



**Universität  
Basel**

Wissenschaftliche Begleitstudie

zum

Stakeholder-Dialog

„Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates“

Dr. Marius Christen | Dr. Basil Bornemann | Dr. Stephan Schmidt

Universität Basel

Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung

## **Impressum**

### **Auftraggeber**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)  
Sektion Nachhaltige Entwicklung  
CH-3003 Bern

### **Auftragnehmer**

Universität Basel  
Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung  
Bernoullistrasse 16  
CH-4056 Basel  
[www.nachhaltigkeit.philhist.unibas.ch](http://www.nachhaltigkeit.philhist.unibas.ch)

### **Autoren**

Dr. Marius Christen, Dr. Basil Bornemann, Dr. Stephan Schmidt

### **Begleitung**

Daniel Dubas, Till Berger, Elke Kellner (ARE)

### **Oktober, 2015**

### **Hinweis**

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) verfasst.  
Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
1.1	Beschreibung des Stakeholder-Dialogs .....	1
1.2	Bewertung des Stakeholder-Dialogs .....	2
1.3	Schlussfolgerungen für die Weiterführung .....	3
<b>2</b>	<b>Arbeitsschritte und Methoden</b> .....	<b>6</b>
2.1	Arbeitsschritte .....	6
2.2	Methoden .....	8
<b>3</b>	<b>Beschreibung des Partizipationsarrangements</b> .....	<b>10</b>
3.1	Wo? Einbettung des Stakeholder-Dialogs .....	10
3.2	Wozu? Zwecke und Ziele des Stakeholder-Dialogs .....	12
3.3	Wer? Beteiligte Akteure am Stakeholder-Dialog .....	15
3.4	Was? Inhalte des Stakeholder-Dialogs .....	19
3.5	Wie? Organisation des Stakeholder-Dialogs .....	21
3.6	Fazit Prozessbeschreibung anhand wissenschaftlicher Deskriptoren .....	25
<b>4</b>	<b>Evaluation des Stakeholder-Dialogs</b> .....	<b>27</b>
4.1	Zielerreichung: Inwieweit wurden die von den Organisatoren selbst gesteckten Ziele erreicht? .....	27
4.2	Repräsentation: Waren die relevanten Akteure adäquat repräsentiert? .....	30
4.3	Transparenz: Wurde der Prozess für Teilnehmende nachvollziehbar organisiert und durchgeführt? .....	33
4.4	Deliberation: War die Deliberation von guter Qualität? .....	37
4.5	Wissensintegration: War die relevante Expertise verfügbar und wurde das Wissen der Teilnehmenden in den Prozess aufgenommen? .....	40
4.6	Gesellschaftliches Lernen: Verstanden die Beteiligten den Prozess als Lernprozess und konnten das Gelernte umsetzen? .....	43
4.7	Übergeordnete Evaluationsaspekte des Stakeholder-Dialogs .....	45
<b>5</b>	<b>Lessons learned und Verstetigungsmodelle</b> .....	<b>50</b>
5.1	Lessons learned .....	50
5.2	Verstetigungsmodelle .....	52
5.3	Empfehlungen aus Interviews mit Bundesvertreter_innen .....	61
<b>6</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>62</b>

# 1 Zusammenfassung

Zur Erarbeitung der fünften Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates (SNE 2016-2019) hat das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) einen neuen Weg gewählt und den Erneuerungsprozess durch einen breit angelegten, partizipativen Stakeholder-Dialog begleiten lassen. Der Stakeholder-Dialog wurde wissenschaftlich reflektiert. Der Auftrag der wissenschaftlichen Begleitstudie bestand darin, den geplanten Prozess und die tatsächliche Durchführung des Stakeholder-Dialogs zu beschreiben (1.1), zu bewerten (1.2) sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur vorgesehenen Weiterführung des Dialogs zu entwickeln (1.3).<sup>1</sup>

Die zentrale Aussage des Berichtes lautet, dass der Stakeholder-Dialog unter Berücksichtigung von wichtigen Optimierungen weitergeführt werden sollte.

## 1.1 Beschreibung des Stakeholder-Dialogs

Um eine fundierte Bewertung vornehmen zu können, wurde der Stakeholder-Dialog zunächst anhand wissenschaftlicher Deskriptoren beschrieben:

- *Wo? Einbettung des Stakeholder-Dialogs*
- *Wozu? Zwecke und Ziele des Stakeholder-Dialogs*
- *Wer? Beteiligte Akteure am Stakeholder-Dialog*
- *Was? Inhalte des Stakeholder-Dialogs*
- *Wie? Organisation des Stakeholder-Dialogs*

Der Stakeholder-Dialog war eingebettet in den Gesamterneuerungsprozesses der SNE 2016-2019, bei dem das ARE die Federführung innehat und der bundesintern im Interdepartementalen Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE) koordiniert wird. Der Stakeholder-Dialog verfolgte vielfältige Ziele, die sich insgesamt den Zieltypen *Interessensvertretung*, *Politikgestaltung* und *Politikumsetzung* zuordnen lassen. Er besass den Anspruch, über ein konsultatives Verfahren hinauszugehen. Die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs wurden in einem Synthesebericht festgehalten, der für die Bundesverwaltung bei der Erarbeitung der SNE 2016-2019 nicht bindend ist.

Das gewählte Repräsentationsmodell zielte darauf ab, die Interessen organisierter gesellschaftlicher Akteure sowie relevanter Bundesstellen in den Dialog einzubeziehen. Prägend war die Mischform aus bundesinternen und bundesexternen Stakeholdern. Der Dialog orientierte sich an 9 Handlungsfeldern, 3 Zeitperspektiven und 5 transversalen Themen, die den Prozess inhaltlich und organisatorisch strukturierten.

<sup>1</sup> Explizit nicht Gegenstand der Begleitforschung waren die SNE 2012-2015, der Gesamterarbeitungsprozess SNE 2016-2019 sowie die Einbindung der SNE in Bundespolitik.

Die Stakeholder verfügten nicht über die Kompetenz, die Inhalte der SNE 2016-2019 direkt mitzugestalten. Mit Blick auf die Rollen und Kompetenzen der Stakeholder wies der Dialog damit wenig dialogischen Charakter auf und war konsultativ geprägt.

Auf der Ebene des konkreten Vorgehens innerhalb der Dialogveranstaltungen wies der Dialog dagegen einen ausgeprägt dialogischen Charakter auf. Insbesondere zwischen den Stakeholdern wurde ein expliziter Dialog geführt, wohingegen es zwischen Bundesverwaltung und bundesexternen Stakeholdern zu einem eher impliziten Dialog kam.

## 1.2 Bewertung des Stakeholder-Dialogs

Um die Stärken und Schwächen des Stakeholder-Dialogs zu klären, wurden 6 Bewertungskriterien aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet. Die Bewertung selbst beruht auf 19 qualitativen Interviews mit Stakeholdern und Bundesvertreter\_innen sowie wissenschaftlichen Beobachtungen ausgewählter Veranstaltungen.

Über alle Kriterien hinweg betrachtet, sind insbesondere drei übergeordnete Spannungsverhältnisse hervorzuheben: erstens eine unklare Einbettung des Stakeholder-Dialogs in die Bundesverwaltung insgesamt; zweitens eine schwache Unterscheidung zwischen Stakeholder-Dialog mit *nationalem* Charakter und *bundesrätlicher* SNE sowie drittens ein ungeklärtes Verhältnis zwischen *dialogisch geprägter* Prozessorganisation bzw. Interaktionsmodi und den massgeblich *konsultativen* Kompetenzen der Stakeholder.

*Zielerreichung: Inwieweit wurden die von den Organisatoren selbst gesteckten Ziele erreicht?*

Die vagen Zielformulierungen zu Beginn des Prozesses sowie die Vielzahl an Zielnennungen beförderten divergierende Verständnisse bezüglich der Ziele des Gesamtprozesses. Das Ziel, die Prioritäten und Interessen der Stakeholder möglichst frühzeitig in den Erneuerungsprozess der SNE einzubeziehen (*Interessensvertretung*), konnte gut erreicht werden. Inwieweit der Einbezug der Ergebnisse des Dialogs in den Erneuerungsprozess der SNE (*Politikgestaltung*) sowie die Vorbereitung einer effektiven Umsetzung der SNE (*Politikumsetzung*) gelingen, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden.

*Repräsentation: Waren die relevanten Akteure adäquat repräsentiert?*

Das gewählte Repräsentationsmodell wurde von den Stakeholdern selbst geschätzt. Allerdings wurden relevante Akteure insbesondere aus dem Wirtschaftsbereich vermisst bzw. es wurde eine Überrepräsentation von Umwelt- und Sozialinteressen konstatiert. Der zusätzliche Einbezug bundesinterner Stakeholder stellte eine bedeutende Herausforderung dar und wurde von den beteiligten Akteuren ambivalent beurteilt. Weitere Repräsentationsprobleme kamen in der abnehmenden Teilnehmerzahl sowie in der relativ hohen Fluktuation zum Ausdruck.

*Transparenz: Wurde der Prozess für Teilnehmende nachvollziehbar organisiert und durchgeführt?*

Die Stakeholder nahmen den Dialog als relativ transparenten und professionell durchgeführten Prozess wahr. Erhöht wurde die Transparenz durch die reflexive Prozessgestaltung. Es wurde aber auch verschiedentlich Intransparenz moniert, insbesondere mit Bezug auf die Rollen der unterschiedlichen Stakeholdertypen, die Kompetenzen der Stakeholder sowie den Umgang und den Stellenwert der Endresultate.

*Deliberation: War die Deliberation von guter Qualität?*

Die Stakeholder schätzten die gute Diskussionskultur und die grundsätzliche Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilnahme. Die Diskussionen wurden insgesamt wenig kontrovers und stark konsensorientiert geführt.

*Wissensintegration: War die relevante Expertise verfügbar und wurde das Wissen der Teilnehmenden in den Prozess aufgenommen?*

Der Stakeholder-Dialog trug ein sehr breites Wissen zusammen. Die Aufteilung der Diskussionen in neun Handlungsfelder erschwerte allerdings, dass die einzelnen Wissensbestände systematisch aufeinander bezogen wurden. Der geforderten Transversalität konnte nicht genügend Rechnung getragen werden. Die von den Organisatoren zur Verfügung gestellten Unterlagen wurden teils als unzureichend beurteilt.

*Gesellschaftliches Lernen: Verstanden die Beteiligten den Prozess als Lernprozess und konnten das Gelernte umsetzen?*

Die Stakeholder konnten vielfältige Lerneffekte aus dem Prozess gewinnen, z.B. Stärken und Erweitern ihres Netzwerks; Vermitteln von Funktionsweisen, Inhalte, und Stellenwert der SNE. Auch die Organisatoren konnten wichtige Lerneffekte zur Durchführung und Organisation von Partizipationsprozessen erzielen.

### 1.3 Schlussfolgerungen für die Weiterführung

Auf Basis der Beschreibung und Bewertung des Stakeholder-Dialogs wurden Schlussfolgerungen in Form von *lessons learned* gezogen sowie drei Modelle für die Verstetigung des Dialogs entwickelt.

#### **Lessons learned**

Die wichtigsten *lessons learned* aus dem durchgeführten Stakeholder-Dialog sind:

- Der Stakeholder-Dialog sollte unter Berücksichtigung von wichtigen Optimierungen fortgesetzt werden.
- Die Ziele des Dialogs, die Rollen und Kompetenzen aller Beteiligten sowie die Interaktionsmodi sollten kohärent aufeinander abgestimmt werden.
- Die Weiterführung des Stakeholder-Dialogs sollte an den Prozess und an die Ergebnisse des durchgeführten Dialogs anknüpfen.

- Die Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung und die sich dadurch ergebenden Handlungsmöglichkeiten sind bei der Prozessgestaltung und Zieldefinition zwingend zu berücksichtigen.
- Partizipative Verfahren mit Bezug zur Nachhaltigkeitsthematik sollten gemäss den jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufeinander abgestimmt werden. Dies betrifft insbesondere die Verfahren mit Bezug zur SNE und zu den Sustainable Development Goals (SDGs).
- Von den für Partizipationsarrangements üblichen Zielsetzungen – Information, Interessenartikulation, Beratung und kritische Begleitung sowie Politikgestaltung und -umsetzung – sollte auf eine Option fokussiert werden.
- Die Zielsetzung sollte von Beginn an unmissverständlich und so formuliert werden, dass sie von allen Teilnehmenden überprüft werden kann.
- Die Repräsentation ist durch eine Klärung des Auswahlverfahrens zu verbessern, insbesondere anhand klarer und überprüfbarer Auswahlkriterien sowie einer vorgängig durchgeführten, fundierten Akteursanalyse.
- Der Stakeholder-Dialog sollte die SDGs mit Blick auf den schweizerischen Kontext substantiell einbeziehen.
- Die transversale und übergeordnete Perspektive sollte gestärkt werden, ggf. sogar den strukturell-inhaltlichen Hauptfokus des Dialogs bilden.
- Der Dialog sollte auf Grundlage einer substantiellen Analyse der Ausgangslage sowie der Problemlage geführt werden.
- Die Rollen und Kompetenzen aller Beteiligten sollten schriftlich festgehalten und transparent kommuniziert werden.

## Verstetigungsmodelle

Die Modelle stellen Optionen zur Verstetigung des Stakeholder-Dialogs dar. Sie unterscheiden sich durch ihre Ausrichtung an unterschiedlichen Zielsetzungen und dienen als Folien und Denkrichtungen, auf deren Grundlage der künftige Stakeholder-Dialog im Detail ausgestaltet werden sollte.

### *Modell 1: Stakeholder-Dialog als gesellschaftliche Interessensartikulation*

Das Modell ‚gesellschaftliche Interessensartikulation‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades die Minimalvariante dar. Das Modell verfolgt das Ziel, die Interessenlage der Stakeholder bezüglich der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes abzubilden. Die Stakeholder erarbeiten im Dialog untereinander eine eigenständige ‚Stakeholder-Strategie für nachhaltige Entwicklung‘, welche als Komplement oder Bezugspunkt für die Erarbeitung der bundesrätlichen SNE dient.

### *Modell 2: Stakeholder-Dialog als Regierungsberatung*

Das Modell ‚Regierungsberatung‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades die Mittelvariante dar. Es fokussiert auf die Beurteilung und kritische Begleitung der bundesrätlichen Nachhaltigkeitspolitik. Modell 2 verfolgt das Ziel, Fachexpertise und Interessen der Stakeholder auf dem Wege der

Beratung in Vorlagen der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes einzubringen. Hierzu führen die Stakeholder untereinander einen Dialog und formulieren Stellungnahmen zu Vorlagen, welche durch den IDANE bzw. im Auftrag des IDANE erarbeitet, aber noch nicht beschlossen wurden.

### *Modell 3: Stakeholder-Dialog als nationale Verständigung*

Das Modell ‚nationale Verständigung‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades die Maximalvariante dar. Das Modell verfolgt das Ziel, unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure kooperativ eine nationale, d.h. gesamtgesellschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie zu formulieren.

### **Empfehlungen aus Interviews mit Bundesvertreter\_innen**

Die interviewten Vertreter\_innen aus der Bundesverwaltung sprechen sich mehrheitlich für Modell 2, ‚Regierungsberatung‘ aus, da dieses unter den gegebenen Rahmenbedingungen am zielführendsten scheint. Als Idealversion sehen die Bundesvertreter\_innen mehrheitlich Modell 3 ‚nationale Verständigung‘. Dieses Modell würde dem Thema der Nachhaltigen Entwicklung am gerechtesten. Allerdings wird dieses Modell als sehr voraussetzungsreich und unter den gegebenen Bedingungen als (noch) nicht realisierbar eingeschätzt.



## 2 Arbeitsschritte und Methoden

Im Folgenden werden die grundlegenden Arbeitsschritte (2.1) und die für die Analyse verwendeten Methoden (2.2) erläutert. Tabelle 1 vermittelt eine Übersicht über das Verhältnis von Arbeitsschritten und Methoden.

	Dokumenten-analyse	Qualitative Interviews	Teilnehmende Beobachtung
Beschreibung	X		X
Bewertung		X	X
Entwicklung von Empfehlungen und Verstetigungsmodellen	X	X	

Tabelle 1: Übersicht über Arbeitsschritte und Methoden

### 2.1 Arbeitsschritte

Die Analyse des Stakeholder-Dialogs umfasst drei Schritte. Ausgehend von der Annahme, dass eine fundierte Bewertung nur auf einem kenntnisreichen Verständnis des Beurteilungsgegenstands vorgenommen werden kann, wird in einem ersten Schritt der Stakeholder-Dialog beschrieben. Darauf aufbauend folgt in einem zweiten Schritt die Evaluation. Beide Schritte bilden die Grundlage für die Formulierung von Empfehlungen.

#### Beschreibung des Partizipationsarrangements

Wissenschaft und Praxis kennen eine Vielzahl an Möglichkeiten, Partizipation im Kontext Nachhaltiger Entwicklung strukturell, prozedural und inhaltlich auszugestalten. Diese reichen von einfachen Informationsveranstaltungen, die sich an bestimmte Zielgruppen richten, bis hin zu komplexen Konsensusverfahren unter Teilnahme aller an einem bestimmten Thema Interessierten (vgl. Arnstein 1969, Glicken 2000, Reed 2008).

Um ein differenziertes Verständnis über das dem Stakeholder-Dialog zugrunde liegende Partizipationsmodell zu erhalten, wird dieser zunächst anhand wissenschaftlicher Deskriptoren analysiert und typisiert. Wissenschaftliche Deskriptoren beziehen sich auf allgemeine Designelemente von Partizipationsarrangements. Sie werden aus grundlegenden Fragen abgeleitet, die sich für die Organisatoren partizipativer Verfahren stellen und die sie bei deren Ausgestaltung beantworten müssen. Die verwendeten Deskriptoren beruhen auf Fung (2003) und wurden an den Untersuchungsgegenstand, d.h. an den Stakeholder-Dialog angepasst. Zur Beschreibung des Stakeholder-Dialogs werden die folgenden fünf Deskriptoren verwendet:

- *Wo? Einbettung des Stakeholder-Dialogs*
- *Wozu? Zwecke und Ziele des Stakeholder-Dialogs*
- *Wer? Beteiligte Akteure am Stakeholder-Dialog*

- *Was? Inhalte des Stakeholder-Dialogs*
- *Wie? Organisation des Stakeholder-Dialogs*

## **Evaluation des Partizipationsarrangements**

Die wissenschaftliche Evaluation überprüft, inwiefern das Partizipationsarrangement gut gewählt und erfolgreich durchgeführt wurde. Konkret geht es dabei um die Beantwortung der Frage, ob der Stakeholder-Dialog in seiner Konstruktion und Durchführung allgemeinen Anforderungen an Partizipationsarrangements im Kontext Nachhaltiger Entwicklung genügt. Für die Beurteilung des Stakeholder-Dialogs werden Bewertungskriterien herangezogen, die in der wissenschaftlichen Diskussion über nachhaltigkeitsorientierte Partizipation etabliert sind (Meadowcroft 2004). Sie beruhen einerseits auf dem normativen Leitbild der Nachhaltigkeit; andererseits berücksichtigen sie wesentliche funktionale Anforderungen an Partizipation. Für die Bewertung des Stakeholder-Dialogs werden die von Meadowcroft beschriebenen Kriterien um das Kriterium der Zielerreichung ergänzt und in insgesamt sechs spezifische Fragen übersetzt. Dabei wird eine positive Beantwortung mit einer positiven Beurteilung des Kriteriums gleichgesetzt:

- *Zielerreichung: Inwieweit wurden die von den Organisatoren selbst gesteckten Ziele erreicht?*
- *Repräsentation: Waren die relevanten Akteure adäquat repräsentiert?*
- *Transparenz: Wurde der Prozess für Teilnehmende nachvollziehbar organisiert und durchgeführt?*
- *Deliberation: War die Deliberation von guter Qualität?*
- *Wissensintegration: War die relevante Expertise verfügbar und wurde das Wissen der Teilnehmenden in den Prozess aufgenommen?*
- *Gesellschaftliches Lernen: Verstanden die Beteiligten den Prozess als Lernprozess und konnten das Gelernte umsetzen?*

Die Evaluation verfolgt zwei Hauptziele: Erstens werden Stärken und Schwächen des Stakeholder-Dialogs erfasst und mögliche Ursachen für Erfolg bzw. Misserfolg einzelner Aspekte des Stakeholder-Dialogs anhand übergeordneter Evaluationsaspekte identifiziert. Zweitens werden Voraussetzungen und Bedingungen sowie Möglichkeiten und Grenzen einer Verstetigung des partizipativen Prozesses der Schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik ausgelotet. Dies bildet die Grundlage zur Entwicklung verschiedener Optionen zur Weiterführung des Stakeholder-Dialogs.

