur Anwendung kommen.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Zeigen die massgeblichen Indikatoren eine Entwicklung in die gewünschte Richtung an?
- Sind die Strategien und Vorhaben der einzelnen Ressorts aufeinander und auf die Ziele der Gemeinde abgestimmt?

- Erzielen die umgesetzten Strategien und Vorhaben die erwünschten Wirkungen?
- Erbringen alle Ressorts Leistungen im Sinne des Leitbildes?
- Werden Zielerfüllung, Effektivität und Effizienz in den massgebenden Prozessen und bei den wichtigen Vorhaben konsequent beachtet?

Die Entwicklung entsprechender Instrumente ist im Kanton Bern bereits fortgeschritten. Dabei geht es sowohl um Instrumente der Gemeindesteuerung allgemein wie auch um Instrumente, die sich bereits an der NE orientieren.²³ Zu nennen sind:

- **Führungs-Cockpit für Gemeinden (noch nicht NE-orientiert):**
Das vom Amt für Gemeinden und Raumordnung entwickelte Cockpit dient primär der Exekutive als Informationsinstrument über den Stand wichtiger Indikatoren. Idee ist, dass es über den Stand der Zielerreichung der Legislaturziele informiert. In Zukunft soll es auf die Sicht der NE ausgerichtet werden. Es dient als Erfolgskontrollinstrument im Managementzyklus auf der strategischen Ebene.
- **Zielbereiche (qualitativ) und Indikatoren (quantitativ) des NE-Kernindikatoren-systems:**
Die Kernindikatoren sind ein Zielbereichs- und Indikatorensystem, das konsequent auf die NE-Strategie des Bundesrates aufbaut. Es kann in erster Linie für eine grobe Lagebeurteilung verwendet werden, aber auch der Beurteilung der Entwicklung dienen. Besonders wichtig ist es bei der Lagebeurteilung im Rahmen der Initiierung einer NE-orientierten Gemeindepolitik. Die Zielbereiche können vor allem bei kleinen Gemeinden für die qualitative Beurteilung eingesetzt werden, bei eher grossen Gemeinden sind quantitative Indikatoren für eine Beurteilung, inklusive Benchmarking, nützlich.
- **Nachhaltigkeitskompass:**
Der Nachhaltigkeitskompass ist ein Instrument zur Beurteilung der Wirkungen wichtiger Vorhaben auf die NE. Er basiert auf einem umfassenden NE-Indikatorensystem, die Beurteilung erfolgt qualitativ. Der Nachhaltigkeitskompass wird bereits in verschiedenen Kantonen eingesetzt.

4.2.10 Diskursive Instrumente: Partizipation im Sinne der «Agenda 21»

Die Gestaltung der Politik einer Gemeinde sollte sich nicht nur auf Beurteilungen mittels systematischer und analytischer Instrumente abstützen, sondern auch auf einen Meinungsbildungsprozess mit den Betroffenen. Im schweizerischen Verständnis der direkten Demokratie stellt der Souverän die massgebende politische Instanz dar, speziell für die grundsätzliche Ausrichtung der Politik. In deren Rahmen werden zwar gewisse Kompetenzen an entsprechend legitimierte Behörden delegiert, letztlich bleibt die Entscheidungskompetenz aber beim Souverän.

Die Bevölkerung gezielt einzubeziehen, ist vor allem dann zweckmässig, wenn es um grundsätzliche Fragen geht oder wenn die Bevölkerung oder Teile davon von einem Vorhaben stark betroffen sind. So ist es beispielsweise bei der Entwicklung eines Leitbildes

²³ Der Kanton Bern hat einen Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung veröffentlicht, der Hinweise zu verfügbaren Beurteilungsinstrumenten enthält. Auch das Bundesamt für Raumentwicklung stellt eine Übersicht zu NE-Beurteilungsinstrumenten zur Verfügung.

