



Stans, 24. August 2021
Nr. 451

Parlamentarische Vorstösse. Landwirtschafts- und Umweltdirektion. Postulat von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend Einführung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in der öffentlichen Verwaltung. Gutheissung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 16. Februar 2021 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat ein Postulat von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend Einführung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in der öffentlichen Verwaltung.

Der Regierungsrat wird gebeten, eine Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in der öffentlichen Verwaltung einzuführen, sodass eine systematische und umfassende Beurteilung der Wirkungen eines Vorhabens anhand von Nachhaltigkeitskriterien geschieht.

1.2

Das Postulat stützt sich auf Art. 30 und Art. 53 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1). Der Regierungsrat wird mit einem Postulat beauftragt, einen Gegenstand oder eine Massnahme aus dem Geschäftsbereich des Landrates, des Regierungsrates oder der Verwaltung zu prüfen. Gemäss § 108 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrats (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) hat der Regierungsrat dem Landrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Postulats seine Stellungnahme abzugeben.

1.3

Die Postulanten begründen ihren Vorstoss im Wesentlichen damit, dass der Kanton mit der Einführung der Nachhaltigkeitsbeurteilung eine Vorbildrolle gegenüber der Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft sowie den Gemeinden, welche die NHB auch kommunal umsetzen können, übernimmt.

1.4

Die Landwirtschafts- und Umweltdirektion wurde mit der Ausarbeitung der Stellungnahme beauftragt. Sie hat sämtliche Direktionen zum Mitbericht eingeladen. Die Bildungsdirektion hat auf einen Mitbericht verzichtet. Die eingegangenen Mitberichte sind in die Stellungnahme eingeflossen.

2 Erwägungen

2.1 Vorbemerkungen

Aus dem Bericht Nachhaltigkeitsbeurteilung (Stand 2019) und Perspektiven zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Netzwerks der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen (NKNF), INTERFACE, Oktober 2019, ist folgendes zu entnehmen:

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) ist heute Teil der "Strategie Nachhaltige Entwicklung" des Bundesrats. Sowohl für Bundesstellen als auch Kantone, Städte und Gemeinden ist die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen jedoch grundsätzlich freiwillig. Aktuell gibt es keinen Überblick über die Verbreitung der NHB auf den Ebenen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden. Von 24 befragten Kantonen führen 15 Kantone NHB's durch (62%), 9 Kantone (38%) wenden das Instrument nicht an.

Der Kanton Nidwalden wendet das Instrument seinerseits aus rein formeller Sicht bisher nicht an. Trotzdem ist er wie alle Kantone Mitglied des Netzwerks der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen (NKNF, vgl. unten).

Ganz grundsätzlich findet es der Regierungsrat sehr wichtig, dass – insbesondere bei Grossprojekten – Ziele des Umweltschutzes und auch der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit insbesondere für die Bevölkerung und die Wirtschaft vor der effektiven Planung und Umsetzung thematisiert werden. Hierzu kann beispielhaft auf den Synthesebericht in Sachen Arealentwicklung Kreuzstrasse vom 20. August 2020 verwiesen werden, welcher sämtliche Projektvorschläge diesbezüglich und insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt "Umwelt" würdigt. Es ist zwingend notwendig, dass Projekte des Kantons diesbezüglich eine gewisse Leuchtturmwirkung für die privaten Projekte bieten.

Die Regierungsrat erachtet es daher als wichtig, dass dem Thema Nachhaltigkeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung eine hohe Bedeutung eingeräumt wird. Dabei ist die Nachhaltigkeit umfassend auszulegen. Ökologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte sind bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen und zu berücksichtigen.

2.2 Ausgangslage

2.2.1 Kanton Nidwalden

Obwohl der Kanton Nidwalden bis heute keine systematischen Nachhaltigkeitsbeurteilungen durchführt, orientieren sich die kantonalen Strategien, Planungen, Konzepte, Projekte, Variantenvergleiche und -entscheide oder Standortevaluationen der neueren Zeit an den Kriterien und Indikatoren der Nachhaltigkeit. So gehört es zum Standard, dass die kurz- und langfristigen Einflüsse eines Projektes auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt analysiert und bei Entscheidungsfindungen einbezogen werden oder bei jeweiligen Begründungen der Anträge aufgezeigt sind. In der Regel beschränken sich die Beurteilungen auf die für ein Projekt in direktem Zusammenhang stehenden Themen (z.B. Umweltaspekte), fallen nicht nach einer bestimmten Methodik aus und sind auch nicht explizit als Nachhaltigkeitsbeurteilungen benannt. Die verwaltungsinternen und politischen Prozesse im Kanton Nidwalden sind dabei so ausgestaltet, dass Nachhaltigkeitsaspekte (insb. auch durch die kurzen Wege innerhalb der Verwaltung) früh berücksichtigt und auch von ausserhalb eingebracht werden können.

