

# **Nachhaltigkeit als Herausforderung für eine moderne Verwaltungspolitik?**

**Vortrag auf dem 17. Europäischen  
Verwaltungskongress  
vom 14. bis 16. März 2012 in Bremen**

Prof. Dr. Manfred Röber und Benjamin Friedländer  
Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für Verwaltungsmanagement / New Public Management  
Email: [roeber@wifa.uni-leipzig.de](mailto:roeber@wifa.uni-leipzig.de)  
Homepage: <http://www.uni-leipzig.de/wifa/verwaltungsmanagement/>

# Agenda

- Das Leitbild Nachhaltigkeit
  - Nachhaltigkeitsdefinition
  - Wandel des Leitbildes und seiner Dimensionen
  - Konzeptualisierung von Nachhaltigkeit
  - Das integrative Modell
  - Das integrative Modell im kommunalen Kontext
- Nachhaltige Entwicklung und kommunaler Modernisierungsprozess
  - Ordnungskommune
  - Reformprozesse
  - Dienstleistungskommune
  - Bürgerkommune
  - Nachhaltigkeitskommune
  - Verwaltungsführung und nachhaltige Verwaltungspolitik
- Fazit und Ausblick

# DAS LEITBILD NACHHALTIGKEIT

## Nachhaltigkeitsdefinition

„Nachhaltigkeit zielt auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung. In diesem Sinne sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind.“

Quelle: Fortschrittsbericht der Bundesregierung 2008.

## Nachhaltigkeitsdefinition

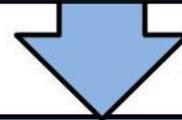
„Nachhaltige Entwicklung ist ... der Tatsache geschuldet, dass wir uns in einer zunehmend komplexen Welt bewegen, in der Ökonomie, Ökologie und Soziales nicht mehr getrennt voneinander wahrgenommen und politisch adressiert werden können. Zentrale Aufgabe der Nachhaltigen Entwicklung und jedes politischen Programms dazu ist es, die Interdependenzen und Dilemmata zwischen den einzelnen Dimensionen aufzuzeigen und abzuwägen.“

Quelle: Fortschrittsbericht der Bundesregierung 2008.