sinnvoll, die Ideen und Anliegen der Bevölkerung von Anfang an zu berücksichtigen und nicht lediglich ein fertiges Leitbild von der Gemeindeversammlung genehmigen zu lassen.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten, formelle wie informelle, bieten auf Gemeindeebene eine breite Plattform zum Einbezug der Bevölkerung. Auf Gemeindeebene ist die Bevölkerung am direktesten betroffen und am besten informiert. Dementsprechend ist in der Schweiz die Lokalpolitik auch die lebendigste Politik. Aus Sicht der Gemeinde gibt es zahlreiche Argumente für eine aktive Förderung der Partizipation. Neue Partizipationsformen bieten eine Chance, die Kultur der Zusammenarbeit und des Dialogs in der Gemeinde zu verbessern. Voraussetzung ist, dass bei den politischen Behörden der Wille vorhanden ist, die notwendigen Informationen zu vermitteln und die Ergebnisse ernst zu nehmen. Mit Beteiligungsprozessen kann aber auch den nicht stimm- und wahlberechtigten Personen, Kindern und Jugendlichen sowie Ausländerinnen und Ausländern, ermöglicht werden, sich einzubringen.

Aus Sicht NE ergeben sich drei Aspekte, die eine besondere Auseinandersetzung mit dem Thema Partizipation der Bevölkerung rechtfertigen:

1. Die Vision NE lässt sich nicht umsetzen, ohne dass sie von der breiten Bevölkerung akzeptiert und aktiv mitgetragen wird. Entsprechend grosse Bedeutung hat deshalb die Partizipation, also das Engagement und die angemessene Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen, juristischer Personen und nichtstaatlicher Organisationen wie der Kirche oder von Vereinen.
2. Während herkömmliche Politik weitgehend auf einem Kräftespiel unterschiedlicher Politik- und Gesellschaftsverständnisse beruht, ist NE, als eine im weitesten Sinne verstandene Verantwortung gegenüber der Schöpfung, ein quasi objektiver Anspruch an die Politik. Dieses Verständnis bindet die parteipolitisch geprägte, traditionelle Politik gegenüber einer Politik zurück, die alle Interessen gleichermaßen einbezieht.
3. Die Förderung demokratischer Spielregeln in der Politik und der Gesellschaft hat im Rahmen der Vision NE zusätzliche Impulse erhalten. Die globale Unterstützung demokratischer Prozesse wird, sofern dies überhaupt im Handlungsspielraum einer Gemeinde liegt, zu einem wichtigen Anliegen.

Ein Konzept für die Information und die Partizipation der Bevölkerung muss den Anforderungen an die Effektivität und die Effizienz der Gemeindesteuerung genügen. Ebenso muss sie die Grenzen von Partizipationsprozessen berücksichtigen. Wo kein Handlungs- und Gestaltungsspielraum besteht, dürfen über Partizipationsprozesse nicht unrealistische Erwartungen erzeugt werden. Auch kann mit neuen Partizipationsinstrumenten weder Führungsschwäche noch prinzipiellem Desinteresse und Politikverdrossenheit begegnet werden. Schliesslich darf Partizipation nicht dazu missbraucht werden, Gemeindeaufgaben kostengünstig an Freiwillige zu delegieren.

Typische Fragen, die sich hier stellen, sind:

- Welches sind aus Sicht der Partizipation die wichtigsten Themen in der Gemeinde?
- Werden die bestehenden formellen Beteiligungsverfahren zweckmässig genutzt?
- Wann ist der Einbezug von Interessengruppen, der breiten Bevölkerung oder anderer Gruppierungen mittels informeller Beteiligungsverfahren zweckmässig?
- Welche bestehenden und neuen Formen und Verfahren eignen sich für welche Zwecke?
- Was erwarten wir vom Einbezug der Bevölkerung?