## **Entwicklung von Empfehlungen zur Weiterführung und Verstetigungsmodelle**

Basierend auf der Beschreibung und Bewertung des Stakeholder-Dialogs werden in einem dritten Schritt Empfehlungen für dessen Weiterführung sowie drei mögliche Verstetigungsmodelle entwickelt. Bezugspunkte für die Schlussfolgerungen sind neben den Ergebnissen der vorliegenden Analyse einige in anderen ausgewählten Ländern praktizierte Modelle von Partizipation im Kontext nationaler Nachhaltigkeitsstrategien sowie die allgemeine wissenschaftliche Debatte darüber.

## 2.2 Methoden

Die drei Arbeitsschritte der Beschreibung, Bewertung und Entwicklung von Schlussfolgerungen basieren auf drei Methoden: Dokumentenanalyse, nicht-teilnehmende Beobachtung und qualitative Interviews mit ausgewählten Stakeholdern sowie Bundesvertreter\_innen.

### Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse umfasst sowohl die Analyse interner Dokumente der Sektion Nachhaltige Entwicklung (Konzepte, Moderationsleitfäden etc.) wie auch offizielle Dokumentationen für die Stakeholder und Mitglieder von IDANE (Einladungen, Protokolle, Schlussbericht etc.). Für die Entwicklung von Verstetigungsoptionen wurden zusätzlich die relevante wissenschaftliche Literatur zu Partizipation im Kontext von Nachhaltigkeitsstrategien sowie länderbezogene Studien berücksichtigt.

Die Dokumentenanalyse erfolgte anhand der wissenschaftlichen Deskriptoren. Dies erlaubt, das von den Organisatoren intendierte Design des Partizipationsarrangements herauszuarbeiten und anschliessend mit dem tatsächlichen Prozessverlauf abzugleichen.

### Teilnehmende Beobachtung

Ausgewählte Veranstaltungen des Stakeholder-Dialogs wurden wissenschaftlich beobachtet, um ein möglichst detailliertes und differenziertes Verständnis des Dialogs zu erhalten. Die Beobachtungen wurden anhand eines strukturierten Beobachtungsleitfadens durchgeführt. Dieser basiert auf den Deskriptoren, bricht diese aber auf die Ebene von Einzelveranstaltungen herunter. Die Beobachtung erfolgte als teilnehmende Beobachtung, wobei die an den Veranstaltungen teilnehmenden Stakeholder auf die Rolle der beobachtenden Wissenschaftler hingewiesen wurden (vgl. Schöne 2003).

### Qualitative Interviews

Grundlage für die Evaluation bilden neben den leitfadengestützten Beobachtungen hauptsächlich Einschätzungen von involvierten Personen. Dafür wurden insgesamt 19 qualitative Interviews mit bundesexternen und bundesinternen Akteuren geführt, die anonymisiert ausgewertet wurden (Liste interviewte Akteure, vgl. Anhang). Die Interviews mit bundesexternen Stakeholdern (insgesamt 12 Interviews) erfolgten anhand eines strukturierten Leitfadens, der sich an den wissenschaftlichen Deskriptoren sowie Evaluationskriterien partizipativer Prozesse orientiert. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte unter Berücksichtigung von vier Kriterien: 1) Repräsentation aller relevanten gesellschaftlichen Sektoren, die am Stakeholder-Dialog vertreten waren (staatliche Institutionen, Markt, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, PPP/Stiftungen); 2) Berücksichtigung aller inhaltlichen bzw. thematischen Orientierungen in den für Nachhaltigkeit relevanten Dimensionen (Ökologie, Ökonomie und Soziales); 3) Berücksichtigung unterschiedlicher Teilnahmeintensitäten (intensive vs. sporadische Teilnahme); 4) ausgeglichene Verteilung über die im Stakeholder-

---

Dialog bearbeiteten Handlungsfelder. Die Interviews mit Bundesvertreter\_innen (insgesamt 7 Interviews, davon 3 Interviews mit den Organisatoren des Stakeholder-Dialogs) dienten vornehmlich der Überprüfung der Schlussfolgerungen sowie der Verfeinerung und kontextsensiblen Beurteilung der Verstetigungsmodelle.

### 3 Beschreibung des Partizipationsarrangements

Die Beschreibung des Stakeholder-Dialogs erfolgt auf der Basis der fünf in Abschnitt 2.1 eingeführten wissenschaftlichen Deskriptoren. Im Folgenden werden jeweils die Deskriptoren kurz erläutert und anschliessend der Stakeholder-Dialog hinsichtlich des jeweiligen Deskriptors beschrieben.

#### 3.1 Wo? Einbettung des Stakeholder-Dialogs

*Deskriptor:* Partizipationsarrangements wie der Stakeholder-Dialog sind in einem bestimmten politisch-institutionellen Kontext eingebettet, der ihre Funktionsweisen in zweierlei Hinsicht beeinflusst: Zum einen durch die Bereitstellung von Ressourcen, Informationen etc. (Input). Zum anderen ist der politisch-institutionelle Kontext häufig Adressat von Partizipationsprozessen, d.h. er nimmt bestimmte Entscheidungen oder Voten aus einem Partizipationsarrangement auf und verarbeitet sie weiter (Output). Auf der Inputseite kann ein Partizipationsarrangement gegenüber seinem Kontext relativ offen oder geschlossen (z.B. für Informationen, Ressourcen) sein. Outputseitig kann sich ein Arrangement durch ein mehr oder weniger grosses Einflusspotential gegenüber seinem politisch-institutionellen Kontext auszeichnen. Ausdruck des Einflusspotentials ist die formale und/oder materielle Verbindlichkeit der Ergebnisse für anschliessende Entscheidungsprozesse.

*Zusammenfassung:* Der Stakeholder-Dialog war eingebettet in den Gesamterneuerungsprozess der SNE. In einem ‚iterativen‘ Prozess wechselten sich Veranstaltungen des Stakeholder-Dialogs mit IDANE-Sitzungen, dem verantwortlichen Gremium der Bundesverwaltung für die SNE, ab. Dabei wurden verschiedene Inhalte in Form von Vorlagen und Ergebnissen ausgetauscht. Die inhaltliche und kommunikative Abstimmung zwischen Stakeholder-Dialog und Gesamterneuerungsprozess sollte ferner durch die Teilnahme von IDANE-Vertreter/innen am Stakeholder-Dialog sichergestellt werden. Durch diese Austauschprozesse war der Stakeholder-Dialog inputseitig grundsätzlich offen gegenüber seinem Kontext. Als Vorgabe von aussen strukturierten das Nachhaltigkeitsverständnis des Bundesrates sowie auf internationaler Ebene die SDGs den Stakeholder-Dialog. Der Bezugsrahmen der SDGs und ihre Bedeutung für die Inhalte des Stakeholder-Dialogs blieben während des Prozessverlaufs weit gehend vage. Wie hoch das outputseitige Einflusspotential des Dialogs auf den Gesamterneuerungsprozess der SNE war, kann zur Zeit der Prozessanalyse noch nicht abschliessend beurteilt werden.

*Detailbeschreibung:* Der Stakeholder-Dialog ist ein Element des Gesamterneuerungsprozesses SNE. Dieser wird vom IDANE koordiniert, der auch den Vorschlag zur SNE 2016-2019 an den Bundesrat überweist und somit das verantwortliche Gremium des Erneuerungsprozesses ist. Als leitendes Amt des IDANE und als Koordinatorin der SNE organisierte das ARE den Stakeholder-Dialog.

Der Dialog dauerte über 8 Monate vom 16.9.2014 bis zum 28.5.2015 und bestand aus verschiedenen konzipierten Elementen: einer Auftaktveranstaltung im Plenum, zwei Online-Umfragen,<sup>2</sup> pro Handlungsfeld je drei Workshops zu Visionen, Zielen und Massnahmen (insgesamt 27 thematische Workshops) sowie einer abschliessenden Plenumsveranstaltung. Vorbereitend zu den Workshops fand jeweils eine IDANE-Sitzung statt. Gesamterneuerungsprozess und Stakeholder-Dialog wurden terminlich und inhaltlich als sog. ‚iterativer‘ Prozess aufeinander abgestimmt. Dabei wurden relevante Inhalte ausgetauscht (vgl. Till Berger, Präsentation Auftaktveranstaltung vom 16.9.2014, Folie 13; Flowchart SNE 2016-2019 vom 16.12.2014). Anhand dieses iterativen Vorgehens sollte die Abstimmung der inhaltlichen Arbeit der Stakeholder-Workshops zu Visionen, Zielen und Massnahmen mit den Vorleistungen und Beschlüssen des IDANE ermöglicht werden.

Der IDANE bereitete als Inputs für die Veranstaltungen des Stakeholder-Dialogs verschiedene Arbeitsgrundlagen vor:

- Für den Workshop ‚Vision‘: Entwurf zu Visionen
- Für den Workshop ‚Ziele‘: Auswahl der SDGs, welche die 9 Handlungsfelder betreffen, sowie Angabe von Bundesprioritäten und Aktivitäten des Bundes
- Für den Workshop ‚Massnahmen‘: Zusammenstellung der laufenden Massnahmen des Bundes pro Handlungsfeld

Diese Arbeitsgrundlagen wurden in den Workshops von den Stakeholdern weiterbearbeitet oder als Informationsgrundlage verwendet. Der Stakeholder-Dialog ist diesbezüglich als offener Prozess zu charakterisieren.

Die Ergebnisse aus den Workshops wurden jeweils als Outputs des Dialogs an den IDANE zurückgespielt. Nach dem Abschluss der drei Workshop-Runden erhielten die IDANE-Verwaltungseinheiten die Gesamtergebnisse als wesentliche, jedoch unverbindliche Grundlage zur Formulierung von eigenen Vorschlägen von Zielen und Massnahmen (vgl. Anschreiben IDANE vom 13.4.2015). Wie hoch das outputseitige Einflusspotential des Stakeholder-Dialogs auf den Gesamterneuerungsprozess ist, kann zur Zeit der Prozessanalyse noch nicht abschliessend beurteilt werden, da bis zur Veröffentlichung der SNE unklar bleibt, inwiefern die Verwaltungsstellen die Vorschläge des Stakeholder-Dialogs tatsächlich berücksichtigten.

Neben dieser institutionellen Einbindung des Stakeholder-Dialogs in die Verwaltungsabläufe, wurde der Prozess auch von übergeordneten inhaltlichen Vorgaben gerahmt. Diesbezüglich ist insbesondere auf das Nachhaltigkeitsverständnis der Schweiz und die SNE 2012-2015 zu verwei-

<sup>2</sup> Die erste Online-Umfrage (vgl. Evaluation SNE 12\_15) fand zwischen der Auftaktveranstaltung und der ersten Workshop-Runde statt. Alle Stakeholder waren eingeladen teilzunehmen, wobei von insgesamt 188 Teilnahmen 118 ausgewertet werden konnten. Die Umfrage gibt Aufschluss über Bekanntheit und Funktionsweisen der SNE 2012-2015 sowie über gewünschte künftige Funktionen, Strukturierungen und Inhalte (z.B. erste Vorschläge für Massnahmen). Die zweite Online-Umfrage fand nach der Abschlussveranstaltung statt. Von insgesamt 97 Teilnahmen konnten 77 ausgewertet werden. Die Umfrage diente zur Evaluation des Stakeholder-Dialogs.

sen. Der Stakeholder-Dialog basierte auf dem Nachhaltigkeitsverständnis des Schweizerischen Bundesrats. Seit 2002 orientiert sich die SNE an fünf auch für den Stakeholder-Dialog massgeblichen Leitlinien. Für den Dialog ist insbesondere die 5. Leitlinie von Interesse (ebd., SNE 2012-2015, S. 5), gemäss derer die institutionellen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) konstruktiv zusammenarbeiten und als Schnittstellen zu Zivilgesellschaft und Privatsektor fungieren sollen.

Ferner wurde der Stakeholder-Dialog inhaltlich durch den internationalen SDG-Prozess geprägt. Entsprechend wurden die SDGs an der Auftaktveranstaltung des Stakeholder-Dialogs vom 16. September 2014 vorgestellt (vgl. Präsentation Andreas Weber). Aufgrund des laufenden internationalen Prozesses lag diesbezüglich nur eine vage inhaltliche Vorgabe vor, die sich allerdings mit Verlauf des Stakeholder-Dialogs stetig konkretisierte.

Somit wird der Gesamterneuerungsprozess SNE institutionell wie inhaltlich durch Informationsgrundlagen mit unterschiedlichen Stellenwerten gerahmt. Während die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs eine nicht-verbindliche Grundlage für den weiteren Entscheidungsprozess bildeten, wird damit gerechnet, dass die Schweiz die SDGs als internationale Verpflichtung verabschiedet.

### 3.2 Wozu? Zwecke und Ziele des Stakeholder-Dialogs

*Deskriptor:* Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in politische Entscheidungsprozesse über die institutionalisierten Möglichkeiten hinaus kann sehr unterschiedlich motiviert sein. Dementsprechend können Partizipationsarrangements wie der Stakeholder-Dialog sehr unterschiedliche Ziele verfolgen. In der wissenschaftlichen Literatur werden die drei generellen Zielbereiche Information, Konsultation und Kooperation unterschieden, die sich in sieben Typen von Zielsetzungen ausdifferenzieren lassen:

- Information bzw. Aufklärung der Öffentlichkeit (*Information*);
- Artikulation von Interessen und Ansichten der Öffentlichkeit (*Interessenvertretung*);
- Explikation von Fach- und Praxiswissen durch die Öffentlichkeit (*Beratung*);
- Mitwirkung der Öffentlichkeit an politischer Problembearbeitung bzw. der Ausgestaltung von Politik (*Politikgestaltung*);
- Erleichterung der Umsetzung von Problemlösungen (*Politikumsetzung*);
- Austragung und Beilegung von Konflikten sowie Herstellung von Akzeptanz (*Legitimation*);
- Aufbau von Sozialkapital durch Vernetzung und Herstellung wechselseitigen Vertrauens (*Vernetzung*).

*Zusammenfassung:* Der Stakeholder-Dialog verfolgte eine Vielzahl an Zielen. Dabei waren die Zielformulierungen zu Beginn des Dialogs noch recht vage und wurden grösstenteils erst im Laufe des Prozesses konkretisiert und präzisiert. Bis auf die Ziele der *Legitimation* und der *Beratung* verfolgte der Dialog alle oben genannten Zieltypen. Von besonderer Bedeutung waren Ziele, die sich den Typen *Interessensvertretung*, *Politikgestaltung* (im Sinne von Gestaltung der SNE) und

*Politikumsetzung* (im Sinne von Umsetzung der SNE) zuordnen lassen. Allerdings bleibt offen, wie bedeutend das Ziel der *Politikgestaltung* im Stakeholder-Dialog tatsächlich war. Das Ziel der Bekanntmachung der SNE und ihrer Funktionsweise (*Information*) wurde von den Organisatoren zwar angestrebt, aber eher als positiver Nebeneffekt betrachtet. Das Ziel der *Vernetzung* wurde von den Organisatoren nicht direkt verfolgt, spielte für die Stakeholder aber eine bedeutende Rolle.

*Detailbeschreibung:* Die Organisatoren des Stakeholder-Dialogs erachteten Partizipation als „wesentliches Element der Nachhaltigen Entwicklung“ (Konzeptpapiere vom 22.04.2014). Diese in Wissenschaft und Praxis weithin anerkannte Position kann grundsätzlich als Legitimationsbasis zur Durchführung eines partizipativen Prozesses für die Strategieerarbeitung herangezogen werden, fungierte aber nicht als eigentliches Ziel des Stakeholder-Dialogs.

Konkrete Nennungen von Zielen des Stakeholder-Dialogs finden sich in verschiedenen internen und externen Dokumenten (Konzeptpapiere, Stakeholder-Einladung, Präsentationen etc.). Insgesamt wird eine Vielzahl an Zielen aufgezählt. Die vielfältigen Zielnennungen sind insgesamt nicht einheitlich und die Formulierungen zu Prozessbeginn waren teils auffällig vage. Sie veränderten und konkretisierten sich während des Prozessverlaufs jedoch. Beispielsweise wurde die Frage, wer im Stakeholder-Dialog mit wem spricht, von den Organisatoren erst an der Abschlussveranstaltung explizit angesprochen und als Ziel ein Dialog sowohl zwischen Bundesverwaltung und (externen) Stakeholdern sowie zwischen diesen angegeben. Die vage Zielformulierung, dass im Dialog „die Interessen, Perspektiven und Ziele der Stakeholder als Grundlage für die Formulierung der neuen Strategie integriert werden“ (Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014), wurde erst gegen Ende des Prozesses als Erstellung einer ‚Prioritätenlandschaft‘ der Stakeholder konkretisiert (Stellungnahme zum partizipativen Prozess vom 13.05.2015).

Die Analyse der Zielnennungen gemäss den im Deskriptor beschriebenen Typen von Zielsetzungen ergibt, dass im Stakeholder-Dialog – in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlicher Gewichtung – alle Zieltypen ausser der Typen *Legitimation* und *Beratung* angestrebt wurden. Die Organisatoren wollten mit dem Stakeholder-Dialog durchaus die Bekanntheit der SNE und ihrer Funktionsweisen in und ausserhalb der Bundesverwaltung erhöhen. Dieses Ziel des Typs *Information* hatte insgesamt jedoch eher untergeordneten Stellenwert. Prominent verfolgte der Stakeholder-Dialog hingegen Ziele der Typen *Interessenvertretung* und *Politikgestaltung*. So sollte der Stakeholder-Dialog ein Gefäss für einen offenen Dialog bilden, in dem Ansichten und Präferenzen der Stakeholder festgehalten werden können. Den Stakeholdern sollte die Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung der Erneuerung der SNE gegeben werden. Damit strebten die Organisatoren eine möglichst frühe Mitbestimmung und nicht eine nachgeordnete konsultative Rückmeldung zu (Teil-)Entwürfen der SNE an, wie das in vorgängigen Erarbeitungsprozessen der SNE der Fall war (vgl. Konzeptpapiere vom 22.04.2014 und 23.06.2014; Stellungnahme zum partizipativen Prozess vom 13.05.2015). Die Möglichkeit zur inhaltlichen Arbeit wurde den Stakeholdern sowie den Mitgliedern von IDANE von Anbeginn kommuniziert und wurde von diesen auch als Mehrwert der Teilnahme am Stakeholder-Dialog verstanden (vgl. Interviews). Dieses Ziel wurde im Kontext der Abschlussveranstaltung nochmals prominent herausgestrichen: „Ziel des Dia-



logs ist, die Interessen und Prioritäten der teilnehmenden Organisationen in die Strategieerneuerung mit einzubeziehen.“ (Stellungnahme zum partizipativen Prozess vom 13.5.2015). Als zentrales Ergebnis wurde eine „Prioritätenlandschaft mit konkreten Handlungsvorschlägen für die Bundesverwaltung“ angestrebt (vgl. Einladung Abschlussveranstaltung).

Wie stark dabei der Zieltyp *Politikgestaltung* im Stakeholder-Dialog tatsächlich verfolgt wurde, ist fraglich. Die Stakeholder erhielten explizit nicht die Kompetenz, die Inhalte der SNE 2016-2019 kooperativ zu bestimmen. Die Gestaltungskompetenz der Teilnehmenden bestand faktisch darin, ihr Fachwissen zur Verfügung zu stellen, ihre Prioritäten in Bezug auf die SNE 2016-2019 zu artikulieren sowie Rückmeldungen zu Formulierungsentwürfen zu geben. So kommunizierten die Organisatoren, dass die „Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs [...] als Grundlage für die Formulierung der 5. SNE“ dienen und eine „wichtige Orientierung“ für die Arbeit des IDANE darstellen (Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014, Dokumentation IDANE vom 29.07.2014; Protokoll Abschlussveranstaltung vom 28.05.2015). An der Auftaktveranstaltung des Stakeholder-Dialogs vom 16.09.2014 wurde ferner erläutert, dass „die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs bundesintern ausgewertet und weiterbearbeitet werden“ (Ergebnisbericht Auftaktveranstaltung, S. 2). Der Stakeholder-Dialog diene also dazu, die Prioritäten und Interessen der Stakeholder möglichst frühzeitig zu ermitteln, wobei offen gelassen wurde, welche Bedeutung diese im weiteren Prozess haben würden. Die Zielformulierungen deuten nicht darauf hin, dass den Stakeholdern ein Beratungsmandat zugewiesen wurde (Zieltyp *Beratung*). Auch wurde ihnen keine kooperative Gestaltungskompetenz im Sinne eines direkten Mitspracherechts an den Inhalten der SNE zuteil (Zieltyp *Politikgestaltung*). Der Dialog wurde somit als „Think-Tank“ angedacht, der neue Ideen und Inputs generiert, dessen Ergebnisse aber für den Bund „nicht verbindlich“ sind (Konzeptpapier vom 23.06.2014). Allerdings wurde den Stakeholdern in Aussicht gestellt, dass die Ergebnisse des Dialogs in einem eigenen Dokument parallel zur offiziellen SNE 2016-2019 festgehalten und veröffentlicht werden (Ergebnisbericht Auftaktveranstaltung, S. 2). Vonseiten der Sektion Nachhaltige Entwicklung, ARE wird in dieser Publikation ein wesentlicher Mehrwert für die Stakeholder gesehen. Das genaue Verhältnis zwischen diesem Synthesebericht und der SNE blieb zum Abschluss des Dialogs offen.