## Wandel des Leitbildes und seiner Dimensionen

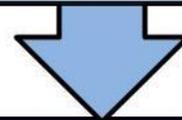
### **Ein-Säulenmodell**

Ökologie



### **Drei-Säulenmodell**

Ökologie – Ökonomie – Soziales



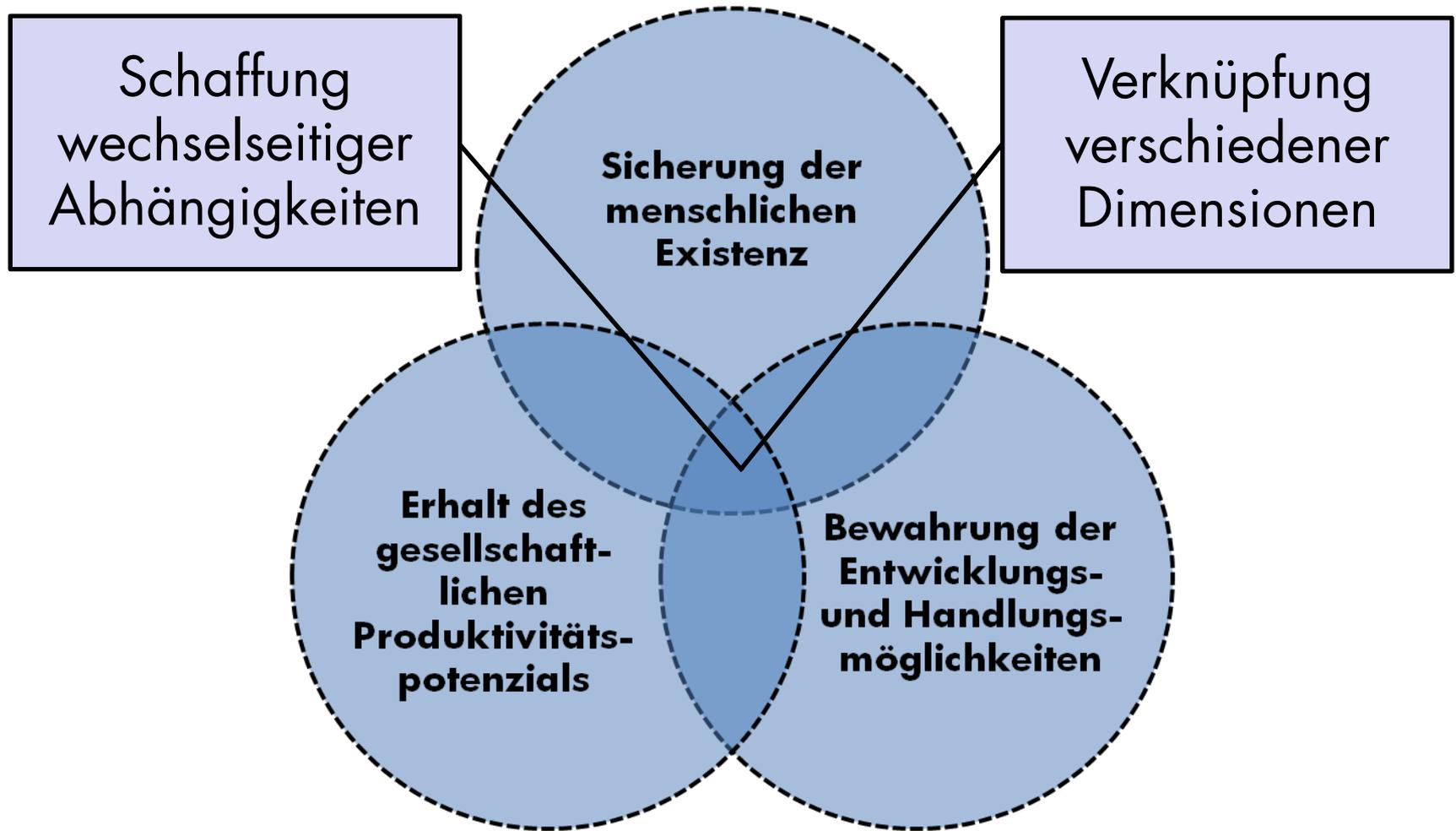
### **Vier-Säulenmodell**

Ökologie – Ökonomie – Soziales – Partizipation

# Konzeptualisierung von Nachhaltigkeit

		Interpretation					
		prozessual	sachlich	ideologisch	interdisziplinär	moralisch	zeitlich
							
<b>Begriffsverständnis</b>	<b>anthropozentrisch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Befriedigung menschlicher Bedürfnisse</li> <li>• Natur als Mittel menschlicher Zwecke</li> </ul>					
	<b>global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überleben und Wohlergehen der Weltgesellschaft</li> <li>• weltweites Programm des Wandels (globale Ethik)</li> </ul>					
	<b>lokal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalpolitik und -verwaltung als zentrale Akteure in der Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie (Agenda 21)</li> </ul>					
	<b>intragenerativ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung gegenüber den heute Lebenden</li> <li>• internationale Verteilungsgerechtigkeit (Nord-Süd-Gefälle)</li> </ul>					
	<b>intergenerativ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedürfnisbefriedigung der gegenwärtigen Generation, ohne zu Lasten zukünftiger Generationen (Brundtland Kommission)</li> </ul>					
							
		<b>Abstraktheit Hyperkomplexität</b>	<b>Zielkonflikte Dissens</b>			<b>Trivialisierung Konturlosigkeit</b>	
		<b>Kritik</b>					

# Das integrative Modell



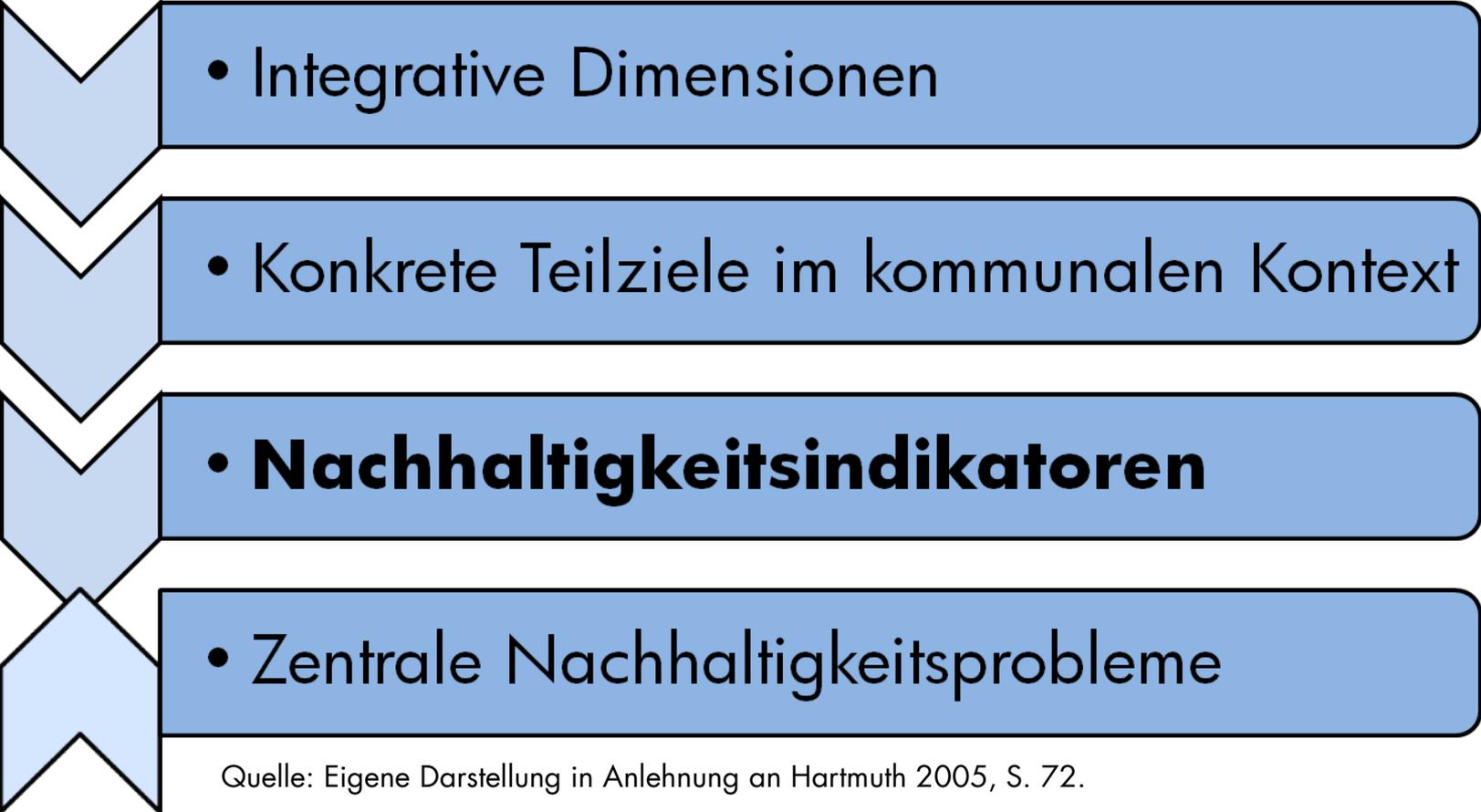
## Das integrative Modell im kommunalen Kontext: Zielstellung