In der Schweiz beziehungsweise im Kanton Bern bestehen umfangreiche rechtlich verankerte Instrumente zum Einbezug des Souveräns auf Gemeindeebene:

- Auf die Stimm- und Wahlberechtigten beschränkt ist das Recht, sich in Wahlen und Abstimmungen zu äussern und durch Volksinitiativen oder Referenden Volkssentscheide zu fordern.
- Das Petitionsrecht dagegen gilt für alle Personen, unabhängig von Alter oder Staatsbürgerschaft.
- Dasselbe gilt dort, wo es vorgesehen ist, für das Recht, an Planungen mitzuwirken und an Vernehmlassungen teilzunehmen.
- Im Kanton Bern gilt ferner das Öffentlichkeitsprinzip, das die Behörden anhält, aktiv über ihre Tätigkeiten zu informieren, und das jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente zuspricht. Dieser Zugang zu relevanten Informationen ist eine wichtige Voraussetzung für Partizipation.

Es steht den Gemeindebehörden darüber hinaus frei, die Partizipation der Bevölkerung über die rechtlich verankerten Möglichkeiten hinaus zu fördern. Dazu stehen im Rahmen der informellen Meinungsbildungsprozesse verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Traditionelle Instrumente wie Befragungen zu Zufriedenheit, Wünschen und Prioritäten bis hin zu Konsultationsabstimmungen über konkrete Fragen und Vorhaben.
- Neuere partizipative Verfahren wie Zukunftswerkstätten, runde Tische oder Jugendräte.

Etliche Berner Gemeinden haben mit solchen Instrumenten bereits Erfahrungen gesammelt.

4.3 Initiierung und Umsetzung der NE-orientierten Gemeindepolitik

In der Regel wird die Verbindung von systematischer Gemeindesteuerung und NE, das heisst die Weiterentwicklung der existierenden Gemeindesteuerung zu einer NE-orientierten Gemeindepolitik, kaum in einem Schritt möglich sein. Vielmehr wird sich die Gemeindesteuerung in einem kontinuierlichen Prozess an die Erfordernisse einer Gemeindepolitik anpassen, die sich am Konzept der NE orientiert.

Die wirkungsvolle Integration der NE in die Gemeindepolitik und -steuerung ist an entsprechende organisatorische Voraussetzungen gebunden. Heute ist der Stand der Organisationsentwicklung in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Nicht immer sind die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen bereits gegeben. Je nach Stand sind deshalb gleichzeitig mit der Weiterentwicklung der Gemeindesteuerung auch mehr oder weniger umfangreiche Anpassungen in der Gemeindeorganisation erforderlich.

Dementsprechend muss vorgängig oder parallel zum Einstieg in die Thematik der NE-orientierten Gemeindepolitik eine Auseinandersetzung mit der Gemeindesteuerung generell stattfinden. Sie hat vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis der Gemeindesteuerung zu erfolgen, das heisst im Kontext der bisherigen Politik und der bisherigen Entwicklung der Gemeinde. Ein mehr oder weniger tief greifender Veränderungs- oder Anpassungsprozess ist somit in den meisten Fällen eine unvermeidbare Begleiterscheinung der Entwicklung einer NE-orientierten Gemeindepolitik.

Die Praxis zeigt, dass es verschiedene Wege gibt, den Prozess der Auseinandersetzung mit dem Thema NE auf Gemeindeebene aufzugreifen, auch wenn in Kapitel 28 der «Agenda 21» primär die Behörden dazu aufgerufen sind.

1. Ein erster Weg besteht darin, dass Akteure ausserhalb der Behörden mit einer informellen Initiative den Prozess initiieren. Eine Abstimmung und die Koordination mit den Behörden müssen allerdings in diesem Fall so bald als möglich angestrebt werden. Nur so kann die Integration solcher Initiativen in die Gemeindesteuerung respektive in die Strukturen der Gemeinde gelingen.
Beispiel im Kanton Bern: Spiez, Verein Spiezer Agenda
2. Wenn externe Akteure das Thema NE initiieren, gleichzeitig aber verwaltungsintern der Wunsch nach einer Auseinandersetzung mit dem Thema vorhanden ist, besteht ein zweiter Weg in der Etablierung einer offiziellen Verbindungsstelle. Sie dient als Brücke zwischen externen Akteuren und der Behörde. Die Stellung der externen Akteure sowie ihr Zusammenwirken mit den Behörden sind dabei klar zu definieren.
Beispiel im Kanton Bern: Stadt Bern
3. Ein dritter Weg besteht schliesslich darin, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema NE primär von den Behörden selbst initiiert wird. Damit ist die Integration der Aktivitäten in die etablierten Strukturen und Prozesse grundsätzlich gegeben.
Beispiel im Kanton Bern: Langenthal