Für Projekte der Neuen Regionalpolitik (NRP, aktuell ist das Umsetzungsprogramm 2020-2023 am Laufen) fordert der Bund explizit Nachhaltigkeitsbeurteilungen. Zukünftig gewinnt die Nachhaltigkeit aufgrund des revidierten öffentlichen Beschaffungsrechts sodann auch im öffentlichen Submissionswesen an Bedeutung.

2.2.2 Netzwerk der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen (NKNF)

Die Implementierung der Agenda 2030 ist eine grosse Chance zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz allgemein und auf allen staatlichen Ebenen. Damit die Implementierung gelingt, ist die Zusammenarbeit sowohl zwischen den Kantonen (horizontal) als auch zwischen den Kantonen und dem Bund (vertikal) zu verstärken und besser zu institutionalisieren. In diesem Zusammenhang haben die kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen mit Unterstützung des ARE im Juni 2018 das "Netzwerk der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen (NKNF)" gegründet.

Die Hauptziele des Netzwerkes der kantonalen Nachhaltigkeitsfachstellen sind:

- Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030
- Stärkung der schweizweiten interkantonalen Zusammenarbeit
- Förderung des Erfahrungsaustausches
- Begleitung und Unterstützung der Berichterstattung zur Nachhaltigen Entwicklung auf Bundesebene
- Aktive und gemeinsame Wahrnehmung der kantonalen Interessen gegenüber dem Bund (technisch-fachliche Ebene)
- Fachliche Unterstützung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und weiterer Kantonskonferenzen (BPUK, EnDK, EDK etc.)

Der Kanton Nidwalden ist auch Teil dieses Netzwerkes. Das Amt für Raumentwicklung wurde bisher gegenüber dem Bund als zuständige Fachstelle des Kantons Nidwalden bezeichnet. Seit wenigen Monaten ist kantonsintern die Zuständigkeit neu der Landwirtschafts- und Umweltdirektion zugeteilt worden. Innerhalb der Landwirtschafts- und Umweltdirektion ist das Direktionssekretariat vorläufig als Koordinationsstelle zuständig.

2.3 Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)

2.3.1 Definition

Bei der NHB handelt es sich um eine systematische und umfassende Beurteilung der Wirkungen eines Vorhabens anhand von Nachhaltigkeitskriterien. Die NHB kann dabei Vorhaben aus allen Themenbereichen, Politikbereichen und auf allen staatlichen Ebenen zum Inhalt haben.

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung ist ein Verfahren zur Beurteilung der zeitlichen und räumlichen Wirkungen eines Projekts nach den Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung. Sie liefert eine nachhaltigkeitsbezogene Analyse des kurz- und langfristigen Einflusses auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt – sowohl auf lokaler wie auf globaler Ebene. Dabei kommen spezielle Beurteilungsinstrumente zum Einsatz. Das Resultat zeigt die Stärken und Schwächen eines Projekts in Bezug auf die Nachhaltige Entwicklung auf und bietet eine Gesamtsicht. Mit der NHB können Zielkonflikte identifiziert und Interessenabwägungen vorgenommen werden. Je nach Zeitpunkt oder Zweck der Analyse helfen die Resultate bei der Verbesserung, der Begründung und bei der Kommunikation des Projekts oder erleichtern, einen Beschluss zu fassen.

Eine NHB kann grundsätzlich zu verschiedenen Zeitpunkten des politischen Prozesses eingeführt werden. Sie ist jedoch kein Ersatz für andere institutionelle Verfahren wie zum Beispiel die Prüfung auf Gesetzeskonformität, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder das Baubewilligungsverfahren. Die NHB kann mit weiteren Untersuchungen kombiniert werden, die den Fokus auf Aspekte wie die Auswirkung auf die Gesundheit oder die Energiebilanz richten. Die verschiedenen Verfahren müssen aber auf jeden Fall koordiniert werden.

Grundsätzlich kann man Projekte aus allen Politikbereichen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung unterziehen, so zum Beispiel die Errichtung von Infrastrukturanlagen, die Planung eines Quartiers, ein Gesetz zur Wirtschaftsförderung oder ein internes Reglement im Personalbereich. Zur Förderung der Transparenz und Effizienz ist es nötig – und manchmal sogar zwingend – so genannte Relevanzkriterien zu definieren, die festlegen, welche Projekte beurteilt werden müssen.

2.3.2 Ziel und Zweck

Ziel einer NHB ist die systematische Prüfung von staatlichen Aktivitäten und deren Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Dadurch sollen Entscheide der kantonalen Verwaltung bezüglich Nachhaltigkeit besser beurteilt und sichergestellt werden.