- Überbrückung der Diskrepanz zwischen abstrakten Oberzielen und der Realität vor Ort
- Herstellung vielfältiger Bezüge zwischen Leitbild und lokalen Gegebenheiten
- Erhöhung der Akzeptanz kommunaler Akteure
- Herstellung eines handhabbaren Zielsystems

# Das integrative Modell im kommunalen Kontext: Vorgehen

- Konkretisierung
  - Welche konkreten Teilziele sind zu erfüllen, um dem Globalziel einer nachhaltigen Entwicklung näher zu kommen?
- Kontextualisierung
  - Was bedeutet Nachhaltigkeit unter den gegebenen räumlich, zeitlich, materiell und sozial spezifizierten Rahmenbedingungen?

# Das integrative Modell im kommunalen Kontext: Nachhaltigkeitsindikatoren



- Integrative Dimensionen

- Konkrete Teilziele im kommunalen Kontext

- **Nachhaltigkeitsindikatoren**

- Zentrale Nachhaltigkeitsprobleme

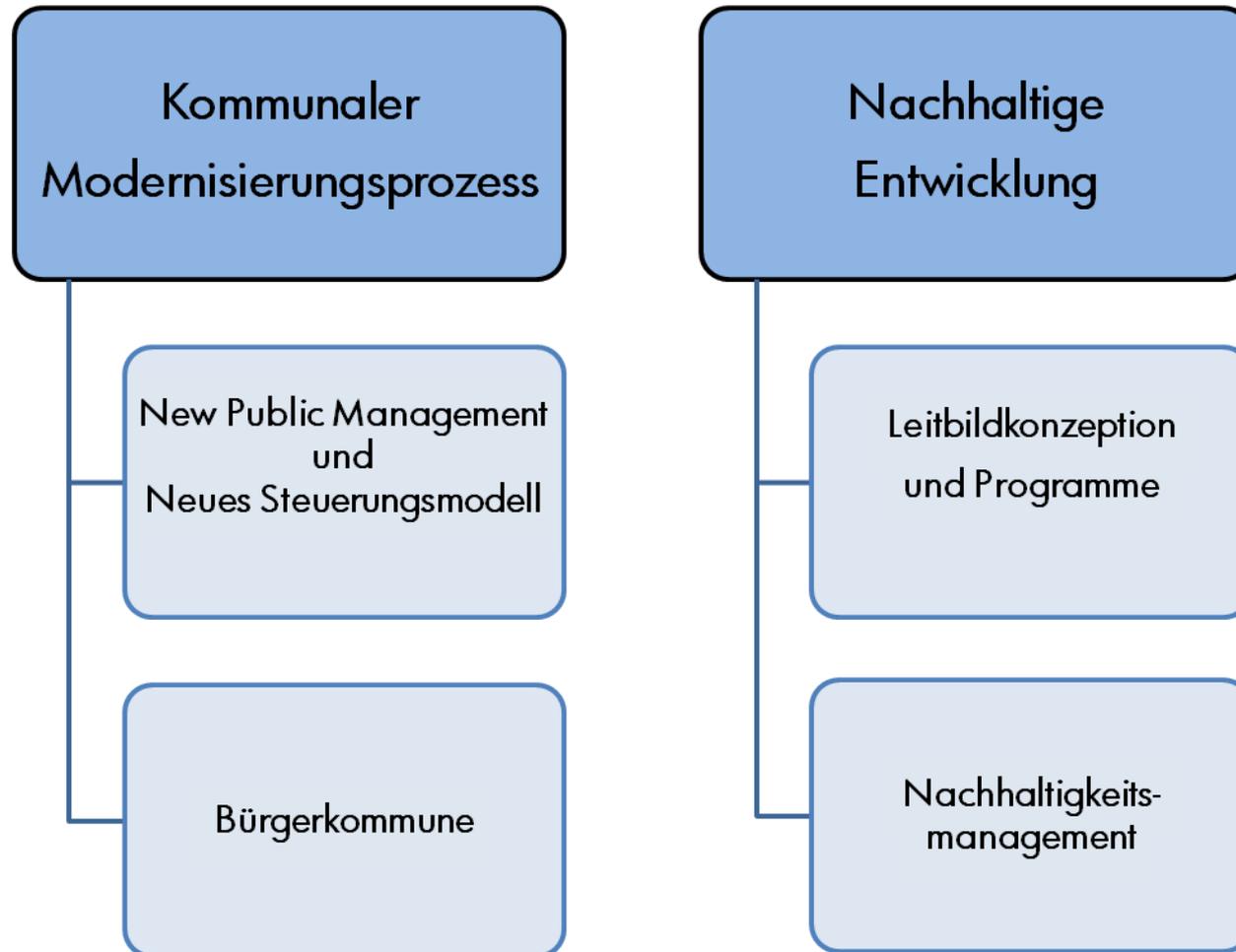
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hartmuth 2005, S. 72.