In der Initiierungsphase können verschiedene, auch unkonventionelle Ansätze durchaus tragfähig und je nach Situation in der Gemeinde sogar notwendig sein, um die Auseinandersetzung mit dem Thema NE auszulösen. Dies entbindet jedoch die Behörden langfristig nicht von der grundsätzlichen Pflicht, sich der Aufgabe NE anzunehmen. Die neuesten Untersuchungen zeigen denn auch, dass heute in 75 Prozent der

Fälle die Behörden Auslöser der Auseinandersetzung mit der NE sind oder dass sie zumindest an der Auslösung beteiligt sind.²⁴

Die Aufnahme des Ziels NE in die Gemeindepolitik umfasst in der Folge einige wichtige Schritte, die auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung fokussiert sind. Diese sind nachstehend aufgeführt.

1. Auftrag von Kapitel 28 der «Agenda 21» verstehen

Gemäss Kapitel 28 der «Agenda 21» geht es darum, dass die Gemeindebehörden in Abstimmung mit der Bevölkerung einen Konsens für eine Umsetzungsstrategie der Vision NE auf lokaler Ebene entwickeln und dass sie diese in die Gemeindepolitik integrieren. Es geht somit nicht darum, zusätzlich und parallel zur bisherigen Gemeindepolitik lediglich einen NE-orientierten Massnahmenkatalog oder Aktionsplan zu entwickeln.

2. Nachhaltige Entwicklung als inhaltlichen Grundpfeiler einführen

Das Konzept NE ist als übergeordnete langfristige Zielvorgabe zu akzeptieren und als inhaltliche Vorgabe für die Gemeindepolitik einzuführen.

3. Nachhaltige Entwicklung mit der Gemeindesteuerung verbinden

Die Grundanliegen der NE, soweit sie sich aus den übergeordneten Vorgaben, aber auch aus deren Interpretation und Konkretisierung ergeben, sind in die Grundlegendokumente der Gemeindepolitik aufzunehmen. Dabei stehen das Leitbild und die Gemeindeordnung im Vordergrund.

4. Sich auf die Grundwerte und -postulate der NE abstützen

Die Grundwerte und Grundpostulate der NE liefern das Gerüst, auf dem die lokalen Umsetzungsstrategien aufgebaut werden können. Dabei ist konsequent auf das Verständnis von NE abzustellen, das in der Schweiz bereits weitgehend konsolidiert ist, sowie auf die von der Schweiz anerkannten internationalen Grundlagen. Aufgabe der Gemeinde ist es nicht, NE neu zu definieren, sondern NE spezifisch für die Gemeinde zu interpretieren. Der Gemeinde verbleiben dabei erhebliche eigene Spielräume zur Konkretisierung und zur Umsetzung.

5. NE-orientierte Handlungsfelder und Indikatoren zur Förderung der Gesamtsicht Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft einführen

Zur Förderung der ganzheitlichen Sicht ist es zweckmässig, die Definition von Handlungsfeldern und Indikatoren auf eine einheitliche Struktur abzustützen, die den NE-Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft des Bundesrates entspricht. Dies erlaubt Gemeinden vermehrt, sich vergleichend zu beurteilen und darauf basierend Erfahrungen auszutauschen.