Dem Zieltyp *Politikumsetzung* entspricht die Zielsetzung, dass anhand der Einbindung der Stakeholder „die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung in allen Politikfeldern gestärkt und Partnerschaften mit nicht-staatlichen Akteuren weiter aufgebaut und gefestigt“ werden sollten (Konzeptpapier vom 23.06.2014). Dank einer breiten Abstützung der SNE 2016-2019 sollte ein fundierter Aktionsplan und eine gut koordinierte und effiziente Umsetzung ermöglicht werden (Dokumentation IDANE vom 29.07.2014 und Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014). Es wurde deshalb bereits zu Prozessbeginn kommuniziert, dass der Stakeholder-Dialog nach Verabschiedung der SNE 2016-2019 als „Netzwerk und strategisches Gremium für Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz weitergeführt“ werden sollte (Dokumentation IDANE vom 29.07.2014 und Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014). In welcher Art diese Fortführung ausgestaltet wird (z.B. mit wem, auf welcher Ebene, mit welchen Mitteln etc.), wurde mit Absicht offen gelassen.

Entgegen der teils in den Stakeholder-Interviews geäußerten Sichtweise, finden sich in den Zielnennungen der Organisatoren keine Ziele, welche sich dem Zieltypus der *Legitimation* der Inhalte der SNE 2016-2019 oder der Schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik zuordnen liessen. Der Zieltypus *Vernetzung* wurde von den Organisatoren eher als Neben-, nicht aber als primäres Ziel betrachtet. Jedoch sahen sie in der „frühzeitige[n] Information über Trends und Chancen, zu erwartende Veränderungen der Rahmenbedingungen der Märkte sowie geplante Aktivitäten der öffentlichen Hand“ einen Mehrwert für die Stakeholder (Konzeptpapier vom 23.06.2014).

Für die Stakeholder selbst hingegen stellte die Vernetzung eine erhebliche Motivation zur Teilnahme dar. Den meisten Stakeholdern war es wichtig, mit (möglichen) Partnern in Kontakt zu kommen, andere Organisationen kennen zu lernen und sich über Positionen auszutauschen. Insofern fungierte der Stakeholder-Dialog auch als Netzwerk- und Informationsanlass (vgl. Stakeholder-Interviews). Als weiteren Grund zur Teilnahme nannten verschiedene Stakeholder, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Einfluss auf (Gesetzgebungs-)Prozesse nehmen zu können und die Entwicklungen zu beeinflussen.

### 3.3 Wer? Beteiligte Akteure am Stakeholder-Dialog

*Deskriptor:* Organisatoren von Partizipationsprozessen müssen festlegen, wer am Prozess zu beteiligen ist (Repräsentation), welche Verfahren und Kriterien über die Beteiligung von Akteuren entscheiden (Auswahlverfahren) und wie die tatsächliche Teilhabe der Akteure sichergestellt werden kann (Partizipation i.e.S.). Zur näheren Beschreibung des ersten Aspekts bietet sich eine Unterscheidung nach Akteursgruppen an. Während beim Modell der Bürgerbeteiligung die individuellen Ansichten und Interessen von einzelnen Bürger\_innen im Mittelpunkt stehen, richtet sich das Stakeholder-Modell auf die Einbeziehung der Interessen organisierter gesellschaftlicher Akteure (Verbände, Gewerkschaften, Vereine etc.); das Experten-Modell von Partizipation setzt auf eine Rationalisierung der Willensbildung und Entscheidungsfindung durch das (wissenschaftliche) Wissen.

In Bezug auf den zweiten Aspekt – das Verfahren der Auswahl von Akteuren – lassen sich vier Varianten unterscheiden: der gänzliche Verzicht auf ein Auswahlverfahren und die Öffnung des Verfahrens gegenüber allen Interessierten; ein Verfahren der Zufallsauswahl; ein Verfahren der gezielten Auswahl repräsentativer Akteure sowie Verfahren der gezielten Auswahl von Akteuren, die nicht dem Prinzip der Repräsentativität folgen.

Der dritte Gesichtspunkt – die tatsächliche Teilnahme von Akteuren an einem Partizipationsprozess – lässt sich anhand verschiedener Verlaufparameter wie Kontinuität und Fluktuation bestimmen. Ferner kann danach gefragt werden, ob die Organisatoren zur Sicherstellung der tatsächlichen Teilnahme einem Ansatz der Freiwilligkeit, einem Ansatz der (Selbst-)Verpflichtung oder einem Ansatz der ermöglichenden Partizipation gefolgt sind.

*Zusammenfassung:* Der Stakeholder-Dialog folgte im Grundsatz einem Modell der Stakeholder-Beteiligung, d.h. es waren vornehmlich organisierte gesellschaftliche Akteursgruppen repräsentiert. Das Modell wurde allerdings durch die zusätzliche Beteiligung bundesinterner Stakeholder modifiziert. Die Mischform aus bundesexternen und -internen Stakeholdern bezweckte eine Intensivierung der Kommunikation zwischen diesen Akteuren. Die Auswahl der beteiligten Stakeholder erfolgte ‚von oben‘. Eine Teilnahme am Stakeholder-Dialog war nur auf Einladung der Organisatoren möglich. Um zu gewährleisten, dass die für Fragen der Nachhaltigkeit relevanten bundesinternen und -externen Akteure im Dialog vertreten sind, stützten die Organisatoren die Auswahl der Stakeholder auf ein Set von Kriterien. Der Stakeholder-Dialog selbst war durch eine abnehmende Teilnehmerzahl sowie eine hohe Fluktuation geprägt.

*Detailbeschreibung:* Die Organisatoren wählten ein Partizipationsmodell, das im Grundsatz auf die Einbeziehung organisierter gesellschaftlicher Akteure setzt („Stakeholder-Modell“). Bürger\_innen waren im Stakeholder-Dialog nicht vertreten; wissenschaftliche Expert\_innen nur als Repräsentanten organisierter Akteure aus der Wissenschaft. So richtete sich der Stakeholder-Dialog an „Repräsentanten von Interessengruppen (Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt), der Politik (nationale Parteien), der Wissenschaft, der Kantone und Gemeinden sowie der Bundesverwaltung“ (Dokumentation IDANE vom 29.07.2014, Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014). Allerdings erweiterten die Organisatoren das Stakeholder-Modell um bundesinterne Akteure, d.h. Vertreter\_innen der Bundesverwaltung. Mit dieser Mischform aus bundesinternen und bundesexternen Stakeholdern wurde eine möglichst gute Abstimmung zwischen IDANE-Prozess und Stakeholder-Dialog angestrebt.

Eine Teilnahme am Stakeholder-Dialog war nur auf Einladung möglich. Dies kann als ‚Partizipation von oben‘ bezeichnet werden. Die Auswahl der eingeladenen Stakeholder erfolgte aufgrund von Kriterien. Es wurden weit gehend national bzw. international tätige gesellschaftliche Akteure berücksichtigt, von denen die Organisatoren annahmen, dass sie auch bei der Umsetzung der SNE eine zentrale Rolle spielen. Regional tätige nicht-staatliche Akteure wurden nicht als Stakeholder der bundesrätlichen SNE identifiziert. Potentielle Stakeholder mussten ausserdem ein breites Themenspektrum (Aktionsradius in einem oder mehreren Handlungsfeldern) aufweisen und ausgewiesene Expertise und Einfluss haben. Insgesamt wurde auf ausgeglichene Vertretung aus den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt geachtet sowie auf eine möglichst gute Repräsentation der drei Landesteile (vgl. Eingeladene Organisationen zum Stakeholder-Dialog, vom 14.11.2014). Zur Auswahl der Stakeholder stellten die Organisatoren eine Liste mit aus ihrer Sicht relevanten Akteuren pro Handlungsfeld zusammen (vgl. Eingeladene Organisationen zum Stakeholder-Dialog, vom 14.11.2014). Diese stellt jedoch nicht eine systematische Akteursanalyse aller relevanten Organisationen in der Schweiz dar.

Den teilnehmenden Stakeholdern wurde wiederholt Gelegenheit gegeben, Hinweise auf fehlende Organisationen zu geben, welche nach Prüfung vonseiten des ARE teils nachträglich eingeladen wurden. Von dieser Möglichkeit wurde Gebrauch gemacht. Damit sollte die gezielte Auswahl repräsentativer Akteure stetig optimiert werden. Die Organisatoren strebten eine Teilnehmerzahl

von 150 bis 200 Stakeholder an. Zur Auftaktveranstaltung haben sich 134 Stakeholder angemeldet, zur Abschlussveranstaltung 69 (Teilnehmendenliste vom 27.10.2014 und vom 28.05.2015). Insgesamt beteiligten sich ca. 165 Stakeholder an den verschiedenen Veranstaltungen. Die Stakeholder verpflichteten sich nicht zu einer konstanten Teilnahme am Dialog, sondern konnten sich für jede Veranstaltung freiwillig an- oder abmelden.

	Alle TN	Auftaktveranstaltung	Teilnahme WS 1	Teilnahme WS 2	Teilnahme WS 3	Abschlussveranstaltung.
HF1	15		10	12	6	
HF2	12		7	8	9	
HF3	35		28	21	24	
HF4	29		21	21	18	
HF5	14		11	11	9	
HF6	10		5	7	6	
HF7	19		10	14	5	
HF8	17		13	9	10	
HF9	14		9	10	7	
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>134*</b>	<b>114</b>	<b>113</b>	<b>94</b>	<b>69*</b>

Tabelle 2: Übersicht über tatsächliche Teilnahme der Stakeholder. Aufgrund von nachträglichen Einladungen ist die Gesamtanzahl pro Handlungsfeld summativ angegeben. Es wurden keine systematischen Teilnehmer- und Beteiligungslisten geführt; entsprechend sind die Angaben nicht vollkommen verlässlich. (\*: Angemeldete Stakeholder, die faktische Teilnehmerzahl wurde nicht erhoben.).

Die meisten Verwaltungseinheiten mit Beteiligung am IDANE folgten der Einladung. Das SECO und die DEZA schickten keine Vertretungen. Vier Bundesvertreter, die am Stakeholder-Dialog teilnahmen, sind zwar aus einer IDANE-Dienststelle, sitzen selbst aber nicht im IDANE ein.

Bundesamt	HF	WS1	WS2	WS3
Bundesamt für Raumentwicklung ARE	3	x		x
Bundesamt für Strassen ASTRA		x		
Bundesamt für Umwelt BAFU	4,5,6,7	x	x	x
Bundesamt für Gesundheit BAG	1,3,6,7,8,9	x	x	x
Bundesamt für Kultur BAK	3	x	x	x
Bundesamt für Kommunikation BAKOM				
Bundesamt für Sport BASPO	3,9	x	x	x
Bundesamt für Verkehr BAV	3	x	x	x
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL	4	x	x	
Bundesamt für Bauten und Logistik BBL	2		x	x
Bundesamt für Energie BFE	1	x		x
Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen BFK				
Bundesamt für Statistik BFS	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8	x	x	x
Bundeskanzlei BK	8	x	x	x
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV				
Bundesamt für Landwirtschaft BLW	1, 5	x	x	x
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV	8	x		
Bundesamt für Wohnungswesen BWO	3	x	x	

EDA - Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA				
EDA Direktion für europäische Angelegenheiten DEA	4		x	x
EDA - Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen EDA PD AIO				
EDA - Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken EDA PD ASA				
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV	4, 6	x	x	x
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV				
Bundesamt für Polizei FEDPOL				
Generalsekretariat VBS				
Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum IGE				
Kommission für Technologie und Innovation KTI				
Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz				
Pensionskasse des Bundes PUBLICA				
Staatssekretariat für Bildung, Forschung & Innovation SBFI	7		x	x
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO				
Staatssekretariat für Migration SEM	8	x	x	x
<b>Total Teilnahmen pro WS</b>		<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Tabelle 3: Übersicht über IDANE-Beteiligung am Stakeholder-Dialog.

Insgesamt sank die tatsächliche Beteiligung während des Prozessverlaufs kontinuierlich ab. Dabei fällt auf, dass die Beteiligung der Vertreter\_innen aus der Bundesverwaltung über den Prozessverlauf konstant blieb. Hingegen nahm die Beteiligung der externen Stakeholder um rund 1/5 ab.

Die Fluktuation der Stakeholder war während des Prozesses relativ hoch, was sich daran zeigt, dass über 1/3 der Stakeholder nur an einem von drei Workshops teilnahm (vgl. Tabelle 4). Die Fluktuation der Bundesvertreter/innen war dagegen relativ gering (vgl. Tabelle 3).

	TN	1x Teilnahme	2x Teilnahme	3x Teilnahme
HF1	15	5	7	3
HF2	12	4	4	4
HF3	35	8	16	11
HF4	29	9	9	11
HF5	14	2	7	5
HF6	10	4	4	2
HF7	19	18	1	0
HF8	17	9	1	7
HF9	14	6	4	4
<b>Total TN</b>	<b>165</b>	<b>65</b>	<b>53</b>	<b>47</b>

Tabelle 4: Übersicht über Fluktuation. 47 Stakeholder haben an allen Workshops teilgenommen, 53 an zwei und 65 an einem.

Nur sehr breit aufgestellte Stakeholder beteiligten sich in mehreren Handlungsfeldern. Verschiedene Verwaltungseinheiten delegierten mehrere Personen und beteiligten sich in mehreren Handlungsfeldern (vgl. Tabelle 3).

### 3.4 Was? Inhalte des Stakeholder-Dialogs

*Deskriptor:* Ein wesentlicher Aspekt des Designs von Partizipationsprozessen betrifft die Auswahl der behandelten Themen: Was wird wie Gegenstand eines öffentlichen Beteiligungsverfahrens? Dabei ist zum einen die tatsächlich realisierte Breite einer Themenagenda von Interesse. Zum anderen ist das Verfahren des Agenda-Setting von Bedeutung. Dabei rückt die Frage in den Mittelpunkt, ob die Agenda von aussen oder von innen (von den Organisatoren) vorgegeben wird oder ob sie selbst Gegenstand eines partizipativ gestalteten Verfahrens der Themenwahl ist.

*Zusammenfassung:* Durch die Strukturierung in 9 Handlungsfelder, 5 transversale Themen und 3 Zeitdimensionen (Visionen, Ziele, Massnahmen) sollte das Thema Nachhaltigkeit möglichst umfassend bearbeitet werden können. Während die Handlungsfelder für die Prozessgestaltung ein strukturierendes Element darstellten, wurden die transversalen Themen kaum berücksichtigt. Die Themenstrukturierung wurde von den Organisatoren vorgegeben, wobei den Stakeholdern bei der inhaltlichen Bearbeitung grösstmögliche Freiheit gewährt wurde. Als inhaltliche Vorgabe von aussen spielten die SDGs eine gewisse, jedoch nicht klar definierte Rolle.

*Detailbeschreibung:* Gemäss dem Verständnis des Schweizerischen Bundesrats wird Nachhaltigkeit als gesamtgesellschaftliches Leitbild konzipiert, das ganzheitlich und nicht sektoriell umzusetzen ist. Der Stakeholder-Dialog orientierte sich an diesem Verständnis, das an der Auftaktveranstaltung kurz erläutert wurde (vgl. Auftaktveranstaltung, Präsentation Till Berger, Folien 6ff.). Dabei wurde weder auf die Positionierung des Schweizer Verständnisses als ‚schwacher Nachhaltigkeit plus‘ noch auf die Strukturierung des Themas gemäss den 3 Nachhaltigkeitsdimensionen oder den 4 Kapitalstücken Bezug genommen. Um inhaltlich dem ganzheitlichen Anspruch des bundesrätlichen Nachhaltigkeitsverständnisses zu entsprechen, wurde der Stakeholder-Dialog entlang neun thematischer Handlungsfelder Nachhaltiger Entwicklung sowie fünf transversaler Themen strukturiert.

Handlungsfelder:

- Konsum und Lebensstil
- Produktion und Dienstleistung
- Mobilität, Verkehr und Raumentwicklung
- Energie und Klima
- Natürliche Ressourcen
- Wirtschaftssystem und Finanzsystem
- Bildung, Forschung, Innovation
- Sozialer Zusammenhalt
- Gesundheit

Transversale Themen:

- Planetarische Grenzen
- Demographische Chancen und Herausforderungen
- Internationale Verantwortung
- Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit
- Gouvernanz

Die Themenbearbeitung in den 9 Handlungsfeldern erfolgte entlang von drei zeitlichen Dimensionen: Vision, Ziele und Maßnahmen. Pro Handlungsfeld und Zeitdimension wurde ein Workshop (also insgesamt 27 Workshops) durchgeführt. Damit wurde versucht, die Thematik der Nachhaltigkeit inhaltlich wie zeitlich möglichst umfassend zu behandeln. Die drei Workshop-Runden bauten bezüglich ihrer Ablauflogik aufeinander auf.

Ziel der 1. Workshop-Runde war es, „vollständige und konsistente“ Zukunftsvisionen für jedes Handlungsfeld zu erarbeiten (Einladung Workshop „Vision“). Der Zeithorizont der Visionen sollte gemäss Einladungstext zum Workshop die nächste Generation umfassen.<sup>3</sup> Im zweiten Teil der Veranstaltungen wurden auf Grundlage der Online-Umfrage Beurteilungen der Stakeholder hinsichtlich Stärken und Schwächen der SNE diskutiert und Veränderungswünsche aufgenommen. Das Ziel der 2. Workshop-Runde bestand darin, pro Handlungsfeld Nachhaltigkeitsziele mit Zeithorizont 2030 zu formulieren und zu priorisieren (Einladung Workshop „Ziele“). Das Ziel der 3. Workshop-Runde war schliesslich das Sammeln von Massnahmen, „die durch den Bund im Rahmen der nächsten Legislaturperiode 2016-2019 angegangen werden sollten“ (Einladung Workshop „Massnahmen“). Ausserdem sollten die in der 2. Workshop-Runde definierten Ziele weiter geschärft und konsolidiert werden. Die Abschlussveranstaltung zielte darauf ab, „eine Standortbestimmung zum Prozess und den erzielten Ergebnissen zu machen und die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen [...] festzuhalten“ (Einladung Abschlussveranstaltung). Ausserdem sollte die transversale Gesamtsicht über alle Handlungsfelder gestärkt werden, um Zielkonflikte und Synergien zwischen Visionen, Zielen und Massnahmen aufzuzeigen.

Die inhaltliche Ausgestaltung der 9 Handlungsfelder wurde zu Beginn des Prozesses weitgehend offen gelassen und sollte im Laufe des Dialogs konkretisiert werden. Die transversalen Themen wurden als relevant für die meisten Handlungsfelder erachtet und sollten als „Orientierungspunkte in den Diskussionen der jeweiligen Handlungsfelder“ berücksichtigt werden (vgl. Dokumentation Teilnehmende vom 27.10.2014, S. 3f.). Im Prozessverlauf wurde darauf aber nicht oder nur am Rande Bezug genommen und die transversalen Themen spielten in der Bearbeitung der Handlungsfelder durch die Stakeholder keine strukturgebende Rolle (vgl. Moderationsleitfäden für die Workshops und Programm Abschlussveranstaltung). Diese Strukturierung des Themas wurde von den Organisatoren selbst vorgenommen und vorgegeben. An der Auftaktveranstaltung diskutierten die Stakeholder Stand und Herausforderungen der Nach-

<sup>3</sup> Abweichend davon wird die Vision im *Synthesebericht Stakeholder-Dialog* als „Zukunftsbild ohne Zeithorizont“ beschrieben (S. 13).

haltigen Entwicklung in der Schweiz sowie Herausforderungen in den 9 Handlungsfeldern. Die Orientierung an den 9 Handlungsfeldern wurde dabei nicht zur Disposition gestellt. Die Diskussionsresultate wurden als inhaltliche Grundlagen zur Vorbereitung der thematischen Workshops verwendet. Bei der inhaltlichen Bearbeitung in den Workshops konnten die Teilnehmenden die aus ihrer Sicht relevanten Themen gemäss der Zielvorgabe des Stakeholder-Dialogs frei setzen.