# **NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND KOMMUNALER MODERNISIERUNGSPROZESS**

# Traditionelle Ordnungskommune

- Strukturelle Eigenschaften der traditionellen Bürokratie
  - dominierende Input- und Verfahrenorientierung, unzureichende Ergebnisorientierung
  - geringes Kosten- und Wirtschaftlichkeitsdenken
  - keine Ressourcenverantwortung der Fachämter
  - unklare Verantwortungsordnungen (durch Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)
  - unflexibler Haushaltsplan und starre Mittelzuteilung
  - geringe Attraktivität für qualifiziertes Personal und Führungskräfte
  - Unfähigkeit, bestehende Leistungen schnell an Nachfrageänderungen anzupassen
  - politische Einzeleingriffe statt Steuerungskonzepte
  - mangelnde Steuerung (und Steuerbarkeit) ausgegliederter Verwaltungseinrichtungen
- Folge
  - Die traditionelle Bürokratie war einer nachhaltigen Verwaltungspolitik nicht förderlich, weil sie keine Anreize bot, den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und Generationengerechtigkeit zu berücksichtigen.

# Reformprozesse



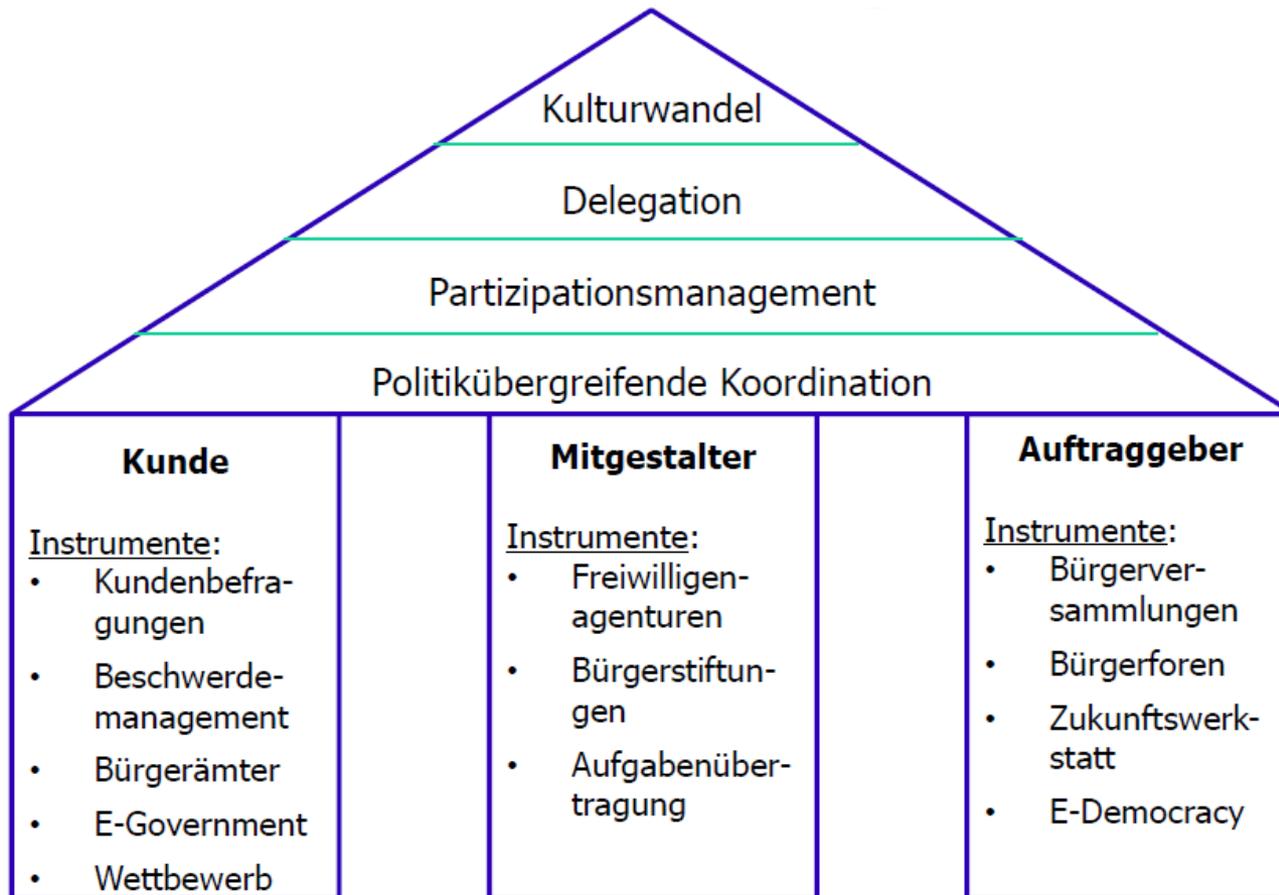
# Dienstleistungskommune

- Reformansätze und -potenziale
  - Leitbilder und Qualitätsmanagement
  - strategische Planung und demokratische Verantwortung
  - Produktdefinitionen und Zielvereinbarungen
  - Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung
  - Hierarchieabflachung und Geschäftsprozessoptimierung
  - Controlling und Berichtswesen
  - Wettbewerb und Kooperation
- Folge
  - Eine reformierte Verwaltung schafft die notwendige Voraussetzung für eine systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs, wirft aber neue Fragen in Bezug auf Sozial- und Partizipationsziele („Bürgerkommune“) auf.