6. NE-Beurteilungsinstrumente einführen

Von ausschlaggebender Bedeutung ist die Frage, ob eine Gemeinde, ihre weitere Entwicklung und ihre konkreten Vorhaben den Zielen der NE entsprechen. Um diese Frage beantworten zu können, sind entsprechende Beurteilungsinstrumente erforderlich, die sich auf die gewählten Indikatoren stützen. Über die Beurteilungsinstrumente ist lokal ein grösstmöglicher Konsens anzustreben.

7. Die wenigen spezifischen organisatorischen Anliegen der NE berücksichtigen

Die bisher verbreitete Ansicht, eine «Lokale Agenda 21» sei vor allem ein Prozess, trifft nicht zu. Wohl muss sich eine NE-orientierte Gemeindepolitik auf gut organi-

²⁴ Bestandesaufnahme der Prozesse zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene, ARE, 2003

sierte Gemeindesteuerungsprozesse abstützen können. Die Prozesse selber sind jedoch nur sehr beschränkt NE-spezifisch. NE-spezifisch an den Prozessen ist die stärkere Auseinandersetzung mit den übergeordneten langfristigen Zielen, die konsequentere integrale Planung – sachlich, zeitlich und hierarchisch – und der bewusster Einbezug der Bevölkerung. Dies im Gegensatz zu den traditionellen NPM-Ansätzen.

4.4 Eigenschaften der NE-orientierten Gemeindepolitik

4.4.1 Woran erkennt man die NE-orientierte Gemeindepolitik?

Zunächst ist festzustellen, dass es heute aus der Sicht von NE zwei Extremfälle gibt:

- In Gemeinde X wird NE explizit als oberstes Ziel deklariert. Schaut man aber genau hin, ist ausser einem mittelmässigen Energiekonzept nicht viel Besonderes vorhanden.
- In Gemeinde Y ist der Begriff NE kaum bekannt. Schaut man aber genau hin, wird sehr viel realisiert, das im Sinne der NE ist.

Woran erkennt man also, ob eine Gemeinde sich ernsthaft um NE auf lokaler Ebene bemüht? Oder anders gefragt: Welches sind die Erfolgsfaktoren für die Umsetzung einer NE-orientierten Gemeindepolitik?

Es geht im Wesentlichen um zwei Aspekte: Einerseits sollte sich die Gemeindepolitik sichtbar und kohärent an den Grundprinzipien der NE orientieren. Andererseits soll die Gemeindesteuerung auf einem modernen Konzept der Organisationssteuerung basieren, da die Vision NE nur so effektiv umsetzbar ist.

Demzufolge sind wichtige Merkmale der NE-orientierten Gemeindepolitik

- bezogen auf die **systematische Gemeindesteuerung**:
 - Vorhandensein eines Prozessbewusstseins und eines Organisationskonzeptes, eventuell mit Hinweis in der Gemeindeordnung
 - explizite und systematische Lagebeurteilungen, das heisst Beurteilung des Ist-Zustandes sowie der Entwicklung der Gemeinde aus Sicht entsprechender Indikatoren, als Basis für die Identifikation des vordringlichen Handlungsbedarfs
 - Vorhandensein eines verbindlichen Leitbildes, das breit abgestützt und akzeptiert ist
 - bewusstes Aufzeigen des Zusammenhangs zwischen übergeordneten Zielen und Massnahmen (Kohärenz)
 - Konzept zur Erfolgskontrolle, inklusive Indikatorensystemen
 - regelmässige öffentlichkeitswirksame Information und Kommunikation
 - Umfang und Qualität des Einbezugs verwaltungsexterner Akteure bei wichtigen Fragen
- bezogen auf die **Integration der Vision NE**:
 - explizite und dokumentierte Auseinandersetzung mit der Vision NE als übergeordnetes und normatives inhaltliches Konzept