Die Thematik wurde von zwei äusseren Vorgaben mitbestimmt. Erstens bildeten, wie bereits erläutert (vgl. Abschnitt 3.1), die SDGs einen inhaltsbestimmenden Referenzrahmen. Es bestand der Anspruch, die SDGs im Rahmen des Dialogs in die Handlungsfelder ein- und auf den Schweizer Kontext anzupassen sowie um weitere, Schweiz spezifische Ziele zu ergänzen. Die SDGs fungierten somit als Basis für die Formulierung von Zielen für die Schweiz (Präsentation Till Berger, Folie 11f.). Zweitens war geplant, die Entwicklung der SNE mit der Revision von MONET abzustimmen (ebd.). Im Verlaufe des Stakeholder-Dialogs wurde darauf nicht mehr Bezug genommen.

### 3.5 Wie? Organisation des Stakeholder-Dialogs

*Deskriptor:* Das organisatorische Design eines Partizipationsprozesses ist zentrales Bindeglied zwischen der politisch-institutionellen Einbettung, der Definition der Ziele sowie der Auswahl der Akteure und Themen. Dabei ist die Frage leitend, wie ein Partizipationsprozess zu organisieren ist, damit innerhalb eines bestimmten Kontexts eine Auswahl von Akteuren zu bestimmten Themen so zusammenarbeiten kann, dass definierte Ziele erreicht werden. Die Organisation lässt sich auf zwei Ebenen näher beschreiben. Die erste Ebene betrifft die grundlegende Gestaltung des Ablaufs. Hier rückt einerseits die Unterscheidung zwischen einmaligen, d.h. punktuellen, und auf Dauer gestellten Beteiligungsmöglichkeiten sowie die zeitliche Anordnung und Rhythmisierung der Veranstaltungen in den Fokus; andererseits stehen die Veranstaltungsformate (Arbeitsgruppen, Workshops, Plenumsdiskussionen, Online-Foren) einzelner Partizipationsevents im Fokus.

Die zweite Ebene betrifft die Organisation einzelner Partizipationsveranstaltungen. Hier geht es insbesondere um eine Beschreibung der Rollen und Kompetenzen sowie um eine Erfassung der grundlegenden Modi der Interaktion zwischen den Beteiligten, also der Art und Weise, wie die Beteiligten untereinander agieren (informativ, konsultativ, dialogisch).

*Zusammenfassung:* Der Prozessablauf war klar organisiert und die einzelnen Veranstaltungen bauten aufeinander auf. Mit 2 Plenumsveranstaltungen, 27 handlungsfeldspezifischen Workshops und zusätzlichen begleitenden Gremien gestaltete sich die Prozessorganisation des Stakeholder-Dialogs aufwändig. Die Rollen und Kompetenzen der unterschiedlichen Akteure am Stakeholder-Dialog waren sehr heterogen und gewannen im Verlaufe des Prozesses an Klarheit. Die Stakeholder verfügten primär über Kompetenzen bei der Erarbeitung der Inhalte des Syntheseberichts zum Stakeholder-Dialog.

Nach der vorwiegend informativen Auftaktveranstaltung war der Stakeholder-Dialog organisatorisch stark dialogisch strukturiert. Der Umgang mit Konflikten und Widersprüchen variierte: Teils wurde Konsens durch Diskussion hergestellt, teils wurden Konflikte und unterschiedliche Positio-



nierungen offen gelassen. Generell war der Prozess deutlich von einer Konsensorientierung geprägt, obschon dies von den Organisatoren nicht angestrebt wurde. Einen systematischen Umgang mit konfligierenden Positionen gab es nicht.

*Detailbeschreibung:* Der Stakeholder-Dialog umfasste zwei Plenumsveranstaltungen (Auftaktveranstaltung und Abschlussveranstaltung) handlungsfeldspezifische Workshops, zwei Online-Umfragen sowie drei Sitzungen der begleitenden Spurguppe. Die Plenumsveranstaltungen und die Workshops dauerten je einen halben Tag. Mit insgesamt 29 Veranstaltungen, Begleitgruppensitzungen sowie Online-Umfragen handelt es sich beim Stakeholder-Dialog um einen für die Schweizerische Bundesverwaltung relativ umfangreichen und lang andauernden Prozess. Die einzelnen Veranstaltungen unterschieden sich in ihren Formaten erheblich. Die je halbtägigen Auftakt- und Abschlussveranstaltungen wurden im Plenum mit allen Stakeholdern durchgeführt, die 27 inhaltlichen Workshops hingegen handlungsfeldspezifisch.

## **Rollen**

Im Stakeholder-Dialog involviert waren die Organisatoren (Sektion Nachhaltige Entwicklung ARE), bundesinterne und bundesexterne Stakeholder sowie Moderatoren. Die Rolle der Organisatoren bestand darin, den Prozess zu gestalten, zu leiten und zu dokumentieren. Da die Stakeholder allermeist nur in einem Handlungsfeld vertreten waren, übernahmen die Organisatoren auch eine Rolle zur inhaltlichen Koordination. Dies geschah auf verschiedenen Wegen: personell durch eine Sektionsmitarbeiterin; schriftlich über die Protokolle, die Informationen zu den anderen Handlungsfeldern enthielten sowie über Zusammenstellungen aller Visionen und Ziele, welche als Beilagen an den Veranstaltungen abgegeben und den Teilnehmenden zur Stellungnahme zugestellt wurden. Die Rolle der Moderatoren bestand vornehmlich in der Umsetzung des Prozesses, wobei sie teils auch bei dessen Gestaltung beratend mitwirkten (und umgekehrt die Organisatoren Veranstaltungen moderierten). Die Stakeholder waren für die Generierung der Inhalte zuständig. Den bundesinternen Stakeholdern kam eine Doppelrolle zu: Gleichberechtigt mit den bundesexternen Stakeholder generierten sie Inhalte und sollten zugleich die dialogische Brücke zwischen Bundesverwaltung und bundesexternen Akteuren gewährleisten. Es bleibt festzuhalten, dass der Prozess durch verschiedene Rollendurchmischungen charakterisiert war.

## **Kompetenzen**

Die Analyse der Kompetenzen der Stakeholder zeigt auf, dass Unklarheit bezüglich ihrer Kompetenzreichweite bestand. Insgesamt verfügten die Stakeholder über weit reichende inhaltliche und eher beschränkte prozessual-gestalterische Kompetenzen. In der Definition der Inhalte (Visionen, Ziele, Massnahmen) waren die Stakeholder sehr frei (vgl. Deskriptor ‚Was?‘, Abschnitt 3.2). Allerdings gab es strukturierende Einschränkungen, die nachfolgend anhand von drei Beispielen aus je einer Workshop-Runde erläutert werden: In der 1. Workshop-Runde, ‚Visionen‘, erhielten die Stakeholder verschiedene Vorlagen zur Erarbeitung von Visionen, zu denen sie sich verhalten

mussten.<sup>4</sup> Ausgehend von dieser Grundlage – wobei insbesondere die IDANE-Vorlagen im Vordergrund standen – konnten die Stakeholder Fehlendes ergänzen, Änderungswünsche angeben und auf Widersprüche hinweisen (vgl. Protokolle zu Workshops „Vision“). Grundlage für die Zielentwicklung in der 2. Workshop-Runde, ‚Ziele‘, bildeten sowohl die erarbeiteten Visionen wie auch der Entwurf der SDGs, der mit der Einladung zum Workshop verschickt wurde. Die Zieldefinition sollte gemäss Einladungstext zum Workshop insbesondere auf den SDGs als Rahmenwerk basieren. Entsprechend sollten die für das jeweilige Handlungsfeld zentralen Unterziele der SDGs ausgewählt, ergänzt und für die Schweiz konkretisiert werden (vgl. Einladung Workshop „Ziele“). Die Teilnehmenden wurden aufgefordert, aus einer durch die Organisatoren vorgenommenen Vorauswahl der SDGs handlungsfeldrelevante Ziele gemäss SMART-Standard für die Schweiz zu erarbeiten bzw. die SDGs anzupassen. Ausserdem bestand die Möglichkeit, weitere Ziele vorzuschlagen. Von der Anlage her war die Zielentwicklung somit stark durch die SDGs geprägt und auf diese ausgerichtet. Teils wurde diese Vorgabe in den Workshops faktisch wieder aufgeweicht, indem die SDGs als „Nährstoff“, jedoch nicht als Referenzrahmen eingeführt wurden (Beobachtungsnotizen WS2\_HF3). Ausserdem sollte die Zieldefinition aus Kongruenzgründen mit Blick auf die formulierten Visionen erfolgen, was strukturell im Widerspruch zur Ausrichtung auf die SDGs steht. Die in der 3. Workshop-Runde vorgenommene Massnahmendefinition erfolgte auf Grundlage von mit der Einladung zum Workshop verschickten Dokumenten (Zusammenstellung laufender Massnahmen des Bundes; Sammlung von Massnahmen aus der Online-Umfrage). Auch hier waren die Stakeholder insgesamt frei, von der Vorlage abzuweichen. Entsprechend wurden die zur Verfügung gestellten Informationsgrundlagen auch nicht systematisch zur Entwicklung der Massnahmen einbezogen.

Vereinzelt kam es zu Auseinandersetzungen bezüglich inhaltlicher Kompetenzen, da Stakeholder den Eindruck hatten, dass Inhalte durch ‚graue Eminenzen‘ ohne Stakeholder-Beteiligung weiterbearbeitet wurden (vgl. Beobachtungsnotizen WS2\_HF3). Während unter den Stakeholdern die Meinung vorherrschte, dass sie durch den Stakeholder-Dialog die Inhalte der SNE mitgestalten können, wurde ihnen diese Kompetenz seitens der Organisatoren nicht zugedacht. Als Reaktion auf entsprechende kritische Rückmeldungen und Nachfragen der Stakeholder (vgl. z.B. Stellungnahme von Alliance Sud, Caritas, EvB, Fastenopfer, Pusch, SVS/BirdLife Schweiz, Swiss Fair Trade vom 19.03.2015) kam es einleitend zur 3. Workshop-Runde, ‚Massnahmen‘, zu einer Aussprache: Dabei wurde nochmals verdeutlicht, dass die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs in einem Synthesebericht festgehalten werden, der eine Arbeitsgrundlage zur Erneuerung der SNE darstellt, nicht aber mit der SNE gleichzusetzen ist. Ausserdem wurde betont, dass der IDANE das verantwortliche Gremium der SNE ist. Die Organisatoren versicherten den Stakeholdern darauf zu achten, dass die Inputs der Stakeholder in der SNE „möglichst gut berücksichtigt“ werden (Beobachtungsnotizen WS3\_HF2). Ebenfalls wurde verdeutlicht, dass es nicht Ziel des Stake-

<sup>4</sup> Vorbereitend zur Veranstaltung wurden den Stakeholdern die Inputs und Vorschläge für Visionen aus der Online-Umfrage zugestellt. An den Workshops erhielten die Teilnehmenden als weitere Diskussionsgrundlage einen vom IDANE genehmigten Visionsentwurf.

holder-Dialogs ist, ein kohärentes Bild zu schaffen, sondern die heterogene Prioritätenlandschaft der Stakeholder zu erfassen. Diese einführende Rollen- und Zielklärung führte teils zu angeregten Diskussionen während den Workshops (vgl. Beobachtungsnotizen WS3\_HF3).

Bezüglich der Kompetenzen der Stakeholder zur Mitgestaltung des Prozesses schufen die Organisatoren eine Spurguppe für strukturierte Rückmeldungen, welche sich insgesamt dreimal traf. Zu den Spurgruppensitzungen wurden ausgewählte Stakeholder eingeladen. Darüber hinaus führten die Organisatoren zahlreiche informelle Gespräche mit den Stakeholdern. Änderungswünsche seitens der Stakeholder wurden von den Organisatoren nach Möglichkeit aufgenommen. So wurde beispielsweise die Möglichkeit für eine transversale Gesamtsicht in der Spurguppe seitens der Stakeholder eingefordert. Dies hatte zur Folge, dass vor der 3. Workshop-Runde, ‚Massnahmen‘ alle Stakeholder zu Visionen und Zielen aller Handlungsfelder schriftlich Stellung nehmen konnten. Zudem hatten die Moderatoren teils gestalterische Kompetenzen. Dies führte dazu, dass teilweise von den Vorgaben des Moderationsleitfadens abgewichen wurde (vgl. Beobachtungsnotizen).

### Modi der Interaktion

Die Modi der Interaktion waren sehr unterschiedlich. Sie reichten von Information der Stakeholder über konsultative Verfahren bis zu dialogischen Elementen. Die Interaktionstypen korrelierten stark mit den gewählten Bearbeitungsformaten. Während Plenumsdiskussionen eher konsultativen Charakter hatten, förderten (Klein-)Gruppenarbeiten und individuelles Arbeiten eher den Dialog. Der Prozess wies nur selten informativen Charakter auf, wie z.B. an der Auftaktveranstaltung, in der das Nachhaltigkeitsverständnis der Schweiz, die SNE und die SDGs vorgestellt wurden. Konsultativen Charakter erhielt der Prozess insbesondere in der Auseinandersetzung der Stakeholder mit den Vorlagen des IDANE. So wurden kritische und korrigierende Rückmeldungen der Stakeholder bezüglich der ersten Version der Visionen von den Organisatoren zur Kenntnis genommen und teils *ad hoc* rechtfertigend und/oder erklärend darauf reagiert (Beobachtungsnotizen WS2\_HF3). Auch die Priorisierungsverfahren wirkten oftmals stark konsultativ. Diese wurden generell anhand einer individuellen Punktevergabe ohne Auseinandersetzung unter den Stakeholdern vorgenommen. Die Priorisierung erfolgte gemäss individuell eingeschätzten Kriterien wie ‚Wichtigkeit‘, ‚Dringlichkeit‘ und ‚Interesse der Organisation‘. Dadurch erhielten die Organisatoren zwar das angestrebte Bild einer Prioritätenlandschaft, der Dialog unter den Stakeholdern wurde dadurch aber geschmälert.

Für den Stakeholder-Dialog prägender waren insgesamt jedoch dialogische Momente. So wurde beispielsweise zur Formulierung und Priorisierung der Nachhaltigkeitsziele ein Vorgehen gewählt, bei dem sich individuelles Arbeiten, Gruppenarbeiten und Plenumsdiskussionen abwechselten. Dies förderte unter den Stakeholdern kontroverse und argumentative Auseinandersetzungen, ohne dass in der Gesamtgruppe ein Konsens angestrebt werden musste (Beobachtungsnotizen WS3\_HF2, WS3\_HF9). In ähnlicher Weise erfolgte der Erarbeitungsprozess der Massnahmen. Konsensbildung, welche primär auf Basis von Dialog erfolgt, wurde in den Workshops

generell nicht angestrebt. Die Diskussionen tendierten jedoch zumindest zu Beginn des Dialogs stark in Richtung Konsens (vgl. Beobachtungsnotizen). Ziel war es, Dissens „so transparent wie möglich“ aufzunehmen und darzustellen (Synthesebericht, S. 3). Ein systematischer Umgang mit konfligierenden Positionen gab es seitens der Organisatoren nicht. Widersprüche und Konflikte wurden in den Protokollen vermerkt (z.B. markiert mit einem Blitzsymbol oder Ausrufezeichen, in Fussnoten notiert oder in Tabellen unter ‚Bemerkungen‘ aufgeführt). Im Synthesebericht wurden abweichende Meinungen bezüglich der Visionen in Fussnoten festgehalten und offene Fragen und Zielkonflikte auf Zielebene als Bemerkungen vermerkt. Die Dokumentenanalyse zeigt, dass es zwischen der 2. Workshop-Runde, ‚Ziele‘, und Endfassung im Synthesebericht zu einer starken Bereinigung von Dissens kam. Dies erklärt sich v.a. anhand der von den Stakeholdern geforderten Möglichkeit zur Stellungnahmen zu Visionen und Zielen aller Handlungsfelder vor der letzten Workshop-Runde.

Während zu Beginn des Prozesses stärkere Konsensbildung vorherrschte, liess der fortgeschrittene Prozess eine höhere Positionsvielfalt zu. Dies erklärt sich einerseits durch die thematische Bearbeitung – von Visionen hin zu Massnahmen –, andererseits durch die zunehmende Konkretisierung und Präzisierung des Partizipationsarrangements seitens der Organisatoren.

Auch die unterschiedlichen Moderationsstile sowie die jeweilige Gruppengrösse und die Sitzordnung während der Workshops förderten unterschiedliche Modi der Interaktion. Nicht überraschend herrschte in kleineren Gruppen eine stärker dialogisch ausgeprägte Kultur, während in grösseren Gruppen die Prozesse eher konsultativ geprägt waren (vgl. Beobachtungsnotizen). Die konkreten Bearbeitungsvorgänge wurden in den einzelnen Workshops *ad hoc* der Gruppengrösse und -dynamik angepasst (vgl. Beobachtungsnotizen). Für die Diskussionen unter den Stakeholdern galt während der Veranstaltungen die Chatham-House-Rule.

### 3.6 Fazit Prozessbeschreibung anhand wissenschaftlicher Deskriptoren

Dem Anspruch nach wies der Stakeholder-Dialog klar über ein konsultatives Verfahren zu Teilentwürfen der SNE 2016-2019 hinaus und strebte entsprechend Ziele des Typs *Politikgestaltung* an. Die Analyse anhand von wissenschaftlichen Deskriptoren zeigt auf, dass der Stakeholder-Dialog auf der Kompetenzebene stark konsultativ geprägt war. Die Stakeholder verfügten nicht über die Kompetenz, die Inhalte der SNE 2016-2019 direkt mitzugestalten und ihre Rolle und Kompetenzen beschränkte sich auf das Geben von Inputs und Rückmeldungen zu ausgewählten und in der Struktur klar vorgegebenen Themen und Vorlagen. Das verfolgte Ziel der Erarbeitung einer Prioritätenlandschaft schweizerischer gesellschaftlicher Akteure zu Nachhaltigkeitsthemen sowie das Ergebnis (Synthesebericht) verdeutlichen dies exemplarisch. In diesem Sinn, d.h. mit Blick auf die Rollen und Kompetenzen der Stakeholder, weist der Stakeholder-Dialog wenig dialogischen Charakter auf.

Auf Organisationsebene hingegen lässt sich ein ausgeprägt dialogischer Charakter erkennen. Ein expliziter Dialog wurde zwischen den Stakeholdern geführt, insbesondere in den 3 Workshop-

Runden zu Visionen, Zielen und Massnahmen. Der Dialog fand thematisch insbesondere innerhalb, aber wenig zwischen den Handlungsfeldern statt. Der dialogische Charakter begünstigte eine spürbare Konsensorientierung. Die Gestaltung der einzelnen Veranstaltungen gewährte den Stakeholdern vielfach Gelegenheiten, unterschiedliche Positionen auszudiskutieren und Konsens zu entwickeln (z.B. durch Plenumsdiskussionen oder Auswahlverfahren). Obwohl der Prozess nicht auf Konsensbildung ausgerichtet war, verstärkte auch die Ankündigung eines gemeinsamen Syntheseberichts die Erwartung seitens der Stakeholder Kohärenz herzustellen.

Durch die iterative Vorgehensweise von Stakeholder-Workshops und IDANE-Sitzungen kam es darüber hinaus zu einem Dialog zwischen Bundesverwaltung und externen Stakeholdern. Dieser Dialog wies implizite Züge auf, da er vornehmlich schriftlich über die Bereitstellung von Informationsgrundlagen und Diskussionsergebnissen geführt wurde. Die beteiligten IDANE-Mitglieder haben die Bundespositionen im Dialog – zumindest für die externen Stakeholder – kaum sichtbar vertreten, da sie in den Stakeholder-Anlässen nicht explizit als Bundesvertreter\_innen agierten. Dies förderte massgeblich eine Ein-Weg-Kommunikation von den Stakeholdern zur Bundesverwaltung.

Zwei Rahmenbedingungen prägten den Stakeholder-Dialog: Erstens bildete der Prozess als Element des Gesamterneuerungsprozesses der SNE formal einen Parallelprozess, in dem den bundesexternen Dialog-Teilnehmenden keine Kompetenzen in Bezug auf die Gestaltung der SNE zudedacht waren. Zweitens wurde der Stakeholder-Dialog inhaltlich teils durch die SDG-Struktur informiert, was ebenfalls im Gegensatz zu den weit gehenden inhaltlichen Kompetenzen der Stakeholder stand. Diese formalen und inhaltlichen Rahmenbedingungen führten zu Spannungen im Wechselverhältnis zwischen Prozesszielen, Kompetenzen und Rollen der Stakeholder.

Die Beschreibung des Partizipationsarrangements weist auf bedeutende Lerneffekte seitens der Organisatoren hin. Dies manifestiert sich insbesondere in der zunehmenden Klärung folgender Bereiche während des Prozessverlaufs: Die Ziele des Stakeholder-Dialogs wurden zunehmend konziser und präziser formuliert und kommuniziert; die inhaltliche Spannung zwischen der offenen Formulierung von Nachhaltigkeitszielen durch die Stakeholder und den festgelegten Bezugsrahmen der SDGs wurde an der Abschlussveranstaltung zugunsten der SDGs aufgelöst; der latent vorhandene Anspruch (zumindest seitens der Stakeholder), inhaltliche Kohärenz anzustreben, wurde zugunsten einer Erfassung der Interessen und Prioritäten abgeschwächt (Entwicklung einer Prioritätenlandschaft ohne Anspruch auf Kohärenz).