# Bürgerkommune

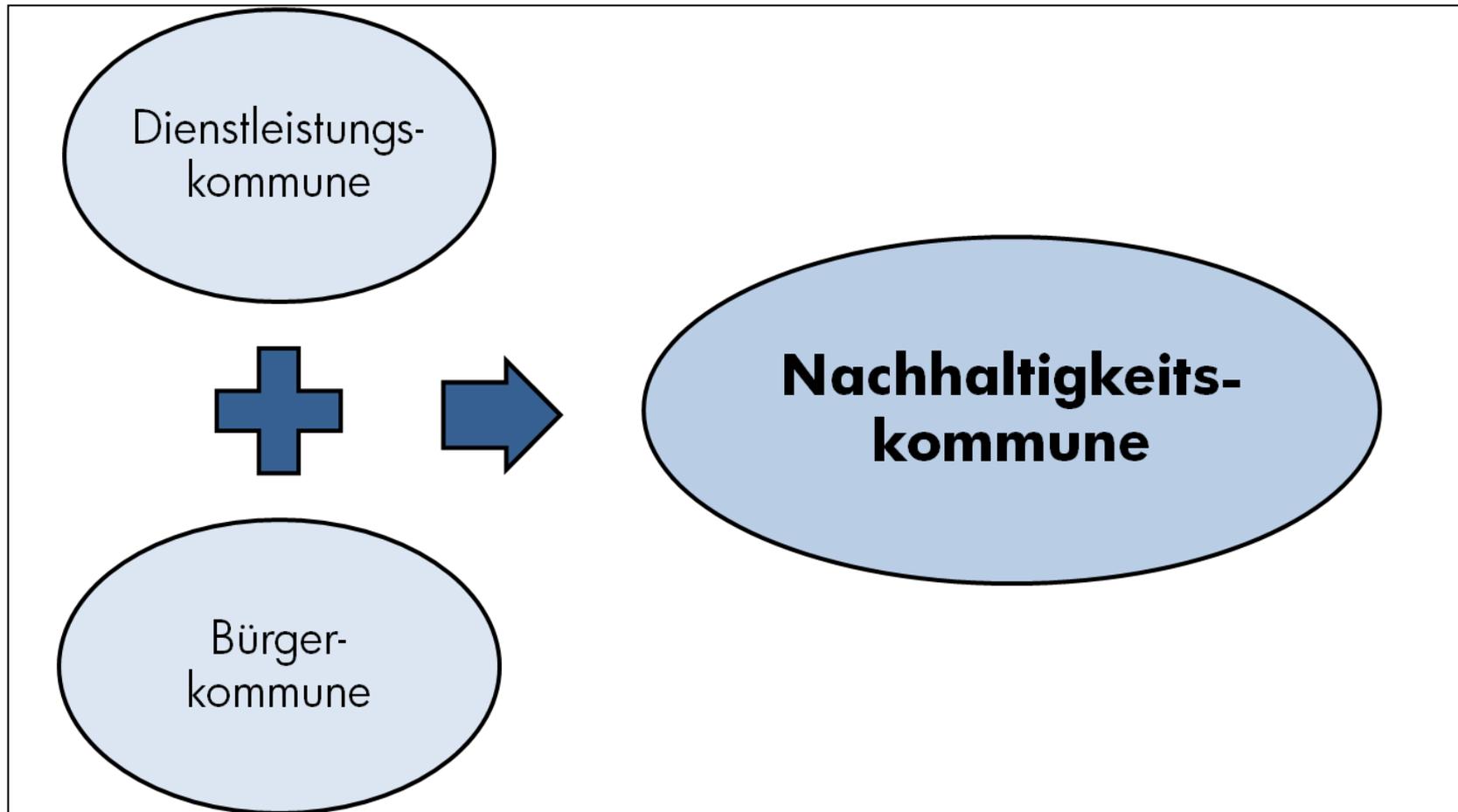
- „Treiber“
  - steigende Transparenz- und Legitimationsanforderungen an politische Entscheidungen
  - Politik(er)verdrossenheit
  - Bedeutungsverlust gesellschaftlicher Institutionen auf Grund von Individualisierung und Wertewandel
  - zunehmende Haushaltskrisen
  - abnehmende Bedeutung der klassischen Steuerungsmedien „Recht“ und „Geld“
  - Reform der Gemeindeordnungen (Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren)
- Ziele
  - Akzeptanz
  - Demokratisierung
  - Solidarität
  - Effizienz
  - Effektivität

# Architektur der Bürgerkommune



Quelle: Bogumil/Holtkamp, o.J., S.4

# Zielsetzung für eine nachhaltigkeitsorientierte Verwaltungspolitik



## Charakteristika der Nachhaltigkeitskommune

- bislang weitgehend isolierte und nebeneinander stehende Ansätze
  - NPM / Neues Steuerungsmodell
  - Umweltmanagement
  - Bürgerkommune
  - Agenda 21
- integrierter Ansatz, der auf Orientierungen, Rollen und Steuerungsgrößen der Ordnungs-, Dienstleistungs- und Bürgerkommune aufbaut

# Integration von Verwaltungsmodernisierung und nachhaltiger Entwicklung

- Ziele
  - Stadtweites Leitbild
  - Verwaltungsinternes Leitbild
  - Bürgerbeteiligung beim Produkthaushalt
  - Kontraktmanagement
- Strukturen
  - Managementsystem (Controlling-Kreislauf)
- Instrumente
  - Indikatoren- und Kennzahlensysteme
  - Wettbewerbssysteme
- Personen
  - Unterstützung durch die Verwaltungsführung
  - Regelkommunikation und Fortbildung für Mitarbeiter und Bürger