- verbindlich dokumentierter politischer Wille zur Umsetzung der Vision NE in der Gemeinde, zum Beispiel Beschluss von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament
- gesamtheitliche Sicht von Handlungs- beziehungsweise Zielbereichen aus Sicht der NE für die Gemeinde, insbesondere aus Sicht einer gleichwertigen Berücksichtigung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft
- Bewusstsein für und expliziter Einbezug von langfristigen und globalen Dimensionen
- bewusste und explizite Auseinandersetzung mit der langfristigen Entwicklung der Gemeinde aus Sicht der NE; Definition des Soll-Zustandes, zum Beispiel in Form eines Leitbildes
- explizite und kreative Identifikation von strategischen und operativen Handlungsoptionen und deren systematische Beurteilung aufgrund NE-orientierter Beurteilungsinstrumente
- Vorhandensein von Instrumenten und Verfahren für die integrale Planung (NHB, NE-Kommission, IAFP)
- bewusstes Vorgehen zur ganzheitlichen Interessenabwägung bei Zielkonflikten (Transparenz, expliziter NE-Bezugsrahmen mit Konzept «Schwache Nachhaltigkeit plus»)

4.4.2 Welche Vorteile hat eine NE-orientierte Gemeindepolitik?

Im Grunde bestehen ein rechtlich verbindlicher Verfassungsauftrag sowie eine internationale Verpflichtung der Schweiz, die NE auf lokaler Ebene in den Gemeinden zu fördern. Trotzdem darf die Frage gestellt werden, welcher Nutzen sich für die einzelne Gemeinde denn aus einer NE-orientierten Gemeindepolitik ergibt. Diese eher selbstbezogene Sicht spielt eine wesentliche Rolle für die Motivation der Gemeindebehörden, diese Aufgabe anzugehen.

Die wichtigsten Gewinne, die sich für Gemeinden aus einem solchen Prozess ergeben, sind:

1. eine Sensibilisierung aller Akteure für die NE und damit für eine zukunftsorientierte und verantwortungsvolle Politik
2. eine langfristig bewusst und kohärent gesteuerte Entwicklung der Gemeinde
3. ausgewogenere Problemlösungen
4. der langfristig zielgerichtete und wirkungsvolle Einsatz knapper Ressourcen (Menschen, Geld, Umweltressourcen)
5. die bessere Wahrnehmung kommunaler Handlungsspielräume
6. eine bessere Legensqualität, eine gesteigerte Attraktivität und ein gutes Image der Gemeinde
7. ein Fitnessprogramm für die Zukunftsbewältigung der Gemeinde inklusive frühen Erkennens von Handlungsbedarf
8. eine bessere und besser motivierte Gemeindeverwaltung
9. die Verbesserung der Konfliktlösung zwischen verschiedenen Interessengruppen
10. ein gutes Gewissen

Glossar

Agenda 21	Umfassender weltweiter Problemkatalog mit Ansätzen zu Massnahmen zur Gewährleistung einer gesellschaftlich, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Entwicklung auf der ganzen Erde im 21. Jahrhundert; wichtiges Dokument der UNCED 1992
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AUE	Amt für Umweltkoordination und Energie
Benchmarking	Vergleiche anstellen und Bewertungen vornehmen mit dem Ziel, aus den Unterschieden zu lernen (gemäss New-Public-Management-Prinzip: Lernen von den Besten)
Controlling	Gezielte Steuerung eines Vorgangs, in der Regel anhand gezielt erhobener Indikatoren
Effektivität	Zielerreichung: Verhältnis von Soll- zu Ist-Werten, also von den geplanten zu den tatsächlich erreichten Werten im Steuerungsprozess
Effizienz	Aufwand im Verhältnis zur Wirkung (Verhältnis Input–Output): Die eingesetzten Ressourcen wie Finanzen und Personal (Input) werden mit dem tatsächlichen Leistungsergebnis verglichen (Output).
Entscheidungsebene	Ebene der Festlegung von Zielen und Massnahmen
– normativ	– langfristige, übergeordnete Werte, Zielsetzungen und Rahmenbedingungen (Leitbild)
– strategisch	– mittelfristige Grobsteuerung zur schrittweisen Umsetzung der Ziele des Leitbildes (Legislaturplanung)
– operativ	– jährliche Planung von konkreten Massnahmen zum Erreichen der Legislaturziele (Jahresplanung)
Erfolgskontrolle	Bewusste Überprüfung, ob mit einem Vorhaben, einer Massnahme ein anvisiertes Ziel erreicht worden ist
Evaluation	Systematische Beschreibung und Einschätzung eines Sachverhaltes
Finanzplanung	Mittelfristige Planung der Einnahmen und Ausgaben parallel zur Legislaturplanung
Gemeindebehörden	Gemeinderat (Exekutive), -parlament und gewählte Kommissionen