## 4 Evaluation des Stakeholder-Dialogs

Im Rahmen der Prozessbewertung wird die Qualität des Partizipationsarrangements anhand wissenschaftlich abgestützter Kriterien beurteilt. Leitend ist dabei die Frage, ob und inwieweit der Stakeholder-Dialog den spezifisch wissenschaftlichen Anforderungen gerecht wird, die sich für Partizipation im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung stellen. Als Datengrundlage für die Bewertung dienen sowohl die Einschätzungen der Stakeholder sowie der Bundesvertreter\_innen aus den qualitativen Interviews als auch die teilnehmenden Beobachtungen der Veranstaltungen.

### 4.1 Zielerreichung: Inwieweit wurden die von den Organisatoren selbst gesteckten Ziele erreicht?

*Kriterium:* Anhand des Kriteriums ‚Zielerreichung‘ wird überprüft, inwiefern die Ziele des Stakeholder-Dialogs erreicht werden konnten. Gemäss der Beschreibung des Partizipationsarrangements verfolgten die Organisatoren eine Vielzahl an Zielen, wobei drei Zieltypen von zentraler Bedeutung waren: *Interessensvertretung*, *Politikgestaltung* und *Politikumsetzung* (vgl. Abschnitt 3.2). Das Ziel der Bekanntmachung der SNE und ihrer Funktionsweise (Zieltyp *Information*) stellte ein Nebenziel dar. Das Ziel der *Vernetzung* wurde von den Organisatoren selbst nicht direkt verfolgt, spielte für die teilnehmenden Stakeholder aber eine bedeutende Rolle.

*Zusammenfassung:* Die vagen Zielformulierungen zu Beginn des Prozesses sowie die Vielzahl an Zielnennungen beförderten divergierende Verständnisse bezüglich der Ziele des Gesamtprozesses und führten damit zu Verwirrung seitens der Stakeholder. Das erste Hauptziel des Stakeholder-Dialogs, die Prioritäten und Interessen der Stakeholder möglichst frühzeitig in den Erneuerungsprozess der SNE einzubeziehen (*Interessensvertretung*), konnte gut erreicht werden. Inwieweit der Einbezug der Ergebnisse des Dialogs in den Erneuerungsprozess der SNE gelingt (*Politikgestaltung*), kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden, da die SNE 2016-2019 noch nicht vorliegt. Auch das Erreichen des Ziels, eine effektive Umsetzung der SNE 2016-2019 vorzubereiten (*Politikumsetzung*), ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen. Das Ziel, die SNE bekannter zu machen (*Information*), konnte gut erreicht werden. Ebenfalls konnte das von den Stakeholdern vornehmlich genannte Ziel der *Vernetzung* sehr gut erreicht werden.

*Detailbewertung:* Dass die Ziele zumindest zu Prozessbeginn erstens sehr vielfältig und zweitens recht vage formuliert wurden, stellte eine erhebliche Herausforderung bezüglich der Zielerreichung dar. Die Vielzahl von Zielen führte dazu, dass die Stakeholder jeweils die Ziele als prioritär interpretierten, welche ihnen selbst als wichtig erschienen. Daraus resultierten ausgeprägt diverse Verständnisse bezüglich Sinn und Zweck des Stakeholder-Dialogs (vgl. Interviews).

Ferner bestand während des Prozessverlaufs nur eine geringe Zielkohärenz, d.h. die Zielformulierungen veränderten sich während des Dialogs (vgl. Interview, IP17). Dies erklärt sich aufgrund unpräziser Zielformulierungen, welche z.B. nicht von Beginn an genügend deutlich festhielten, wer im Stakeholder-Dialog die Dialogpartner waren oder welchen Status die Ergebnisse des Dialogs für die Bundesverwaltung hatten (informativ oder verbindlich). Die Organisatoren und etliche Teilnehmende hatten zumindest zu Beginn, aber auch weit in den Prozess hinein ein unpräzises oder zumindest abweichendes Verständnis des Dialogs und der mit ihm verfolgten Ziele. Etlichen Teilnehmenden war lange nicht bewusst, dass es um eine Strategie für den Bund und nicht für die Schweiz im weiteren Sinne ging (vgl. Interview, IP5, IP10). Es ist den Organisatoren zugute zu halten, dass sie diesbezüglich im Prozessverlauf Korrekturbedarf erkannten und die Zielformulierungen deutlich konkretisierten und präzisierten. Diese Präzisierungen bzw. Umformulierungen führten teilweise aber wiederum zu Verwirrung seitens der Stakeholder (vgl. Interviews).

Neben diesen kritischen allgemeinen Vorbemerkungen fällt die Zielerreichung der einzelnen Zieltypen unterschiedlich aus. Das erste Ziel, die Prioritäten und Interessen der Stakeholder möglichst frühzeitig in den Erneuerungsprozess der SNE einzubeziehen (*Interessensvertretung*), konnte gut erreicht werden.

Der Synthesebericht zum Stakeholder-Dialog fasst in umfangreicher Weise Prioritäten der Stakeholder mit Bezug zu den 9 Handlungsfeldern zusammen und nennt eine Vielzahl an konkreten Handlungsvorschlägen für die Bundesverwaltung. Nur vereinzelt kritisierten Stakeholder, dass darin eine ‚abstrakte Wunschwelt‘ abgebildet wird (Interview, IP10). Da kein Anspruch auf ein kohärentes Dokument erhoben wurde, konnten im Synthesebericht abweichende Meinungen festgehalten und dargestellt werden. Mit Bezug auf die ‚konkreten Handlungsvorschläge‘ als Massnahmen für die Bundesverwaltung äusserten die Stakeholder jedoch aus unterschiedlichen Gründen Vorbehalte (vgl. Interviews, IP2, IP5, IP7, IP8, IP12). Insbesondere wurde deren Qualität kritisch beurteilt wurde, weil sie auf einer unvollständigen Informationsgrundlage erarbeitet wurden, wenig Zeit für eine kritische Reflexion zur Verfügung stand und die Brüche zwischen den Elementen ‚Visionen‘, ‚Zielen‘ und ‚Massnahmen‘ nicht ausreichend reflektiert werden konnten (vgl. Kriterium ‚Wissensintegration‘, Abschnitt 4.5).

Ob der zweite Zieltypus, der Einbezug der Ergebnisse des Dialogs in den Erneuerungsprozess der SNE (*Politikgestaltung*), erreicht werden konnte, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden, da der SNE-Prozess noch nicht abgeschlossen ist und die SNE 2016-2019 noch nicht vorliegt. Eine abschliessende Beurteilung der Zielerreichung wird auch dadurch erschwert, dass der Stellenwert des Teilziels selbst unklar ist. Jedenfalls bestanden unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der genauen Bedeutung dieses Teilziels. Während der Prozess seitens der Organisatoren so angelegt war, dass die Stakeholder-Ansichten als ‚informative‘ Grundlage in den Erneuerungsprozess, nicht aber zwingend in das Abschlussdokument integriert werden, hegte eine Grosszahl der Stakeholder auch bei fortgeschrittenem Prozess die Erwartung, dass

ihre Ansichten inhaltlich in die SNE 2016-2019 selbst einfließen werden (vgl. Kriterium ‚Transparenz‘, Abschnitt 4.3).

Die diesbezüglichen Erfolgsaussichten schätzten viele Stakeholder in den Interviews skeptisch ein. In formaler Hinsicht ist der IDANE nicht an die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs gebunden, sondern verfügt über die Kompetenz, Vorschläge für Ziele und Massnahmen ohne Rückgriff auf die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs zu formulieren (vgl. Erläuterungen und Anleitung zur Eingabe von Zielen und Massnahmen durch die im IDANE vertretenen Bundesstellen). Obschon dieser Umstand von den Organisatoren von Anbeginn wiederholt kommuniziert wurde, hatten die meisten Stakeholder lange ein abweichendes Verständnis dieses Dialogziels und somit der Gesamtbedeutung des Prozesses (vgl. Interviews). Ihr vorherrschendes Dialogverständnis bestand darin, dass die SNE 2016-2019 kooperativ erarbeitet wird (Bund plus externe Stakeholder), d.h. man als Stakeholder direkt Politikgestaltung betreiben kann.

Aufgrund der Kompetenzlage konnte die Bundesverwaltung ‚Kooperation‘ jedoch nach ihren Interessen interpretieren. Es blieb seitens der Stakeholder schliesslich der Eindruck, dass die Bundesverwaltung mit den Resultaten machen kann, was sie will (Interviews, IP2, IP12). Inwiefern der Stakeholder-Dialog somit aus Stakeholder-Sicht als Dialog interpretiert werden wird, lässt sich erst mit Veröffentlichung der SNE 2016-2019 beurteilen.

Die Erreichung des dritten Zieltyps, eine effektive Umsetzung der SNE 2016-2019 vorzubereiten (*Politikumsetzung*), ist zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls noch nicht abzuschätzen und steht in Abhängigkeit von der Weiterführung des Dialogs (vgl. Interviews). Es ist davon auszugehen, dass eine Stärkung der *Politikumsetzung* durch Partizipation eine ‚Ownership‘ der Inhalte der Partizipierenden voraussetzt. Entsprechend wird die Rolle, welche die Stakeholder bei der Umsetzung einzunehmen gewillt sein werden, wesentlich davon abhängen, wie stark sie die Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs in der SNE 2016-2019 wiederfinden werden (vgl. Interviews).

Das eher beiläufig verfolgte Ziel, die SNE bei relevanten Stakeholdern bekannt zu machen (*Information*), konnte dank der insgesamt zahlreichen Teilnahme der Stakeholder am Dialog gut erreicht werden. Dies bestätigen mit wenigen Ausnahmen auch die Stakeholder in den Interviews. Eine Vielzahl an Organisationen konnte für die SNE sensibilisiert und ihre Bedeutung und Funktionsweisen an die Stakeholder vermittelt werden.

Was die Ziele der Stakeholder angeht, gilt es festzuhalten, dass der Austausch mit anderen Teilnehmenden zu Themen der Nachhaltigkeit generell sehr geschätzt und aktiv betrieben wurde (vgl. Interviews; Kriterium ‚Gesellschaftliches Lernen‘, Abschnitt 4.6). Bezüglich des Ziels, die eigenen Positionen in die SNE einzubringen, reagierten die Stakeholder vorsichtig verhalten bis stark enttäuscht, da mit Abschluss des Stakeholder-Dialogs unklar blieb, inwiefern die eigenen Positionen tatsächlich in den Synthesebericht einerseits und in die SNE 2016-2019 andererseits einfließen werden (vgl. Interviews).



## 4.2 Repräsentation: Waren die relevanten Akteure adäquat repräsentiert?

*Kriterium:* Gelingende Partizipationsprozesse im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine adäquate Repräsentation der für Nachhaltigkeit relevanten gesellschaftlichen Positionen gewährleisten. Durch eine adäquate Repräsentation wird einerseits Legitimation – nach innen gegenüber den Teilnehmenden und nach aussen gegenüber den Nicht-Teilnehmenden – hergestellt; andererseits wird gewährleistet, dass alle für die Bearbeitung der vorliegenden Probleme relevanten Wissensbestände und Interessen im Prozess berücksichtigt und so die Ergebnisse (Problemlösungen etc.) verbessert werden – ein Aspekt, der mit Blick auf die Komplexität von Nachhaltigkeitsthemen besondere Relevanz gewinnt. Die Adäquatheit von Repräsentation ist zweifach bestimmt: einerseits durch den tatsächlichen Einbezug der für Nachhaltigkeit relevanten gesellschaftlichen Akteure sowie andererseits durch ein nachvollziehbares Verfahren der Auswahl dieser Akteure.

*Zusammenfassung:* Das für den Stakeholder-Dialog gewählte Repräsentationsmodell, das auf organisierte gesellschaftliche Stakeholder setzt, ist im Kontext von Nachhaltigkeit angemessen und wurde von den Eingeladenen selbst geschätzt. Die zusätzliche Einbeziehung bundesinterner Stakeholder stellte eine bedeutende Herausforderung dar und wurde von den beteiligten Akteuren sehr ambivalent beurteilt. Während sich die Stakeholder mit der Repräsentationsqualität in manchen Handlungsfeldern durchaus zufrieden zeigten, wurde bezüglich der Repräsentation im Gesamtprozess auf deutliche Mängel hingewiesen. Relevante Akteure fehlten am Dialog und die Zusammensetzung wurde insgesamt als unausgewogen wahrgenommen. Insbesondere wurden wirtschaftliche Stakeholder vermisst und eine Überrepräsentation von Umwelt- und Sozialinteressen konstatiert. Weitere Repräsentationsprobleme kommen in der deutlich abnehmenden Teilnehmerzahl über den Prozessverlauf sowie in der relativ hohen Fluktuation zum Ausdruck.

*Detailbewertung:* Die Organisatoren haben sich für ein Repräsentationsmodell entschieden, das im Wesentlichen zwei Gruppen von Akteuren einbezieht: einerseits organisierte gesellschaftliche Stakeholder mit nationalem Fokus, welche potentiell von der SNE betroffen oder daran interessiert sind; sowie andererseits Vertreter\_innen der Bundesverwaltung, die von Amtes wegen am Prozess der Strategieentwicklung beteiligt sind.

Der Einbezug von organisierten gesellschaftlichen Akteuren (anstatt etwa von Bürger\_innen oder Expert\_innen) gilt in der wissenschaftlichen Literatur als besonders erfolgversprechende bzw. funktionale Variante von Partizipation für Nachhaltige Entwicklung und bildet im internationalen Vergleich das einschlägige Repräsentationsmodell, wenn es um die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien geht. Dass sehr breit zur Teilnahme am Stakeholder-Dialog eingeladen wurde, wurde auch von den Stakeholdern insgesamt begrüsst und als „vorbildlich“ erachtet (vgl. Interview, IP1).

---

*„Ich habe es als positiv empfunden, dass man breit einlädt und einen neuen Weg beschreiten will.“ (IP1)*

---

Die gleichzeitige Repräsentation von Vertreter\_innen der in die Strategieentwicklung involvierten Bundesstellen in ein begleitendes Beteiligungsverfahren ist im internationalen Vergleich zwar nicht einzigartig, aber eher selten anzutreffen. Anders als die starke Präferenz für eine Stakeholder-zentrierte Beteiligung gibt es aus wissenschaftlicher Perspektive keine eindeutigen Gründe, die gegen diese Mischform an Teilnehmenden sprechen. Die Erfahrung des Stakeholder-Dialogs macht aber deutlich, dass die Entscheidung für eine gemischte Repräsentation bedeutende Implikationen für den dialogischen Charakter, die Rollenverständnisse, die Kompetenzverteilung, kurz: für das Partizipationsarrangement insgesamt hatte. Es kam darin der Versuch zum Ausdruck, einen Dialog zwischen der Regierung und gesellschaftlichen Akteuren zu realisieren.

Von den beteiligten Akteuren wurde die Mischform sehr ambivalent beurteilt. Während manche Stakeholder die Anwesenheit von bundesinternen Teilnehmenden eher als hinderlich für eine offene Diskussion empfanden, wünschten sich andere eine noch höhere Präsenz (vgl. Interviews, IP2, IP6, IP7, IP10, IP12). Insgesamt wurde die Vertretung der Bundesstellen als sehr stark wahrgenommen, insbesondere mit zunehmendem Prozessverlauf. Dieses Gefühl lässt sich anhand der Teilnehmerzahlen belegen (vgl. Abschnitt 3.3): Während die Teilnehmerzahl bundesexterner Stakeholder kontinuierlich sank, blieb die Anzahl teilnehmender Bundesvertreter\_innen konstant. Einzelne Bundesstellen wie das SECO und das DEZA wurden explizit auch vermisst.

Überdies zeigt sich an verschiedenen Stellen, dass das gemischte Repräsentationsmodell Spannungen im Prozess erzeugt hat. So kam es wiederholt zu erheblicher Verwirrung seitens der externen Stakeholder und der beteiligten Akteure des Bundes bezüglich der unterschiedlichen Kompetenzen und Rollen, insbesondere auch bezüglich der den bundesinternen Stakeholdern von den Organisatoren zugewiesenen unterschiedlichen Rollen als Stakeholder bzw. als IDANE-Vertreter\_innen (vgl. Interview, IP13, IP17). Dies deutete sich auch bereits in der Beurteilung des Ziels ‚Einbezug der Ergebnisse des Dialogs in den Erneuerungsprozess der SNE‘ an (vgl. Kriterium ‚Zielerreichung‘, Abschnitt 4.1).

Auch wenn die Organisatoren prinzipiell ein geschlossenes Auswahlverfahren wählten – eine Teilnahme war nur mit Einladung möglich –, liessen sie *de facto* eine gewisse Offenheit zu. So wurden die Teilnehmenden wiederholt eingeladen, fehlende Stakeholder zu benennen. Diese Gelegenheit wurde wohlwollend aufgenommen. Jedoch fehlte den Teilnehmenden teils der Überblick, welche gesellschaftlichen Akteure (auch in anderen Handlungsfeldern) bereits beteiligt waren (vgl. Interview, IP11). Nach Prüfung der Vorschläge seitens der Organisatoren wurden Stakeholder teils nachträglich zum Dialog eingeladen. Dies brachte mit sich, dass nachträglich eingestiegene Teilnehmende die einführenden Informationen, welche an der Auftaktveranstaltung gegeben wurden, sowie die ersten Arbeitsschritte in den Workshops verpassten. Für die nachträglich eingestiegenen Teilnehmenden war es deshalb schwierig, sich richtig ‚einzuklinken‘ und ihnen fehlten allgemeine Informationen zu Zielen des Dialogs und Funktionsweisen der SNE etc. (vgl. Interview, IP1). Einige relevante Akteure, welche erst nachträglich über den Prozess informiert wurden, entschieden sich in der Folge teils für eine Nicht-Teilnahme, z.B. im Bereich ‚Bildung und Forschung‘ (Interview, IP1). Um diese Probleme zu umgehen, hätten die Einladungen

auf Basis einer vor Prozessbeginn durchgeführten, ausführlichen und systematischen Akteursanalyse erfolgen müssen.

---

*„Das ARE hat breit eingeladen, aber leider hat sich das in den Workshops nicht widergespiegelt – einige wichtige Akteure haben gefehlt, sei es aus terminlichen oder auch aus strategischen Gründen.“ (IP8)*

---

Bei der Bewertung der Repräsentation durch die Stakeholder gilt es zwischen der Repräsentation im Gesamtprozess und der Repräsentation in den einzelnen Handlungsfeldern zu unterscheiden. Während sich die Stakeholder mit der Repräsentation in manchen Handlungsfeldern durchaus zufrieden zeigten, wurde die Repräsentation der relevanten Interessen im Gesamtprozess teils deutlich kritisiert.

Was die Repräsentation im Gesamtprozess anbelangt, ist eine Spannung zwischen dem Anspruch einer umfassenden Repräsentation aller relevanten Akteure im Umfeld der SNE und der faktischen Teilnahme erkennbar (vgl. auch Interviews). Alle befragten Stakeholder wiesen darauf hin, dass relevante Akteure am Dialog fehlten und dass die Zusammensetzung unausgewogen war. Wie bereits an der Abschlussveranstaltung vom 28. Mai 2015 klar zum Ausdruck gebracht wurde (vgl. Beobachtungsnotizen), bestätigten auch die Stakeholder-Interviews, dass insbesondere Stakeholder aus dem Bereich Wirtschaft untervertreten waren.

Konkret wurde bemängelt, dass Vertreter von Gewerbeverband, Economiesuisse, der Tourismusbranche, der Land- und Forstwirtschaft, der Versorgungssysteme, der Gesundheits- sowie der Energiewirtschaft fehlten. Manche Interviewpartner betonten, dass sie die Sichtweise der Wirtschaftsvertreter auf die Thematik vermissten und dass eine Überrepräsentation von Akteuren aus den Bereichen Umwelt und Soziales vorherrschte. Die Organisatoren schienen diesen Überhang unterschätzt zu haben, wurden doch von den Teilnehmenden genannte Organisationen aus dem Wirtschaftsbereich teils nachträglich nicht eingeladen. Diesbezüglich wurden von den Interviewpartnern auch Bedenken geäußert, ob dieser Stakeholder-Gruppe der Nutzen einer Beteiligung genügend aufgezeigt wurde und diese überhaupt willens wären, an einem solch „hochfliegenden Prozess“ teilzunehmen (Interviews, IP3, IP4, IP9, IP12).