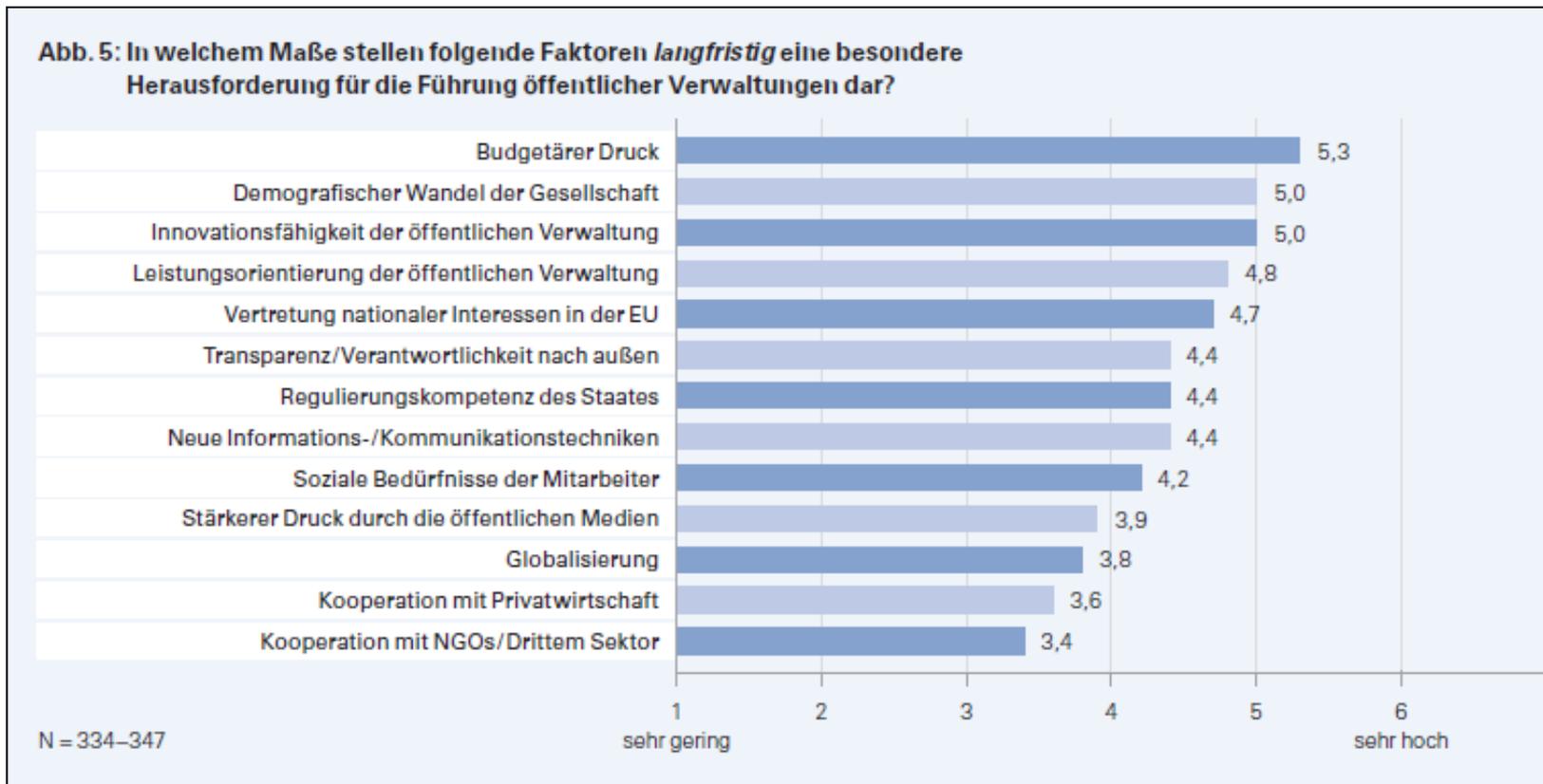
Quelle: Speier et al. 2001.

## Zusammenhänge zw. Verwaltungsführung und nachhaltiger Verwaltungspolitik in Bezug auf ...

- langfristige Herausforderungen für die Verwaltungsführung
- Veränderungen in der Verwaltungsführung
- Kriterien für eine gute Verwaltungsführung
- Nutzen von Modernisierungskomponenten für eine gute Verwaltungsführung
- Prioritäten in der Führungskräftefortbildung

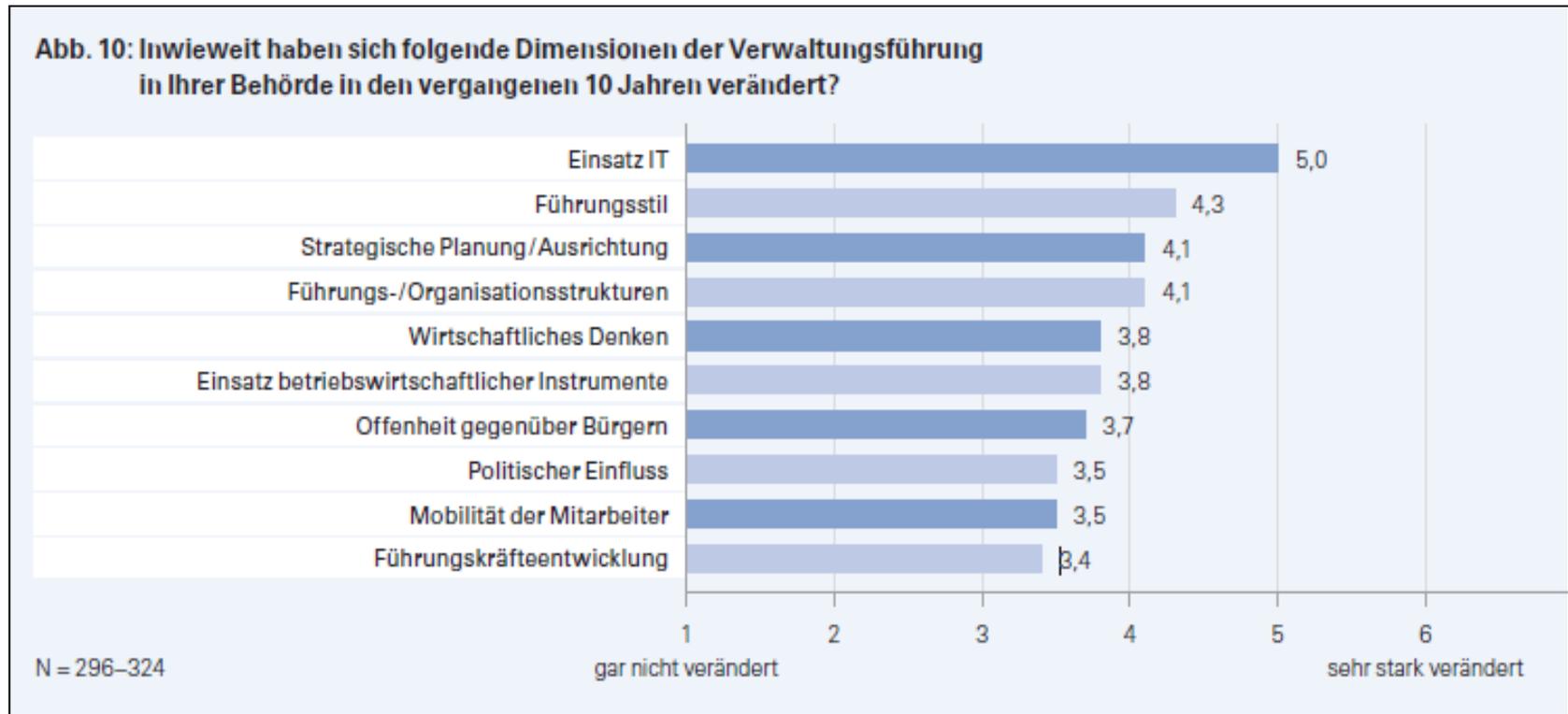
Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010.