Gemeindegesezt	Kantonales Gesetz, das die Grundzüge der Organisation der Gemeinden, die Finanzordnung, die Zusammenarbeit und die kantonale Aufsicht regelt
Gemeindeordnung	Kommunale Grundordnung, die als Organisationsreglement die Grundsätze der Organisation, der Zuständigkeiten und der Mitwirkung der Stimmberechtigten enthält (z.B. gemäss Gemeindegesezt des Kantons Bern, Art. 51)
Gemeindepolitik	Gesamtheit aller Aktivitäten, welche das Funktionieren und die Entwicklung der Gemeinde zum Ziel haben
Gemeindesteuerung	Aktivitäten der politisch und rechtlich legitimierten sowie formal verantwortlichen Akteure (Gemeindebehörden und Stimmberechtigte), welche das Funktionieren und die Entwicklung der Gemeinde zum Ziel haben
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	Verknüpfung der Leistungs- und Finanzsicht in einem mittelfristigen Plan, der nach Aufgabenbereichen gegliedert ist
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IDANE	Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung des Bundes
Kapitalstock(-modell)	Von der Weltbank 1994 entwickeltes Modell, das den Begriff Kapital auf ökologisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches Kapital ausdehnt; das Nachhaltigkeitskapital setzt sich aus den drei Kapitalstöcken für die Dimensionen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft zusammen.
Leitbild	Selbstverständnis, Grundwerte, langfristige Ziele und allgemeine Grundsätze für die Entwicklung der Gemeinde; Zeithorizont mindestens 20 Jahre
Lokale Agenda 21	Kapitel 28 der «Agenda 21», fordert von den Lokalbehörden (Gemeinde) eine «Lokale Agenda 21», das heisst die Ausrichtung der Gemeindepolitik auf die NE
Monitoring	Begleitende Überwachung der Veränderungen eines Sachverhalts; erfolgt meist anhand von Indikatoren.

Nachhaltige Entwicklung	«Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.» (Definition der Brundtland-Kommission)
NE	Nachhaltige Entwicklung
NE-orientierte Gemeindepolitik	Gemeindepolitik, die sich systematisch am Konzept Nachhaltige Entwicklung orientiert
New Public Management	International abgestützte Ansätze für eine effektivi- täts- und effizienzorientierte Verwaltungsreform; die Schweizer Ausprägung des NPM ist die Wirkungs- orientierte Verwaltungsführung (WoV, NEF, etc.)
NHB	Nachhaltigkeitsbeurteilung
NPM	New Public Management
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen
Organisations- reglement	Gemeindeordnung
Partizipation	Generell: Teilhabe des Einzelnen am Ganzen Politik: Einflussnahme der Bevölkerung auf politische Entscheidungsprozesse; breite Definition, welche die Einflussnahme von Einzelpersonen und von Gruppen sowohl in rechtlich verankerten Verfahren (z.B. Ab- stimmung) als auch in informellen Prozessen (z.B. Lobbying) umfasst
SWOT-Analyse	Systematisches Klären der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken (SWOT = <u>S</u> trengths, <u>W</u> eaknesses, <u>O</u> pportunities, <u>T</u> hreats)
UNCED 1992	United Nations Conference on Environment and De- velopment, «Konferenz von Rio»
Zeithorizont	Zeitraum, auf den sich die Planung bezieht
– kurzfristig	– 1 Jahr (= Budgetperiode)
– mittelfristig	– 4–6 Jahre (= Legislaturperiode)
– langfristig	– 20 Jahre und mehr
Zielbereiche	Konkretisierung von Zielen oder relevanten Themen der NE; je nach Formulierung beinhalten sie eine qua- litative Zielrichtung; konkretisieren die drei NE- Dimensionen

Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) (1999):
NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) (2003):
Führungscockpit für Gemeinden
- Berner Kantonsverfassung (1995)
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2003): Bestandesaufnahme der Prozesse
zur Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2004): Bestandesaufnahme der Prozesse
zur Nachhaltigen Entwicklung auf Kantonebene 2003–2004
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2004): Instrumente zur Nachhaltigkeits-
beurteilung: Bestandesaufnahme und Orientierungshilfe
- Centre for Our Common Future (1993): Agenda für eine nachhaltige Entwicklung,
Kurzfassung der Agenda 21 und der anderen Rio-Abkommen
- Cercle Indicateurs (www.are.ch) (2005): Kernindikatoren für die Nachhaltige
Entwicklung in Städten und Kantonen
- J. Fricker et al., GAIA (2004): Das Management-Modell für nachhaltige Gemeinden
- E. Frings et al. (2002), Lokale Agenda 21 im Kontext der Steuerungsinstrumente auf
kommunaler Ebene
- U. Gehrlein, UVP-report (2003): Von Nachhaltigkeitsindikatoren zum kommunalen
Nachhaltigkeitscontrolling
- U. Gehrlein (2004): Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler
Nachhaltigkeit
- Gemeindeamt des Kantons Zürich (2003): Wirkungsorientierte Gemeindeverwaltung,
Grundlagen
- IDARio (2004): Strategische Aktivitäten für eine Nachhaltige Entwicklung: Bilanz und
Perspektiven 2004
- P. Knecht et al., Zürcher Umweltpraxis, Nr. 35 (2003): Kernindikatoren für die
Nachhaltigkeit von Städten und Kantonen
- A. Kleindienst (1999): Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-
Modell für Gemeinden ohne Parlament
- D. Klooz, Zürcher Umweltpraxis, Nr. 31 (2002): Lokale Agenda 21!! – Lokale Agenda
21??
- D. Klooz, Zürcher Umweltpraxis, Nr. 34 (2003): Nachhaltige Entwicklung dank
Kompetenzverbund
- D. Klooz, Zürcher Umweltpraxis, Nr. 39 (2004): Die neun Gebote zur Nachhaltigkeits-
beurteilung

D. Klooz, M. Stünzi, Neue Zürcher Zeitung, 22. April 2006: Mit New Public Management zur Nachhaltigen Entwicklung, Steuerungsmodell für eine zukunftsorientierte Gemeindepolitik

Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern (KUS) (2004): Nachhaltige Entwicklung in der Gemeinde, Vademecum, 2. Auflage

Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern (KUS) (2004): Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern, Nachhaltigkeitsbeurteilung, Einführung und Leitfaden

Regierungsrat des Kantons Bern (2003): Richtplan Kanton Bern

I. Roth, Zürcher Umweltpraxis, Nr. 42 (2005): Der Nachhaltigkeitskompass

K. Schedler, I. Proeller (2003): New Public Management, 2. Auflage

Schweizerische Bundesverfassung (1999)

Schweizerischer Bundesrat (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002

F. Speier et al. (2001): Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, Entlastungspotentiale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes

Staatskanzlei des Kantons Bern (2002): Richtlinien der Regierungspolitik 2003–2006

Staatskanzlei des Kantons Bern (2006): Richtlinien der Regierungspolitik 2007–2010

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission) (1987): Our common future



Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern
Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern

Reiterstrasse 11, 3011 Bern

Telefon 031 633 36 61

Telefax 031 633 36 60

Internet www.be.ch/ae