---

*„Es wurden zu wenig Unternehmen und Interessengruppen – also aus der Wirtschaft – ernsthaft eingeladen. Aber eine Strategie der Nachhaltigen Entwicklung kann nicht ohne Industrie abgehandelt werden.“ (IP7)*

---

*„Wir waren in der Gruppe in unserem Handlungsfeld die ‚usual suspects‘. Es waren nur ganz wenig neue Leute dort.“ (IP5)*

---

Die Interviewpartner äusserten den Eindruck, dass in ihren Handlungsfeldern NGOs und Vertreter aus kleineren Organisationen mit sehr spezifischem Fachwissen über Nachhaltigkeitsthemen dominierten, dass jedoch auch relevante Perspektiven, z.B. aus dem kulturellen, dem wissenschaftlichen, dem internationalen und dem Bildungsbereich fehlten (vgl. Interviews, IP6, IP8, IP9, IP10, IP17). Mit Blick auf die Qualität der Diskussionen wurde die konzentrierte Gruppensammensetzung

zung zwar geschätzt, da dadurch ein gewisser ‚Spin‘ in die Diskussionen kam. Es wurde aber auch beklagt, dass dadurch übergeordnete Perspektiven verloren gingen und die Legitimität des Verfahrens litt. Insbesondere die wenigen Vertreter aus dem Wirtschaftsbereich beklagten einen Überhang an links-grünen Interessensvertretern.

---

*„Der Hauptteil der Teilnehmer waren nicht repräsentative Gruppen, also sehr kleine Organisationen.“ (IP12)*

*„Relevante Akteure, welche im Tagesgeschäft direkt davon betroffen sind und entsprechende Arbeit zu leisten haben, die müssen andere Prioritäten setzen als solche aufwendigen und hochfliegenden Prozesse zu unterstützen und sind deshalb abwesend.“ (IP3)*

---

Von Seiten der Teilnehmenden wurden zusätzlich auch die stetig abnehmende Teilnehmerzahl und die relativ hohe Fluktuation (vgl. Abschnitt 3.3) als problematisch wahrgenommen (vgl. Interviews, IP1, IP7). Sowohl die nachträglichen Einladungen wie der Umstand, dass verschiedene Organisationen den Dialog abbrachen oder nur an einzelnen Veranstaltungen teilnahmen, führte dazu, dass die Repräsentation nicht konstant gehalten werden konnte.

Inwiefern die definierten Kriterien zur Auswahl der Stakeholder tatsächlich Anwendung fanden, konnte im Rahmen der Prozessevaluation nicht überprüft werden, da das Auswahl- und Einladungsverfahren nicht transparent dokumentiert wurde.

### **4.3 Transparenz: Wurde der Prozess für Teilnehmende nachvollziehbar organisiert und durchgeführt?**

*Kriterium:* Damit Partizipationsprozesse im Kontext der nachhaltigen Entwicklung Anspruch auf Legitimität und Angemessenheit erheben können, müssen sie transparent organisiert und durchgeführt werden. Transparenz sichert zum einen die Akzeptanz des Prozesses und gewährleistet zum anderen die Nachvollziehbarkeit von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in Bezug auf die Bestimmung und Ausdeutung von Nachhaltigkeit. Als Bedingung für eine offene Kommunikation stellt Transparenz schliesslich ein wesentlicher Faktor für die Motivation, Zufriedenheit und das andauernde Engagement der Teilnehmenden dar. Transparenzanforderungen beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte wie die Selektion, Rollen und Kompetenzen der Teilnehmenden, die verfolgten Ziele, die Auswahl der Themen, den Ablauf der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie die Verwendung der Zwischen- und Endresultate.

*Zusammenfassung:* Vonseiten der Stakeholder wurde der Dialog als relativ transparenter und professionell durchgeführter Prozess wahrgenommen. Erhöht wurde die Transparenz durch die reflexive Prozessgestaltung (Spurgruppe und Feedbackschlaufen). Allerdings wurde auch Intransparenz moniert: insbesondere mit Bezug auf die Rollen der unterschiedlichen Stakeholdergruppen, auf die Kompetenzen der Stakeholder und – eng damit zusammenhängend – den Cha-

rakter als Dialog bzw. Anhörungsprozess; ferner in Bezug auf die Übergänge zwischen Vision, Zielen und Massnahmen sowie den Umgang und den Stellenwert der Endresultate. Die aufwändige Prozessgestaltung (viele Veranstaltungen, ‚iteratives‘ Vorgehen etc.) erschwerte die prozessuale und inhaltliche Gesamtübersicht und das Prozessverständnis seitens der Stakeholder.

*Detailbewertung:* Insgesamt waren die Stakeholder mit der Information zum Prozess und der Prozessführung seitens der Organisatoren zufrieden. Der Prozess erschien ihnen als weit gehend transparent und professionell durchgeführt (Interviews, z.B. IP1, IP10). Insbesondere die klare Kommunikation bezüglich der Workshop-Ziele und Abläufe wurde geschätzt (Interview, IP7). Allerdings nannten die Stakeholder auch deutliche Vorbehalte mit Blick auf die Transparenz der Rollen und Kompetenzen der Teilnehmenden, der Ziele, der Prozessgestaltung und -organisation sowie des Umgangs mit den Resultaten.

Bezüglich der Rollen der unterschiedlichen Teilnehmenden herrschte unter den Stakeholdern erhebliche Unsicherheit. Die interviewten Stakeholder waren sich einig, dass insbesondere die Rollen der bundesinternen Teilnehmenden zu wenig klar festgelegt waren oder zumindest gegenüber den bundesexternen Stakeholdern nicht klar kommuniziert wurden (vgl. Interviews). Den bundesexternen Stakeholdern war nicht bewusst, in welcher Funktion sich die bundesinternen Teilnehmenden jeweils äusserten, was insgesamt die Kommunikation erschwerte. Die IDANE-Vertreter\_innen wiesen sich an den Veranstaltungen nicht als solche aus, so dass den Teilnehmenden – zumindest in grösseren Gruppen – nicht klar war, wer in IDANE einsitzt und mit welcher Stimme die Bundesvertreter\_innen im spezifischen Fall sprechen.

Vielen Stakeholdern war überdies nicht klar, über welche Kompetenzen sie selbst verfügten. Während etliche Stakeholder zu Beginn ein höheres Potential zur Mitwirkung vermuteten, bestärkte sich mit der Zeit das Gefühl, dass der Dialog eher den Charakter eines Anhörungsprozesses trug (Interviews, IP5, IP9, IP12). Insgesamt hatten die Stakeholder die Vorstellung, die Inhalte der SNE 2016-2019 stärker mitgestalten zu können, als dies durch die Organisation des Gesamtprozesses tatsächlich vorgesehen war. Dies legt eine erhebliche Intransparenz bezüglich des Umgangs und Stellenwerts der Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs offen. Sie führte zu Verwirrung und Enttäuschung insbesondere seitens der bundesexternen Stakeholder und förderte die Vermutung, dass das ARE nebst den kommunizierten Zielen auch noch andere Ziele verfolgte (Interview, IP2). Das vom ARE nach Publikation der SNE 2016-2019 in Aussicht gestellte Dokument, das darlegen soll, „welche Elemente des Stakeholder-Dialogs ganz oder teilweise in die Strategie aufgenommen wurden“ (Protokoll Abschlussveranstaltung vom 28.05.2015), wird wesentlich zur Erhöhung der Transparenz in dieser Frage beitragen.

Intransparenz und Inkonsistenz bezüglich der Ziele und der Zielvorstellungen erklären sich vornehmlich durch vage Formulierungen zu Beginn des Stakeholder-Dialogs, die Vielfalt der Ziele und die wiederholten Korrekturen der Zielformulierungen. Sie erschwerten eine transparente und konsistente Kommunikation. So wurde beispielsweise nur gegenüber den bundesinternen Stakeholdern in aller Deutlichkeit festgehalten, dass die SNE „rein bundesintern durch den Interdepartmentalen Ausschuss Nachhaltige Entwicklung IDANE unter der Federführung des Bundesamts

für Raumentwicklung ARE erarbeitet“ wird (Dokumentation IDANE vom 29.07.2014). Mit Blick auf ein kohärentes und von allen Beteiligten geteiltes Gesamtverständnis von Prozess, Zielen und Stellenwert der Ergebnisse ist diese Startschwierigkeit als unglücklich zu bezeichnen.

---

*„Es wurde sehr gut über den Prozess an sich informiert, aber weniger darüber, was man und wie man am Ende mit den Ergebnissen umzugehen gedenkt.“ (IP1)*

*„Was sehr lange – zumindest für mich – unklar blieb (...): Für wen gilt eigentlich diese Strategie? Was passiert mit ihr? Irgendwann hat man herausgefunden, dass das die Strategie des Bundesrates ist. Die kann er innerhalb der Verwaltung umsetzen, er kann sie anderen [Organisationen] empfehlen. Es blieb immer unklar in den Diskussionen, wie verbindlich ist das nun für andere?“ (IP10)*

*„Mir war am Ende des Prozesses plötzlich nicht mehr klar, dass es keine Vernehmlassung oder Anhörung geben wird – war das von Anfang an geplant? Da war ich erstaunt.“ (IP5)*

*„Der Bericht über den Stakeholder-Dialog [Synthesebericht] hat ja gar keinen Wert. Wichtig ist, was am Ende der Bundesrat beschliesst.“ (IP2)*

---

Bezüglich der Prozessgestaltung gab es zwei deutliche Bruchstellen: die erste zwischen der Formulierung von Visionen und Zielen und die zweite zwischen der Ziel- und Massnahmenformulierung. Beide erschwerten die Nachvollziehbarkeit des Prozesses erheblich. Die – in der Wahrnehmung der Stakeholder – unvermittelte Einführung der bzw. Orientierung an den SDGs in der 2. Workshop-Runde zu den Zielen sorgte teils für Verwirrung und wurde als zu wenig begründet empfunden (Interviews, IP1, IP5, IP8, IP9). Konnten die Visionen noch völlig frei von (internationalen) Vorgaben entwickelt werden, sollten Ziele und in der Folge Massnahmen nunmehr mit Bezug auf die SDGs formuliert werden. Dabei war nicht klar, ob die SDGs einen orientierenden Rahmen bildeten oder lediglich als gedanklicher Input zu verstehen waren. Insgesamt überwiegte der Eindruck, dass die SDGs als ‚loser‘ Input verwendet werden sollten und keine Interpretation oder Konkretisierung der internationalen Ziele mit Blick auf die Situation in der Schweiz angestrebt wurde. Dieser lose Einbezug wurde von den Teilnehmenden zusehends als kritisch erachtet und man hätte sich eine stärkere und frühere Orientierung an den SDGs als massgeblichem Referenzrahmen gewünscht (Interview, IP9). Auch dass kein systematischer Bezug zwischen den 17 SDGs sowie der Positionierung der Schweiz mit Zielen in 16 Bereichen mit den 9 Handlungsfeldern und den 5 transversalen Themen des Stakeholder-Dialogs hergestellt wurde, nahmen die Stakeholder als Versäumnis wahr.

Eine zweite Bruchstelle wurde zwischen den Ziel- und den Massnahmenformulierungen verortet. Visionen und Ziele wurden sehr frei und unter nationaler Perspektive entwickelt, ohne Berücksichtigung der Handlungskompetenzen und -möglichkeiten des Bundes. Entsprechend entwickelten die Stakeholder Visionen und Ziele für eine *nachhaltige Schweiz*. Die Massnahmen jedoch wur-

den als Massnahmen für die Bundesverwaltung konzipiert. Diese implizite Perspektivenverschiebung wurde im Prozess nicht transparent gemacht und führte zu Verwirrung seitens der Stakeholder.

---

*„Lustigerweise wurden die Massnahmen nicht aus den Visionen, sondern aus den SDGs abgeleitet - das versteht niemand.“ (IP8)*

---

Positiv hervorgehoben wurde indes, dass die institutionalisierte Prozessreflexivität durch die Spurgruppe sowie Feedbackschlaufen in den Veranstaltungen eine transparente Prozessgestaltung und Kommunikation förderten. Indem den Stakeholdern wiederholt Gelegenheit gegeben wurde, Optimierungsvorschläge zu formulieren, konnten sie direkt Einfluss auf die Prozessgestaltung nehmen. Das Auswahlverfahren der Spurgruppenmitglieder, die genaue Funktion der Spurgruppe sowie der Umgang mit den Ergebnissen der Spurgruppensitzungen waren jedoch nicht klar geregelt und den Teilnehmenden teils selbst unklar (vgl. Interview, IP12, IP17).

Die insgesamt recht aufwändige Anlage des Gesamtprozesses zur Erneuerung der SNE erschwerte die inhaltliche Gesamtübersicht und das Verständnis der Prozessorganisation seitens der Teilnehmenden. Hier ist insbesondere auf das ‚iterative‘ Vorgehen zwischen Stakeholder-Dialog und IDANE-Prozess hinzuweisen. Das Verhältnis und die Verzahnung beider Prozesse wurden trotz intensiver Kommunikationsbemühungen als kompliziert und verwirrend erachtet. Die Vorlagen aus dem IDANE – z.B. für die Formulierung der Visionen – hatten für den Stakeholder-Dialog orientierenden Charakter. Die Stakeholder waren jedoch frei, mit ihren Formulierungsvorschlägen davon abzuweichen. Dies führte zu zwei problematischen Annahmen: Einerseits bekräftigte es die Stakeholder in der Annahme, dass sie tatsächlich inhaltlich gestalterische Kompetenzen bezüglich der SNE hatten (was *de facto* nicht der Fall war). Andererseits wurde der Prozess nicht als Dialog, sondern als konsultatives Verfahren aufgefasst (was nicht im Sinne der Organisatoren war).

Die teilweise Weiterbearbeitung der Zwischenresultate durch IDANE oder die Organisatoren des Dialogs zwischen den Workshops, wurde von den Stakeholdern – wo wahrgenommen oder vermutet – als intransparent bemängelt. Dies betrifft jedoch nur einzelne Handlungsfelder (Interviews, IP1, IP7, IP9). Dass eine ‚graue Eminenz‘ im Hintergrund die Ergebnisse zwischenevaluierte, vermuteten nur einzelne Stakeholder und lässt sich im Prozessverlauf auch nur vereinzelt nachweisen. Anerkennend betont wurde, dass man in späteren Veranstaltungen auch wieder korrigierend eingreifen konnte.

---

*„Nach jeder Workshop-Runde wurden die Ergebnisse an die Verwaltung zurückgespeist und kamen die Ergebnisse dann stark verändert zurück. Das hatte dann teilweise nicht mehr viel mit dem zu tun, was erarbeitet wurde.“ (IP8)*

---

Die Qualität der Dokumentationen im Allgemeinen und der Protokolle im Besonderen als Instrumente zur Herstellung von Transparenz wurden kontrovers beurteilt. Während manche die Protokolle und die zur Verfügung gestellten Unterlagen als detailreich und gut beurteilten (Interviews, IP2, IP4), hätten andere umfassendere Unterlagen zur Vorbereitung sowie detailliertere

Protokolle begrüsst (Interviews, IP7, IP9, IP12). Für wiederum andere waren die Unterlagen zu umfangreich, um sie im Detail studieren zu können (Interview, IP5). Der Versuch, in den Protokollen und im Abschlussbericht anhand von Fussnoten die Transparenz zu gewährleisten, wurde in diesem Zusammenhang grundsätzlich als positiv erachtet.

Als sehr problematisch erachteten die Stakeholder allerdings die fehlende Transparenz in Bezug auf den weiteren Umgang mit und somit den Stellenwert der Endresultate (Interviews, IP1, IP2, IP5, IP8, IP9, IP12). Hier sahen einige Stakeholder einen Widerspruch zwischen dem breit angelegten Prozess auf der einen und der unklaren Weiterbearbeitung der Ergebnisse auf der anderen Seite, der dazu führte, dass die Bedeutung des Prozesses sowie der Ergebnisse insgesamt kritisch betrachtet wurden. Dieser Kritikpunkt ist eng mit den unklaren Zielformulierungen sowie den divergierenden Vorstellungen der Organisatoren und Stakeholder bezüglich der Kompetenzen der Stakeholder verbunden.

#### 4.4 Deliberation: War die Deliberation von guter Qualität?

*Kriterium:* Deliberation gilt nicht nur als demokratischer ‚Goldstandard‘ partizipativer Prozesse überhaupt, sondern wird auch als wesentliches Kriterium für nachhaltigkeitsorientierte Partizipation gesehen. Ein deliberativer Modus der Interaktion fördert nicht nur die Anerkennungswürdigkeit und wahrgenommene Fairness eines Beteiligungsprozesses, sondern trägt auch im Sinne der Nachhaltigkeit zu ‚guten‘ Problemlösungen bei. Sie fördert die Überwindung partikularer Positionen und Interessen zugunsten geteilter nachhaltigkeitsbezogener Orientierungen. Eine hohe Deliberationsqualität kann angenommen werden, wenn möglichst ideale Deliberationsbedingungen realisiert werden. Dies ist der Fall, wenn die Teilnehmenden eines Partizipationsprozesses über prinzipiell gleiche Möglichkeiten verfügen, ihre Positionen zu artikulieren; wenn diese Positionen von anderen anerkannt und zum Gegenstand einer fairen, engagierten und an Gründen orientierten argumentativen Auseinandersetzung werden; und wenn die Beteiligten dazu in der Lage sind bzw. dazu bewegt werden, die eigenen Positionen und Sichtweisen angesichts guter Argumente anderer zu überdenken und anzupassen.

*Zusammenfassung:* Die Stakeholder schätzten die gute Diskussionskultur und die grundsätzliche Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilnahme. Als insgesamt gut und diskussionsförderlich beurteilten die Stakeholder die Moderation. Beides förderte ein generell hohes Engagement der Teilnehmenden während den Veranstaltungen. Die Diskussionen wurden insgesamt als wenig kontrovers und stark konsensorientiert, teils als zu einstimmig empfunden, was sich mit der Detailorganisation der Einzelveranstaltungen erklären lässt. Insbesondere in der letzten Workshop-Runde verliefen die Diskussionen teilweise hektisch, weil die Zeitplanung nicht eingehalten werden konnte. Dadurch gingen teils Ideen verloren oder konnten nicht adäquat ausgearbeitet werden. Die relativ hohe Fluktuation der Teilnehmenden führte zu Problemen. Insbesondere förderte sie die Wahrnehmung, dass die Inhalte zuweilen zufällig und willkürlich entstanden sind und erschwerte somit die Herstellung einer ‚Ownership‘ in Bezug auf die erarbeiteten Ergebnisse.



*Detailbewertung:* Die Diskussionen an den Veranstaltungen wurden von den Stakeholdern grundsätzlich als gut bis sehr gut beurteilt. Die Dialogkultur war fair und konstruktiv, die Stimmung insgesamt angenehm. Die geschaffene Atmosphäre erlaubte auch kritische Äusserungen (vgl. Interviews). Die Teilnehmenden konnten sich insgesamt gleichberechtigt und ausgeglichen einbringen.

Diesbezüglich wurden nur leichte Vorbehalte geäussert: So wurde von wenigen Teilnehmenden angedeutet, dass Äusserungen von Vertreter\_innen gewichtiger Interessensverbände eine höhere Bedeutung genossen als die Äusserungen von Vertreter\_innen „eines kleinen Nachbarschaftsvereins“ (Interview, IP8, IP17). Teils wurden auch Bundesvertreter\_innen als leicht dominant empfunden (Interview, IP5).

---

*„Auf jeden Fall konnten wir uns gut und konstruktiv einbringen.“ (IP8)*

*„Ich habe keinen Unterschied zwischen den Akteuren sehen können. Alle Personen kamen zu Wort.“ (IP7)*

*„Ich habe schon manchmal den Eindruck gehabt, dass die Vertreter vom BAG besonders wichtig sind.“ (IP5)*

---

Das Engagement der Teilnehmenden während den Veranstaltungen war generell hoch und sie brachten sich vielfältig ein. Teils wurden aufgrund kritischer Perspektiven auch während der Veranstaltungen Änderungen im Vorgehen vorgenommen, was von einer hohen Anteilnahme und Prozessflexibilität zeugt (vgl. Beobachtungsnotizen). Das Engagement der Stakeholder zwischen den Veranstaltungen variierte jedoch erheblich. Teils bereiteten sich Teilnehmende detailliert auf die Veranstaltungen vor. Auch Absprachen unter Stakeholdern lassen auf einen stellenweise intensiven Austausch zwischen den Veranstaltungen schliessen. Es gab jedoch auch Teilnehmende, die die vorab verschickten Unterlagen nicht bearbeiteten und sich an den Veranstaltungen informierten und sich entsprechend ihre Meinung *ad hoc* bildeten. Eine Vorbereitung wurde seitens der Organisatoren nicht vorausgesetzt. In den Einladungsschreiben wurde jedoch auf wichtige Beilagen mit der Bitte um vorausgehende Kenntnisnahme hingewiesen.