# Langfristige Herausforderungen für die Verwaltungsführung



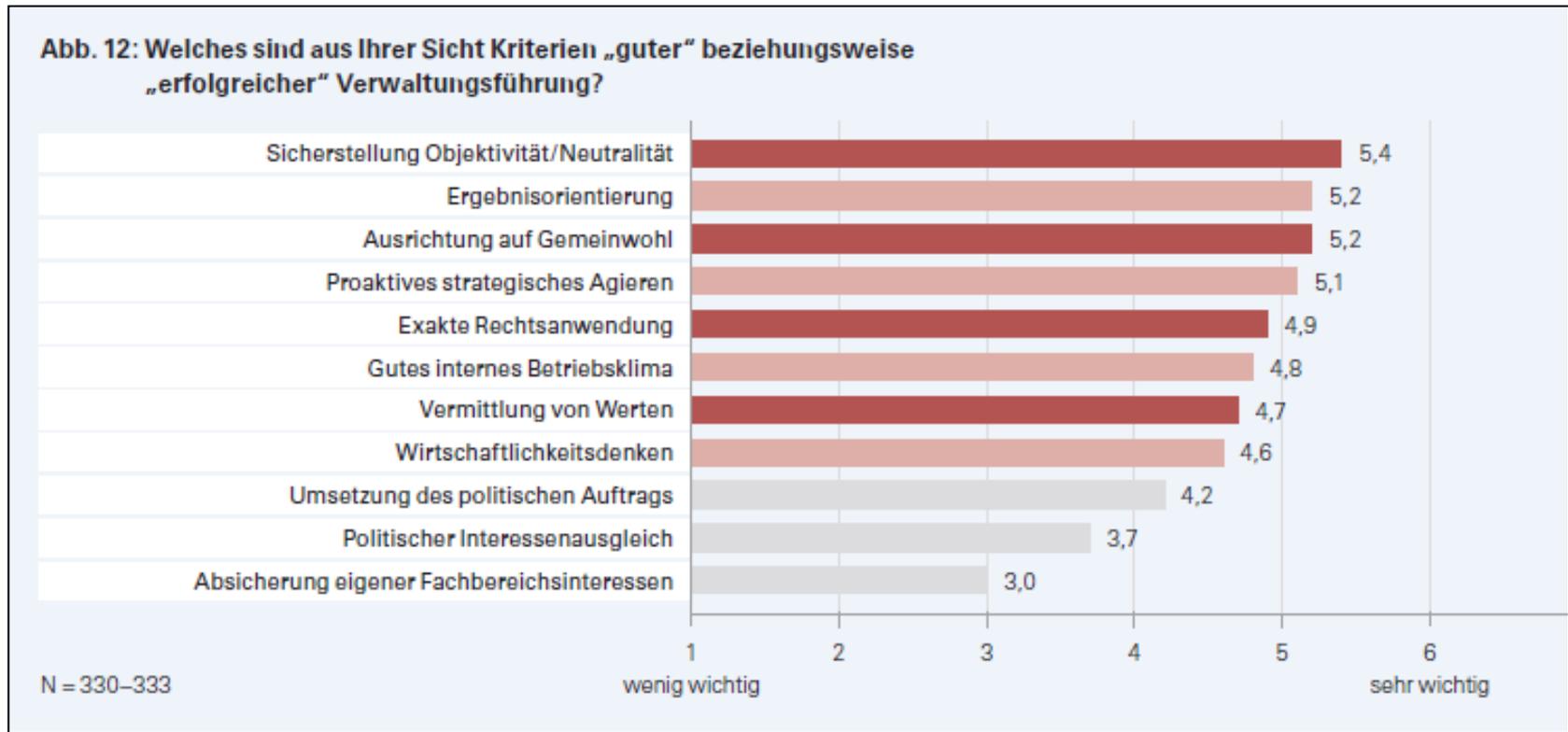
Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010, S.11.