Dabei soll beurteilt werden, in welchem Ausmass ein Vorhaben zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Weiter gilt es aufzuzeigen, wie sich positive und negative Wirkungen (Stärken und Schwächen) auf unterschiedliche Nachhaltigkeitsdimensionen verteilen. Zielkonflikte können so identifiziert und ausgewiesen werden. Die Konsensfindung kann dabei durch Einbinden von Akteurinnen und Akteuren mit unterschiedlichen Perspektiven auf das Vorhaben unterstützt werden.

Die NHB verfolgt zusammenfassend folgende Zwecke:

- **Projektverbesserung:** Das Aufzeigen von Stärken und Schwächen ermöglicht es, negative Wirkungen auszuschalten oder abzuschwächen; Adressaten sind in erster Linie Projektleiterinnen und Projektleiter.
- **Variantenvergleich:** Die Darstellung der Resultate in Form von Punktzahlen macht sichtbar, welches Projekt am vorteilhaftesten ist; diese Funktion der NHB ist vor allem für Projektleitende und Entscheidungsträgerinnen und -träger von Nutzen.
- **Entscheidungshilfe:** Eine zusammenfassende Darstellung der Wirkungen des Projekts auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt hilft den Entscheidungsträgerinnen und -trägern, einen sachlich begründeten Entscheid zu treffen.
- **Projektmonitoring/Bilanzierung:** Durch mehrfache Wiederholung der Beurteilung während der Projektrealisierung kann verfolgt und kontrolliert werden, ob die Ziele, die bezüglich der drei Dimensionen der Nachhaltige Entwicklung festgelegt wurden, erreicht wurden; Adressaten sind in diesem Fall die Projektleiterinnen und Projektleiter.

Je nach Zusammensetzung der Akteurinnen und Akteure kann die NHB zusätzliche spezifische Vorteile bringen. Diese variieren jedoch je nach Projektphase, in der die Beurteilung stattfindet (Planung, Entscheid, Realisierung, Nutzung oder Bilanzierung).

Eine Beurteilung ermöglicht dabei folgende Punkte:

- die Verifizierung, ob ein Projekt zur nachhaltigen Entwicklung der Gemeinde oder des Kantons beiträgt;
- einen Überblick über das Projekt unter Berücksichtigung der Wirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt;
- das Aufzeigen von Stärken und Schwächen des Projekts mit der Möglichkeit, Schwachstellen zu verbessern;
- die Berücksichtigung zeitlicher (kurz- und langfristig) und räumlicher Horizonte;
- das rechtzeitige Aufdecken von Risiken und Konfliktpotenzialen;
- eine einfachere Konsensfindung dank der Einbindung wichtiger Akteurinnen und Akteure;
- Projektverbesserungen im Sinn der nachhaltigen Entwicklung;
- Argumente für eine fundierte und sachgemässe Entscheidungsfindung;
- das Aufzeigen von Zielkonflikten, um eine Interessenabwägung vornehmen zu können;
- die Erläuterung des Projekts und der getroffenen Wahl sowie die Begründung der Finanzierung als Basis für eine fundierte Kommunikation.

2.3.3 Ablauf

Der Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden (vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE) definiert die NHB als ein Verfahren, in das die Analyse des Projekts eingebettet ist. Der Ablauf hat deshalb einen klaren politisch-administrativen Rahmen vorzusehen. Die Eingliederung der NHB in die kantonale Verwaltung, die Modalitäten des Vorgehens sowie die damit verbundenen Prozesse bilden den institutionellen Aufbau, der sich in vier Etappen gliedert:

Zusammenfassung der Etappen einer NHB

1. Auftrag	<ul style="list-style-type: none"> - Akteurinnen und Akteure identifizieren - Zweck und Relevanzkriterien festlegen - Auftrag im Idealfall institutionell verankern 	Akteure + Ressourcen + Institutionelle Regeln
2. Initiierung	<ul style="list-style-type: none"> - Rolle der Akteurinnen und Akteure präzisieren - Instrument auswählen - Organisation abklären - Kommunikationsregeln festlegen 	
3. Analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Referenzrahmen festlegen - Analyse durchführen - Zielkonflikte transparent machen - Resultate zusammenstellen 	
4. Entscheid	<ul style="list-style-type: none"> - Resultate interpretieren - Interessenabwägung durchführen - Über Konsequenzen entscheiden - Offiziellen Entscheid publizieren 	

2.4 Zum Vorstoss

2.4.1 Einführung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)

Grundsätzlich ist der Ansatz der Nachhaltigkeitsbeurteilung zu begrüssen. Sie sollte Teil einer zeitgemässen kantonalen Verwaltung sein. Eine Nachhaltigkeitsbeurteilung erfordert entsprechende Instrumente, die je nach Geschäft unterschiedlich aussehen und/oder variabel eingesetzt werden können. Auch braucht es definierte Begrifflichkeiten und eine Konzeption, was man unter Nachhaltigkeit versteht sowie wann und wie eine solche Beurteilung zu erfolgen hat. Diese müsste je nach Auftrag heruntergebrochen und interpretiert werden. Nachhaltigkeit bei der Beschaffung von neuer Hardware ist eine andere als beim Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes oder bei einem Grossprojekt wie der Zusammenführung zweier Kantonsspitäler bzw. der Umwandlung eines öffentlich-rechtlichen Kantonsspitals in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft.