Die Diskussionen wurden insgesamt als wenig kontrovers und stark konsensorientiert, zum Teil auch als zu einstimmig empfunden (vgl. Interviews). Dies erklärt sich durch die gewählte Strukturierung der Diskussionen und Entscheidungsphasen. Kontroversen im Plenum bezogen sich insbesondere auf die Möglichkeit, Rückmeldung zu Entwürfen zu geben, weniger auf die Positionsentwicklung. Entscheidungen wie Priorisierungen wurden durch Punktevergabe meist individuell vorgenommen und im Plenum kaum ausdiskutiert. Die Organisatoren wählten hier eher ein Vorgehen der Aggregation von Präferenzen statt der argumentativen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Positionen. Solche Vorgehensweisen schmälern den deliberativen Charakter des Prozesses.

Es ist diesbezüglich auch fraglich, jedoch im Rahmen dieser Analyse nicht abschliessend zu beurteilen, ob die Teilnehmenden ihre eigenen Positionen durch den Dialog weiterentwickeln konn-

ten oder ob die unterschiedlichen Positionen und Prioritäten lediglich von den Organisatoren gesammelt wurden. Die Teilnehmenden haben sich nach eigenen Angaben jedoch in einigen Situationen über Organisationen hinweg, teils innerhalb ihrer Organisationen abgesprochen und so Positionen in Absprache entwickelt (Interviews, IP9, IP12, IP7, IP11).

Als etwas zufällig und willkürlich wurden die Diskussionsinhalte beurteilt (Interviews, IP1, IP5, IP9). Je nach dem wer gerade anwesend war, setzten sich andere Meinungen und Prioritäten durch, welche in späteren Veranstaltungen dann teils auch wieder umgestossen oder ‚korrigiert‘ wurden. Als Hauptursache für dieses Problem kann die relativ hohe Fluktuation unter den Teilnehmenden betrachtet werden. Sie führte dazu, dass die ‚Ownership‘ der Ergebnisse nicht klar geregelt war (während den Organisatoren bezüglich des Prozesses eine klare ‚Ownership‘ und ein hohes Engagement attestiert wurde, vgl. Interview, IP1, IP9). Dies scheint insbesondere für die Weiterführung und das Erreichen der Ziele des Typs *Politikumsetzung* hinderlich.

---

*„Ich fand die Diskussionen relativ ausgeglichen (...). Erst am Ende des Prozess hat sich etwas ein Bias ergeben. Die wirtschaftlichen Aspekte sind in den Hintergrund gerückt, gerade im letzten Workshop bei den Massnahmen.“ (IP2)*

*„Wenn etwas zu schmalspurig in eine Richtung ging, dann hat man schon versucht zu korrigieren. Aber wenn man absolut in der Minderheit ist, dann ist es schwierig.“ (IP6)*

---

Mühe bereitete verschiedenen Stakeholdern auch die Unterscheidung zwischen Visionen und Zielen. Diese wurden rein zeitlich voneinander unterschieden. Sie liessen sie sich zusätzlich auch inhaltlich unterscheiden: Visionen werden generell als Bilder, Narrative oder Metaphern prinzipiell themenübergreifend und/oder zumindest auf einer höheren Flugebene als Ziele beschrieben. Die Zieldefinition fand unter SMART-Anforderungen statt.

Die Moderation wurde – mit wenigen kritischen Ausnahmen in der 1. und 2. Workshop-Runde in einzelnen Handlungsfeldern, welche von den Organisatoren korrigiert wurden – grundsätzlich als gut und förderlich für eine konstruktive Diskussion beurteilt (Interviews, IP1, IP6, IP8, IP12). Konfliktpunkte und Diskussionen wurden grösstenteils aufgenommen, wobei die Moderation zum Teil als zu wenig anleitend und strukturierend sowie als zu wenig fachkundig empfunden wurde (Interview, IP12, IP17). Nicht durchgehend funktioniert hat das Zeitmanagement, so dass in manchen Workshops die Zeit fehlte, um kritische Punkte aufzugreifen und ausdiskutieren (Interviews, IP7, IP12).

Dies traf im Speziellen in der 3. Workshop-Runde ‚Massnahmen‘ zu, in der die Zeit für eine sorgfältige Reflexion der Massnahmen vermisst wurde, weil die Bereinigung der Zielformulierungen deutlich mehr Zeit in Anspruch nahm als eingeplant. Der Prozess wurde deshalb teils als un abgeschlossen empfunden (Interviews, IP1, IP5, IP6).

---

„Gerade die Massnahmen hätten noch mal reflektiert werden müssen, die stehen lose nebeneinander. Die Arbeit war hier nicht ganz fertig, das hätte jemand weiterbearbeiten müssen.“ (IP5)

---

#### 4.5 Wissensintegration: War die relevante Expertise verfügbar und wurde das Wissen der Teilnehmenden in den Prozess aufgenommen?

*Kriterium:* Um angemessene Lösungen für komplexe Nachhaltigkeitsprobleme zu entwickeln, ist Wissensintegration eine wesentliche Anforderung an Partizipationsprozesse. Sie stellt sicher, dass Nachhaltigkeitsprobleme auf der Grundlage umfassenden Wissens analysiert und bearbeitet werden. Dabei bleibt Wissensintegration nicht auf die Zusammenführung wissenschaftlichen Wissens beschränkt, sondern schliesst die Berücksichtigung kontextbezogener und praktisch orientierter Wissensbestände ein. Gelingende Wissensintegration zeichnet sich dadurch aus, dass die an einem Partizipationsprozess beteiligten Akteure ihr jeweiliges Wissen in Bezug auf die Analyse von Problemen sowie die Entwicklung von Zielen und Problemlösungen tatsächlich einbringen und diese unterschiedlichen Wissensbeiträge systematisch – innerhalb und zwischen einzelnen Themenbereichen sowie innerhalb und zwischen einzelnen Phasen der Problembearbeitung – aufeinander bezogen werden.

*Zusammenfassung:* Dank des Stakeholder-Dialogs konnte ein breites Wissen mit Bezug auf nachhaltigkeitsrelevante Themen zusammengetragen und im Synthesebericht festgehalten werden. Die Strukturierung und Bearbeitung des Themas in 9 Handlungsfeldern erschwerte massgeblich, dass die einzelnen Wissensbestände systematisch aufeinander bezogen werden konnten. Die Transversalität konnte somit nicht genügend hergestellt werden. Überdies fehlte den Diskussionen eine geteilte Wissensbasis. Die von den Organisatoren zur Verfügung gestellten Unterlagen und Wissensgrundlagen wurden insgesamt als zu oberflächlich beurteilt, was dazu führte, dass die Diskussionen mitunter als ‚Diskussionen im luftleeren Raum‘ wahrgenommen wurden. Auch die Wissensbasis der Stakeholder ist als sehr unterschiedlich zu bezeichnen – teilweise fehlten Kenntnisse der Faktenlagen und der (laufenden) Prozesse.

*Detailbewertung:* Insgesamt wurde dem Stakeholder-Dialog attestiert, ein breites Wissen mit Bezug auf Themen der nachhaltigen Entwicklung der Schweiz zusammengetragen zu haben. Die interviewten Stakeholder teilten grossmehrheitlich die Sicht, dass das breite Wissen der Teilnehmenden gut aufgenommen und in den Prozess integriert wurde. Der rote Faden konnte während des gesamten Prozessverlaufs nachvollziehbar gewährleistet werden. Diesbezüglich wurde den Organisatoren und auch den Moderatoren ein grosses Engagement und hohe Professionalität zugesprochen.

Nur vereinzelte Inputs gingen verloren bzw. wurden aus nicht oder erst nachträglich erläuterten Gründen nicht weiterverfolgt (vgl. Kriterium ‚Transparenz‘). Dies erklärt sich im Einzelfall auch dadurch, dass Themen (z.B. Zielformulierungen) von einem Handlungsfeld in ein anderes ver-

schoben wurden. Damit sollte die Kohärenz des Gesamtprozesses gefördert werden. Darunter litten aber die handlungsfeldspezifische Kohärenz und die Transparenz. Einzelne Interviewpartner kritisierten ferner, dass Inputs (insbesondere bezüglich internationaler Vorgaben) nicht aufgenommen wurden, obschon diese für das Thema massgeblich gewesen wären (Interviews, IP1, IP9).

Die einzelnen Wissensbestände wurden allerdings nur sehr beschränkt und nicht systematisch aufeinander bezogen. Dies erklärt sich einerseits durch die vorgegebene, starke Strukturierung des übergeordneten Themas ‚Nachhaltigkeit‘ in ausdifferenzierte Handlungsfelder und die daraus folgende kaum bzw. nur nachträglich hergestellte Transversalität (Interviews, IP8, IP12). Die ausgewogene Berücksichtigung der Dimensionen der Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt stellt vom Anspruch her ein wesentlicher Bestandteil von Nachhaltiger Entwicklung dar. In diesem Sinne vertritt die SNE eine sektorübergreifende Perspektive und bezweckt die Förderung der Politikkohärenz zwischen den einzelnen Politiksektoren. Die thematische Aufgliederung in 9 Handlungsfelder steht diesem Anspruch strukturell entgegen. Der Versuch, während des Prozesses die Transversalität zu stärken, indem allen Teilnehmenden Gelegenheit gegeben wurde, zu Visionen und Zielen aller Handlungsfelder Stellung zu nehmen und/oder Visionsaspekte und Ziele von einem in ein anderes Handlungsfeld zu verschieben,<sup>5</sup> scheiterte insbesondere an der dadurch erhöhten Komplexität des bereits komplexen Prozesses oder an der Kompetenzhoheit der die Handlungsfelder bearbeitenden Gruppen. Die Möglichkeit zur Stellungnahme wurde zwar zahlreich genutzt, sie förderte aber nicht das transversale Denken zu Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen den Handlungsfeldern. Die Stakeholder erlangten teils zwar einen Gesamtüberblick, vermochten aber nicht gestaltend in andere Handlungsfelder einzugreifen (Interview, IP8), da die Entscheidungskompetenz über die Änderungsvorschläge naturgemäss im jeweiligen Handlungsfeld blieb. Der *anschliessende* Versuch, den Gesamtüberblick herzustellen, erzielte die gewünschte Transversalität nur bedingt. Aufgrund der Ergebnisvielfalt und -komplexität konnte die Transversalität an der Abschlussveranstaltung des Stakeholder-Dialogs<sup>6</sup> kaum erreicht werden. Ausserdem war es den Teilnehmenden aufgrund der Komplexität sowie der Themenvielfalt nicht oder nur sehr beschränkt möglich, die konkreten Fragen nach Konflikten, Abhängigkeiten und Synergien auf Ebene der Ziele gehaltvoll zu diskutieren. Dies zeigen die stark handlungsfeld- und prozessfokussierten schriftlichen Rückmeldungen der Abschlussveranstaltung (vgl. Protokoll Abschlussveranstaltung vom 28.05.2015). Eine vertiefte Analyse über das

<sup>5</sup> Aufgrund von Rückmeldungen insbesondere aus der Spurguppe erhielten alle Stakeholder vorbereitend zur 3. Workshop-Runde, ‚Massnahmen‘ die Möglichkeit, Stellung zu den erarbeiteten Visionen und Zielen aller Handlungsfelder zu nehmen. Die Stellungnahmen wurden den Teilnehmenden pro Handlungsfeld zur Vorbereitung der 3. Workshop-Runde zugestellt.

<sup>6</sup> Im Rahmen der Abschlussveranstaltung erhielten die Stakeholder Gelegenheit, in einer ‚Galerie der Handlungsfelder‘ alle Visionen, Ziele und Massnahmen zu sichten, Rückfragen zu stellen und Kommentare zu den Inhaltsergebnissen abzugeben. Im Rahmen eines ‚World-Cafés‘ diskutierten die Stakeholder anschliessend allgemeine Eindrücke, identifizierten Zielkonflikte und Synergiepotentiale und gaben Empfehlungen zur Entwicklung der SNE ab. Zur Vorbereitung dieses Teils wurde mit der Einladung eine Zusammenstellung der Ergebnisse des Workshop-Prozesses verschickt (vgl. Vorläufiger Synthesebericht Stakeholder-Dialog).

Gesamtergebnis konnte ohne detaillierte Vorbereitung *ad hoc* nicht geleistet werden. Die Diskussionen während des World-Cafés richteten sich dadurch stark auf die Evaluation von einzelnen Themen und hatten kaum transversalen Charakter (vgl. Beobachtungsnotizen Abschlussveranstaltung). Die Strukturierung des Themas und die Prozessorganisation trugen damit dem geforderten integrativen Verständnis von Nachhaltigkeit insgesamt nicht genügend Rechnung.

Eine weitere Ursache für den geringen gegenseitigen Bezug der vorhandenen Wissensbestände wurde auch darin gesehen, dass die Diskussionen zwischen den Teilnehmenden nicht auf einer gemeinsamen Wissensbasis stattfanden. Die seitens der Organisatoren zur Verfügung gestellten Unterlagen und Wissensgrundlagen wurden insgesamt als oberflächlich und wenig hilfreich beurteilt (vgl. Interviews). Die Visionen- und Zielformulierungen hätten aus Stakeholdersicht auf Basis eines geteilten Verständnisses über den Zustand (z.B. auf einer Evaluation der SNE 2012-2015, einer generellen Zustandsaufnahme oder einer Gap-Analyse) erfolgen müssen (Interview, IP1, vgl. auch Brief von Alliance Sud vom 19.03.2015). Eine derartige Grundlage hätte ferner den Wissensaustausch massgeblich befördern und konkretisieren können (vgl. Interview, IP1). Der Stakeholder-Dialog wurde entsprechend als „Diskussion im luftleeren Raum“ kritisiert (Interview, IP12). Dies beförderte die teils als erheblich empfundene Willkür der Ergebnisse.

---

*„Wir hatten keine geteilte Sichtweise über den Zustand des Themas.“ (IP1)*

---

Neben der fehlenden geteilten Ausgangslage wurde auch die Entwicklung der Massnahmen auf einer schwachen Wissensbasis explizit bemängelt. Die Stakeholder konnten Massnahmen weitestgehend ohne Rücksicht auf Bundeskompetenzen und/oder laufende oder abgeschlossene Verfahren vorschlagen und priorisieren. Diese Vorgehensweise wurde grösstenteils als wenig zielführend beurteilt und in der Folge die Qualität der Massnahmen angezweifelt. Zudem wurden die Massnahmen als kaum abgestimmt auf Visionen und Ziele erachtet und es wurde eine Beliebigkeit in der Massnahmenformulierung gesehen, auch weil auf dieser Stufe die Stakeholder teils eine stärkere Interessensvertretung wahrnahmen als bei der Formulierung von Visionen und Zielen und weil die Massnahmendefinitionen nicht mit Blick auf verfügbare Ressourcen vorgenommen wurden. Dies führte dazu, dass eine Diskrepanz zwischen Endresultaten und Prozess gesehen wurde (Interviews, IP2, IP5, IP7, IP8). Der Synthesebericht spiegelte entsprechend nicht die reichen Diskussionen während dessen Erarbeitung wider. Bei Positionen, die im Rahmen des Stakeholder-Dialogs geäussert wurden und die im Konflikt mit bestehenden Positionen des Bundes standen, hätten z.B. bundesinterne Teilnehmende reagieren können. Aufgrund ihres ungeklärten Rollenverständnisses griffen diese aber prozedural oder inhaltlich kaum ein. Von der Prozessanlage her stellten die Stakeholder folglich weniger ihr Fachwissen zur Verfügung, sondern brachten eher ihre Prioritäten zum Ausdruck.

---

*„Man weiss jetzt schon, dass das Papier nur eingeschränkt umsetzungsfähig ist. Es ist unvollständig und teils unpassend. Da fragt man sich schon nach dem Sinn und der Funktion von Wissen.“ (IP9)*

---

---

*„Das Endresultat entspricht nicht dem, was wir im ganzen Prozess besprochen haben.“ (IP7)*

---

Die Qualifikationen der Stakeholder sind sehr unterschiedlich zu beurteilen: In einzelnen Handlungsfeldern (z.B. HF9) waren die Teilnehmenden bereits sehr gut vernetzt und hoch qualifiziert. Sie kannten die relevante Faktenlage und die laufenden Prozesse im entsprechenden Politiksektor. Dadurch wurden Positionen und Interessen sehr gezielt und argumentativ vertreten und eingebracht. Diskussionen in anderen Handlungsfeldern zeigten, dass die Teilnehmenden die relevante Faktenlage, aktuelle Prozesse und die Kompetenzstufen hingegen schlecht kannten (z.B. HF2) (vgl. Beobachtungsnotizen). Diese mangelnde Fach- und Praxiskenntnisse wie auch die Abwesenheit relevanter Akteure führten dazu, dass Positionen teils einseitig und nicht auf dem erforderlichen Niveau entwickelt wurden (Interviews, IP1, IP5, IP10, IP12; vgl. Kriterium ‚Repräsentation‘). Je konkreter der Prozess wurde, desto mehr schien sich dieses Problem zu verschärfen (Interview, IP10).

---

*„Je konkreter die Workshops wurden, desto mehr hat das Fachwissen gefehlt, dass hat sich in den Zielen widerspiegelt.“ (IP10)*

---

Die für eine gute Wissensintegration relevante inhaltliche und prozedurale Kohärenz konnte – neben bereits erwähnten Vorbehalten – insgesamt gut gewährleistet werden. Allerdings litt sie aufgrund der relativ hohen Fluktuation der Teilnehmenden. So kam es vor, dass Themen, welche in einem Workshop als wichtig eingestuft wurden in der Folge nicht weiter bearbeitet, weil die Teilnehmenden, die ein Anliegen ursprünglich eingebracht hatten, den folgenden Veranstaltungen fernblieben (vgl. Beobachtungsnotizen).

#### **4.6 Gesellschaftliches Lernen: Verstanden die Beteiligten den Prozess als Lernprozess und konnten das Gelernte umsetzen?**

*Kriterium:* Nachhaltigkeitsbezogene Partizipationsprozesse sollen idealerweise gesellschaftliches Lernen befördern. Gesellschaftliche Lernprozesse reflektieren nicht nur die Bedeutung nachhaltiger Entwicklung als gesellschaftlicher Such-, Lern- und Verständigungsprozess; das Kriterium gesellschaftlichen Lernens greift darüber hinaus die Einsicht auf, dass gesellschaftliche Transformationen in Richtung Nachhaltigkeit auf die Aktivierung breiter gesellschaftlicher Handlungsressourcen angewiesen sind. Auf Lernen ausgerichtete Partizipationsprozesse gewährleisten, dass Erfahrungen und Wissensbestände aus dem Prozess in das zukünftige Handeln der Teilnehmenden sowie der Organisatoren einfließen bzw. dass gesellschaftliche Akteure die im Rahmen von Partizipationsprozessen formulierten Ziele und Massnahmen zur Grundlage ihrer eigenen organisations- und gesellschaftsbezogenen Strategien und Handlungen machen.

<p><i>Zusammenfassung:</i> Die Stakeholder konnten vielfältige Lerneffekte aus dem Prozess erzielen: Als wichtigster Lerneffekt wird das Stärken und Erweitern des Netzwerkes nachhaltigkeitsrelevanter Akteure gesehen. Die Funktionsweisen und Inhalte sowie der Stellenwert der SNE konnten den</p>
--

Stakeholdern vermittelt werden und der Stakeholder-Dialog wurde als Mittel zur Beeinflussung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes erkannt. Die Inhalte der SNE scheinen für die gesellschaftlichen Akteure jedoch eine geringere Bedeutung zu haben. Die Auseinandersetzung mit anderen Akteuren führte dazu, dass einzelne Akteure ihre Positionen schärfen konnten. Schliesslich werden auch aufseiten der Organisatoren wichtige Lerneffekte deutlich.

*Detailbewertung:* Die meisten Interviewpartner gaben an, dass sie positive Lerneffekte aus dem Prozess ziehen konnten. Nur eine Person betonte, inhaltlich nichts aus dem Prozess mitgenommen zu haben (Interviews, IP10). Die von den übrigen Interviewpartnern genannten Lerneffekte waren sehr vielfältig, konnten zum Zeitpunkt der Interviews meist aber noch nicht genau abgeschätzt werden (Interviews, IP2, IP6, IP7, IP11).

Die Teilnehmenden profitierten insbesondere davon, Akteure in der Nachhaltigkeitsszene der Schweiz und in der Bundesverwaltung neu kennen zu lernen oder zu treffen (Interviews, IP1, IP2, IP4, IP6, IP9, IP10, IP11). Darin bestand offensichtlich ein grosser Mehrwert. Obschon der Prozess grossmehrheitlich geschätzt wurde, erkannten die meisten Stakeholder aber auch, dass die SNE für ihre Organisation direkt wenig Relevanz besitzt.