# Bisherige Veränderungen in der Verwaltungsführung



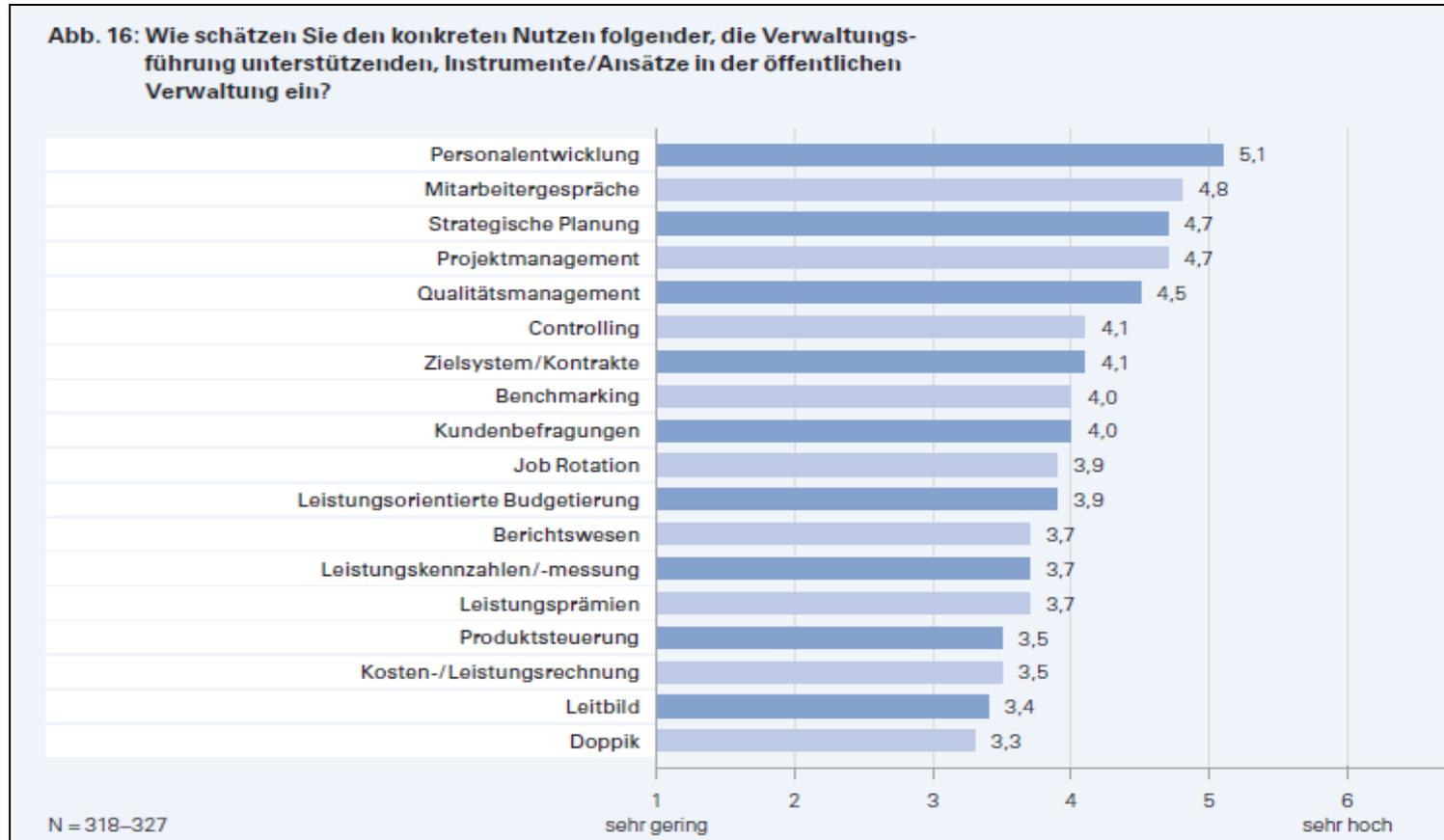
Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010, S.16.

# Kriterien für eine gute Verwaltungsführung



Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010, S.18.

# Nutzen von Modernisierungskomponenten für eine gute Verwaltungsführung



Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010, S.21.

# Prioritäten in der Führungskräftefortbildung



Quelle: Hammerschmid/Proeller/Reichard/Röber: Verwaltungsführung heute – ausgewählte Ergebnisse einer Führungskräftebefragung. Berlin 2010, S.25.

## Fazit (I)

- Von der traditionellen öffentlichen Verwaltung gehen nur wenig Impulse für eine nachhaltige Verwaltungspolitik aus.
- Managementorientierte Verwaltungsreformen können Voraussetzungen schaffen, den Ressourcenverbrauch systematisch zu reduzieren, führen aber nicht automatisch zu einer nachhaltigen Verwaltungspolitik.
- Eine Integration von Verwaltungsmodernisierung, zivilgesellschaftlichem Engagement und nachhaltiger Entwicklung bietet die Chance, die verschiedenen Dimensionen des Leitbildes Nachhaltigkeit in praktische Verwaltungspolitik umzusetzen.

## Fazit (II)

- Bei der Umsetzung einer nachhaltigen Verwaltungspolitik kommt den Führungskräften eine besondere Bedeutung zu, weil sie diesen Prozess initiieren, aktiv betreiben und gestalten müssen.
- Die Mehrheit der Führungskräfte sieht die Notwendigkeit der Verwaltungsmodernisierung und ist sich zentraler Defizite etwa in Hinblick auf fehlende Flexibilität, Organisationsstrukturen, unzureichende Führung sowie fehlende Anreize und Sanktionsmöglichkeiten durchaus bewusst.
- Zentrale Elemente eines modernen Führungsverständnisses, das sich auch explizit auf die Anforderungen einer nachhaltigen Verwaltungsentwicklung bezieht, haben bislang aber offensichtlich nur geringe Resonanz gefunden.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**