Aus dem vorliegenden Postulat ist zu entnehmen, dass der Vorschlag der Nachhaltigkeitsanalyse eine Reihe von Themen anspricht, die in einer guten Projektplanung per se gemacht werden müssen. Weiter spricht das Postulat von Vorhaben und Pläne ab einer gewissen Grösse an. So seien Strategien, Konzepte und Sachplanungen einer NHB zu unterziehen, die folgende Kriterien erfüllen (kumulativ):

- das Geschäft unterliegt einem Regierungsratsbeschluss,
- das Geschäft hat grossräumige Auswirkungen (z.B. gesamtes Kantonsgebiet oder mehr),
- das Geschäft umfasst eine grosse Anzahl von Betroffenen 5'000 oder mehr,

- das Geschäft hat hohe Aufwände oder Erträge für den Kanton CHF 2 Mio. oder mehr,
- das Geschäft ist auf die Zukunft gerichtet (ca. 10 Jahr oder länger, keine Zustandsberichte oder ex-post Evaluationen),
- das Geschäft hat über die Verwaltung hinaus eine Wirkung (z.B. keine kleineren internen Massnahmen),
- das Geschäft ist neu oder es handelt sich um eine wesentliche Überarbeitung (z.B. keine kleineren Fortschreibungen und Aktualisierungen).

Die Umsetzung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung muss aus Sicht des Regierungsrats praktikabel und umsetzbar sein. Es geht nicht um die Schaffung eines (weiteren) Bürokratiemonsters, sondern um Haltungen, Werte und das Bewusstsein, bei grossen Anschaffungen und Investitionen bewusst zu entscheiden, welche Lösung der Nachhaltigkeit am besten dient.

Das Kanton Nidwalden unterstützt grundsätzlich eine verstärkte Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Realisierung von kantonalen Projekten. Ob im Kanton Nidwalden genügend relevante Projekte realisiert werden, die die Einführung einer NHB notwendig machen, ist in einem Bericht zu prüfen. Auch gilt es zu prüfen, ob sich das Aufwand- und Nutzenverhältnis bei einer Umsetzung der NHB für den Kanton Nidwalden rechtfertigen lässt. Allenfalls können die Nachhaltigkeitsüberlegungen im Rahmen der bestehenden Planungsprozesse mit geeigneten Massnahmen verstärkt werden.

Zumal die Einführung der NHB wie auch deren Umsetzung im Einzelfall einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen kann, ist eine vertiefte Prüfung deshalb notwendig und sinnvoll. Mit der Klärung von weiteren Detailfragen sollte es sodann auch möglich sein, die finanziellen und personellen Auswirkungen konkret abschätzen zu können.

2.5 Fazit

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit des Anliegens. Die Thematik rund um die Nachhaltigkeit soll und wird deshalb unabhängig von der Einführung einer NHB mit der entsprechenden Wichtigkeit und Berechtigung weiterverfolgt.

Der Regierungsrat erachtet eine NHB grundsätzlich als nützliches Instrument zur gesamtheitlichen Überprüfung und allfälligen Verbesserung von kantonalen Vorhaben. Eine systematische Nachhaltigkeitsbeurteilung liefert die notwendigen Grundlagen für eine faire Interessensabwägung. Mögliche Konflikte zwischen Teilstrategien werden dadurch frühzeitig erkannt und können bereinigt werden. Die Einführung einer NHB kann jedoch unter Umständen weitreichende Auswirkungen nach sich ziehen.

Zusammenfassend erachtet es der Regierungsrat als notwendig und sinnvoll, einen Bericht zur Einführung einer NHB in der öffentlichen Verwaltung zu erstellen. Darin sind neben den Auswirkungen auch die Anforderungen sowie Bedingungen zu prüfen. Anhand des Berichts kann anschliessend beurteilt werden, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Nachhaltigkeitsbeurteilung eingeführt werden soll.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend Einführung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in der öffentlichen Verwaltung gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- alle Direktionen (elektronisch)
- Direktionssekretariat Landwirtschafts- und Umweltdirektion

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber Armin Eberli