---

*„Ich habe davon profitiert, unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit unterschiedliche Akteure des Bundes zu treffen.“ (IP1)*

---

*„Das ist unser Kerngeschäft. Inhaltlich können wir nicht viel daraus holen. Mich hat interessiert, wer in dem Handlungsfeld sonst noch aktiv ist.“ (IP2)*

---

Einige Interviewpartner gaben an, dass sie künftig die SNE im Blick behalten wollen, um die bundesrätliche Politik mitbeeinflussen zu können (Interviews, IP3, IP9). Die SNE wird also mehr als Instrument zur Einflussnahme beim Bund denn als Instrument zur Ausrichtung der eigenen Organisation gesehen. In diesem Zusammenhang wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die im Prozess verwendete und die von den Stakeholdern eingebrachten Sichtweisen auf Nachhaltigkeit nicht den Ansprüchen einzelner Organisationen entsprachen. Diese bemerkten gelernt zu haben, dass sie ihre spezifischen Perspektiven, etwa die ökonomische oder die internationale, künftig verstärkt und verständlicher kommunizieren müssten (Interviews, IP9, IP12).

---

*„Was wir gelernt haben ist, dass die Schweiz offenbar noch nicht ganz am Boden ist mit den SDGs – aber auch dass, das Konzept der Nachhaltigkeit noch nicht überall voll angekommen ist.“ (IP9)*

---

Der Austausch mit anderen Akteuren im Rahmen des Stakeholder-Dialogs führte teils zu einer Schärfung der Positionierung der eigenen Organisation bezüglich Nachhaltigkeit (Interview, IP1). Wenige Akteure haben ferner die Inhalte des Stakeholder-Dialogs intern gespiegelt oder planten, dies zu tun – auch um die eigene Organisation weiter zu entwickeln (Interviews, IP6, IP7, IP12). Darüber hinaus konnten wenige Stakeholder Lerneffekte in methodischer Hinsicht erzielen, die sie in der eigenen Arbeit einzusetzen gedenken (Interviews, IP4, IP5, IP6).

---

„Wir haben eine interne Rückkoppelung gemacht, um zu spiegeln, was intern los ist. Das ist sicher ein Lerneffekt, der positiv ist.“ (IP6)

„Für mich ist es klar, der Prozess hilft mir bei der Arbeit, da ich selber nach dem multisektoriellen Ansatz arbeite.“ (IP5)

---

Schliesslich sei auf die Lerneffekte der Organisatoren verwiesen. Da ein Prozess dieser Art zum ersten Mal durchgeführt wurde, zeigten sich bereits während des Prozessverlaufs verschiedene Lerneffekte, z.B. die Notwendigkeit die Zielformulierungen des Prozesses zu präzisieren oder den Verlauf anzupassen (z.B. Verlagerung von Massnahmen- zu Visionen- und Zielformulierungen), die Perspektive auf die internationale Ebene (SDGs) zu stärken sowie der Einbettung des Dialogs in die Bundesverwaltung besondere Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Interviews, IP17, IP18, IP19).

#### 4.7 Übergeordnete Evaluationsaspekte des Stakeholder-Dialogs

Sowohl die Organisatoren wie auch die Stakeholder sind sich einig in der Beurteilung, dass Partizipation im Kontext der Nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen und bei der Erarbeitung der SNE ausgesprochen wichtig ist. Der Stakeholder-Dialog wurde deshalb generell stark begrüsst. Auch wenn es vereinzelt sehr kritische Stimmen gab, ist eindeutig eine positive Grundhaltung gegenüber dem partizipativen Vorgehen zu erkennen. Der neu gewählte Weg wurde lobend hervorgehoben und als wünschenswert beurteilt, auch weil er vielfältige Lerneffekte aller Beteiligten begünstigte. Wie die Evaluation zeigt, gibt es strukturell und punktuell aber auch vielfältige Kritik am gewählten Partizipationsarrangement – und zwar sowohl hinsichtlich des Designs als auch bezüglich der Durchführung.

Über alle internen und externen Kriterien hinweg betrachtet, sind insbesondere drei übergeordnete Spannungsverhältnisse hervorzuheben, die zur Erklärung von verschiedenen Kritikpunkten herangezogen werden können. Dies sind erstens eine unklare Einbettung des Stakeholder-Dialogs in die Bundesverwaltung insgesamt; zweitens eine schwache Unterscheidung zwischen Stakeholder-Dialog mit *nationalem* Charakter und *bundesrätlicher* SNE sowie drittens ein ungeklärtes Verhältnis zwischen *dialogisch geprägter* Prozessorganisation bzw. Interaktionsmodi und den massgeblich *konsultativen* Kompetenzen der Stakeholder.

#### Spannungsverhältnis zwischen Stakeholder-Dialog und Bundesverwaltung

Aufgrund der nach wie vor relativ geringen Erfahrung mit partizipativen Prozessen stellte der Stakeholder-Dialog eine ungewohnte Herausforderung für die im Normalfall klar geregelten Abläufe der Bundesverwaltung dar. Dies trifft in besonderem Masse für ein derart breit angelegtes Geschäft wie die SNE zu. Das Verhältnis zwischen IDANE und Stakeholder-Dialog wurde von den Organisatoren zwar bedacht und als ‚iterativ‘ beschrieben, aber insgesamt zu wenig klar (d.h. beispielsweise auch schriftlich, im gegenseitigen Einverständnis) festgelegt – z.B. mit Bezug auf



die Rollen der bundesinternen Stakeholder im Dialog, die Ziele des Stakeholder-Dialogs im Verhältnis zum IDANE-Prozess sowie die Verwendung der Ergebnisse des Stakeholder-Dialogs.

Neben diesem schwach definierten Verhältnis zwischen den zwei Arenen (IDANE und Stakeholder-Dialog) bzw. Prozessen (SNE und Stakeholder-Prozess), die jeweils zur Erarbeitung der SNE 2016-2019 beitrugen, stellte auch die Einbettung des Stakeholder-Dialogs in die gewohnte Kultur und Funktionsweise der Bundesverwaltung insgesamt eine spannungsgeladene Herausforderung dar. Gerade dieses Verhältnis ist für die SNE zentral, da sie Tätigkeiten zahlreicher Verwaltungsstellen betrifft. So hat sich nachträglich die tatsächliche Berücksichtigung der im Stakeholder-Dialog entwickelten Ergebnisse im weiteren Erarbeitungsprozess der SNE 2015-2019 durch die Bundesverwaltung als sehr herausfordernd herausgestellt (vgl. Interviews, IP13, IP14, IP15, IP16, IP17). Dieses Spannungsverhältnis zwischen Stakeholder-Dialog und Bundesverwaltung insgesamt ist Ausdruck eines wenig geklärten Verhältnisses zwischen SNE und weiteren Bundesprogrammen bzw. -strategien. Damit verweist es auf Unklarheiten der Funktionsweise und Rolle der SNE überhaupt. Diese Umstände führten dazu, dass der Stakeholder-Dialog sehr ambitioniert und visionär begonnen hatte, im Verlaufe des Prozesses aber – unter Inkaufnahme etlicher negativer Nebenwirkungen – mehr und mehr an die bestehenden Verhältnisse angepasst werden musste.

### **Spannungsverhältnis zwischen *bundesrätlicher* Strategie und *nationalem* Stakeholder-Dialog**

Die SNE 2012-2015 weist einen Doppelcharakter von bundesrätlicher Strategie mit nationaler Ausstrahlung auf. Während Zielorientierungen und Schlüsselherausforderungen mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz formuliert sind, konzentriert sich der Aktionsplan inkl. Massnahmen auf Handlungsmöglichkeiten des Bundes (SNE 2012-2015, insb. Kapitel 3). Die SNE liest sich somit als Strategie mit Zielorientierungen für eine nachhaltige Schweiz in Kombination mit Massnahmen, die in den Kompetenzbereich des Bundes fallen und somit die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes betreffen.<sup>7</sup> Da der Bund jedoch nicht alleiniger Akteur bei der Beförderung der nachhaltigen Entwicklung der Schweiz ist, wurde mit dem Stakeholder-Dialog der Versuch gestartet, die Perspektive stärker zu öffnen und die SNE über die Bundesverwaltung hinauszutragen. Der Stakeholder-Dialog fusst auf dieser wichtigen Feststellung. Wie die SNE 2012-2015 weist aber auch das Arrangement des Stakeholder-Dialogs den genannten Doppelcharakter auf.

Dies wird am Verhältnis von Stakeholder-Zusammensetzung und deren Kompetenzen in Bezug auf die Strategiegestaltung deutlich: Gemäss Auswahlkriterien der Organisatoren wurden Akteure mit (vornehmlich) *nationaler* Perspektive eingeladen. Während die angestrebte Stakeholder-Beteiligung also auf eine adäquate Repräsentation der *nationalen* Nachhaltigkeitsakteure zielte, sollte der Stakeholder-Dialog inhaltlich einen Beitrag zur Erneuerung der Nachhaltigkeitsstrate-

7 MONET hingegen fokussiert auf die Beschreibung der nachhaltigkeitsrelevanten Entwicklungen in der Schweiz und dient entsprechend nicht der Politikevaluation.

gie des Bundes leisten. Mit Blick auf die nationale Perspektive der Zielorientierungen der SNE scheint es folgerichtig, Stakeholder mit einem Wirken auf nationaler Ebene einzuladen. Diesen konnte jedoch nicht die Kompetenz gegeben werden, die Inhalte der bundesrätlichen Strategie festzulegen, insbesondere was die Definition der Massnahmen betrifft. In dem komplexen demokratischen Gefüge, in dem sich das Handeln der Bundesverwaltung vollzieht, wäre dies aus staatspolitischer Sicht auch bedenklich. Die definitive Festlegung der Inhalte der SNE obliegt der Bundesverwaltung. Daraus resultierte eine Verwirrung zwischen Akteuren mit nationaler Ausrichtung einerseits und der auf die Bundesverwaltung ausgerichteten Reichweite der SNE (mit besonderem Fokus auf die Massnahmen) andererseits.

Der Doppelcharakter des Gesamtprozesses erklärt weiter auch das spannungsgeladene Verhältnis zwischen unterschiedlichen Zielformulierungen des Prozesses als *Interessensvertretung* einerseits und als *Politikgestaltung* andererseits. Während der Dialog laut Organisatoren der Intention nach nicht nur die Artikulation von Positionen und Präferenzen der Stakeholder zu (Teil-)Entwürfen der SNE, sondern auch *Politikgestaltung* anstrebte, konnte er weder von seiner Anlage her noch faktisch mehr gewährleisten als die Erstellung einer umfassenden Prioritätenlandschaft der Stakeholder sowie eine Sammlung von Handlungsempfehlungen an den Bund (*Interessensvertretung*). Weil die Kompetenzen bei der Erarbeitung der SNE klar dem IDANE zugeordnet sind, wog das Ziel der *Interessensvertretung* im Stakeholder-Dialog schliesslich deutlich stärker als das Ziel der *Politikgestaltung*. Ob und inwieweit das Ziel der *Politikgestaltung* erreicht werden kann, hängt vor allem vom IDANE ab, also weder von den Organisatoren noch von den Stakeholdern. Dies verdeutlicht die Kennzeichnung des Syntheseberichts als ‚Paralleldokument‘. Die Stakeholder hegten teils bis zum Abschluss des Dialogs ein Verständnis, wonach die SNE 2016-2019 auf der Grundlage des Dialogs erarbeitet werden soll. Die Organisatoren verstanden den Dialog hingegen primär als Prozess zur Bereitstellung von Informationen für die Erarbeitung der SNE. Die allmähliche Auflösung dieser divergierenden Verständnisse löste seitens der Stakeholder Frustration aus.

Die schwache Ausdifferenzierung zwischen bundesrätlicher Strategie und nationalem Stakeholder-Dialog zeigt sich ferner in der Stakeholder-Zusammensetzung. Die Mischform von bundesinternen und -externen Stakeholdern erzeugte prozesshemmende Spannungen, insbesondere weil während des Prozesses mit Bezug auf Rollen und Kompetenzen nicht klar zwischen bundesinternen und bundesexternen Stakeholdern unterschieden wurde und so die einzelnen Kompetenzen nicht für den Prozess fruchtbar gemacht werden konnten.

Schliesslich lässt sich der Doppelcharakter des Gesamtprozesses auch in den Formulierungen von Visionen, Zielen und Massnahmen erkennen. Während die Visionen und Ziele unter der Perspektive einer nachhaltigen Schweiz entwickelt wurden – also Visionen und Ziele für eine nachhaltige Schweiz –, erfolgte die Massnahmenformulierung unter der Perspektive der Bundesverwaltung – also Massnahmen für die Bundesverwaltung. Die Stakeholder wiesen diesbezüglich auf einen Bruch zwischen der Visionen- und Zielformulierung einerseits und der Massnahmenentwicklung andererseits hin. Während sie in Bezug auf Visionen und Ziele einer nachhaltigen

Schweiz nicht nur Adressaten, sondern auch Gestalter sind, haben sie im Rahmen von Bundes-Massnahmen vornehmlich den Status von Adressaten (abgesehen natürlich von den üblichen demokratischen Möglichkeiten zur Einflussnahme).

Insgesamt lässt sich erkennen, dass das ungeklärte Verhältnis zwischen nationalem Stakeholder-Dialog und bundesrätlicher SNE und der daraus folgende Doppelcharakter den Partizipationsprozess stark prägten und den Ablauf erheblich beeinträchtigten.

### **Spannungsverhältnis zwischen *dialogisch geprägter* Prozessorganisation bzw. Interaktionsmodi und *konsultativen* Kompetenzen der Teilnehmenden**

Wie die vorliegende Analyse aufzeigt, funktionierte der Stakeholder-Dialog über weite Strecken dialogisch. Die Stakeholder haben deliberativ in der expliziten Auseinandersetzung untereinander und in der (eher impliziten) Auseinandersetzung mit der Bundesverwaltung ihre Prioritäten und Positionen entwickelt. Die Prozessgestaltung unterstützte dieses dialogische Vorgehen der Interaktion zwischen den Teilnehmenden. Demgegenüber standen jedoch die limitierten Kompetenzen der Stakeholder: Anstatt die SNE selbst aktiv mitgestalten zu können, beschränkten sich die Kompetenzen auf Vorarbeiten zur SNE. Insofern weist der Prozess eindeutig konsultativen Charakter auf.

Auch wenn nicht zwingend ein Widerspruch zwischen dialogischer Organisation und konsultativen Kompetenzen besteht, so resultierte daraus doch ein Spannungsverhältnis, das divergierende Verständnisse des Prozesses und folglich Irritationen beförderte. So begünstigte die dialogische Prozessorganisation einerseits eine deutliche Konsensorientierung der Stakeholder und schürte die Erwartung auf umfassende kooperative (Entscheidungs-)Kompetenzen. Andererseits versuchten die Organisatoren im Bewusstsein der limitierten Kompetenzen der Teilnehmenden einen möglichst dialogischen Prozess zu organisieren, der nicht auf Konsens ausgerichtet war.

Diese Ambivalenz zeigt sich bereits im verwendeten Dialog-Begriff. Die Organisatoren interpretierten ‚Dialog‘ vornehmlich als Bezeichnung für die Art und Weise, wie die Resultate erarbeitet wurden. Aus dieser Perspektive ist der Stakeholder-Dialog tatsächlich als Dialog zu verstehen. Die Stakeholder hingegen interpretierten ‚Dialog‘ mit Blick auf den Stellenwert und somit den Umgang mit den Resultaten. Diesem Verständnis nach hätte der Stakeholder-Dialog Resultate generieren müssen, die die SNE 2016-2019 massgeblich prägen.

Die beiden letztgenannten Spannungsverhältnisse – das zwischen Stakeholder-Dialog mit nationalem Charakter und der bundesrätlichen Strategie wie auch das zwischen dialogischer Organisation und konsultativen Kompetenzen – können je nach Sichtweise entweder als Kompetenzproblem (fehlende Kompetenzen der Teilnehmenden) oder als Kommunikationsproblem (unklare Kommunikation der Ziele, Kompetenzen und Rollen) interpretiert werden. In jedem Fall führten sie aufseiten der Stakeholder zu Unverständnis und Frustration. Die Bekundung seitens der Organisatoren sicherzustellen, dass die Beiträge des Stakeholder-Dialogs „möglichst umfassend“ in die Strategieerneuerung einfliessen würden (Stellungnahme zum partizipativen Prozess vom

13.05.2015), trug zwar zur Klärung des Prozessverständnisses bei, blieb als solche aber ein durch die Stakeholder nicht klar überprüfbares Versprechen und erfolgte in dieser Klarheit zu einem zu späten Zeitpunkt. Seitens der Stakeholder dominierte der faktisch richtige Eindruck, dass die Bundesverwaltung mit den Resultaten machen kann, was sie will (Interviews, IP2, IP12). Die Stakeholder forderten in der Folge mehrfach die Möglichkeit, zum Abschlussdokument Stellung beziehen zu können: Diese Forderung wurde teils bereits als Bedingung zur Teilnahme formuliert (Interview, IP12), in der 2. Spurgruppensitzung geäußert (vgl. Beobachtungsnotizen) und im Rahmen individueller Rückmeldungen während des Prozesses genannt (z.B. Brief Alliance Sud vom 19.3.2015).

Dies verdeutlicht, dass die Stakeholder stärker für eine Kompetenzklärung bzw. -korrektur als eine verbesserte Kommunikation eintraten. Die Organisatoren versuchten jedoch, die Spannung durch bessere Kommunikation zu beheben (vgl. z.B. die Präzisierung der Zielformulierungen sowie die Klärung der Rollen der Teilnehmenden oder die Stellungnahme zum partizipativen Prozess vom 13.05.2015), weil die Möglichkeit zur Vernehmlassung der SNE aus übergeordneten Überlegungen nicht gegeben werden konnte. Jedoch erhielten die Stakeholder die Möglichkeit, Rückmeldung zum Entwurf des Syntheseberichts zu geben. Seitens der Stakeholder wurde darin im Allgemeinen eine zu geringe Gegenleistung für die aufgewendeten Leistungen gesehen. Folglich stellten einzelne Teilnehmende das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen des Stakeholder-Dialogs infrage (Interviews, IP2).

Dies erklärt schliesslich auch die deutliche Abnahme der Beteiligung insbesondere der bundesexternen Stakeholder. Mit der Konkretisierung der Ziele des Gesamtprozesses und der damit einhergehenden Verdeutlichung der Kompetenzbeschränkung traten bei den Stakeholdern vermehrt Motivationsprobleme auf, da die Stakeholder erkannten, dass ihre Beiträge in den Synthesebericht, nicht aber in die eigentliche SNE einfließen werden.

## 5 Lessons learned und Verstetigungsmodelle

### 5.1 Lessons learned

Aus der Analyse des Stakeholder-Dialogs (insbesondere aus den geführten Interviews sowie unter Berücksichtigung weiterer wissenschaftlicher Literatur) werden Schlussfolgerungen für die Verstetigung des Dialogs gezogen. Diese werden als starke Massgaben formuliert, die beim Design und der Durchführung des künftigen Partizipationsprozesses unbedingt, d.h. unabhängig vom gewählten Partizipationsmodell (vgl. ‚Verstetigungsmodelle‘ Abschnitt 5.2) berücksichtigt werden sollten. Die starken Massgaben sind allgemein formuliert. Abhängig von dem gewählten Modell zur Weiterführung des Stakeholder-Dialogs sind sie weiter zu operationalisieren und in konkrete Ausgestaltungsempfehlungen zu übersetzen.

Die Schlussfolgerungen sind nach den wissenschaftlichen Deskriptoren für Partizipationsarrangements strukturiert, die auch als Grundlage für die Beschreibung des Stakeholder-Dialogs verwendet wurden (vgl. Kapitel 3).

#### Allgemein

- 1) *Fortsetzung der Stakeholder-Beteiligung*: Die Analyse zeigt auf, dass der Stakeholder-Dialog unter Berücksichtigung von wichtigen Optimierungen fortgesetzt werden sollte. Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsstrategien ist nicht nur im internationalen Vergleich ‚Standard‘, sondern wurde auch von den Stakeholdern als grundsätzlich wünschenswert eingestuft.
- 2) *Stärkung der Prozesskohärenz*: Die Ziele des Dialogs, die Rollen und Kompetenzen aller Beteiligten sowie die Interaktionsmodi (Art und Weise der Diskussionen unter den Teilnehmenden) sollten so aufeinander abgestimmt werden, dass sie nicht im Konflikt zueinander stehen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass anhand der Kompetenzen der Dialog-Teilnehmenden die Zielerreichung gewährleistet werden kann.
- 3) *Anknüpfen am Erarbeiteten*: Die Weiterführung des Stakeholder-Dialogs sollte an den Prozess und die Ergebnisse des durchgeführten Dialogs in einer geeigneten Form anknüpfen. Zum Auftakt des künftigen Stakeholder-Dialogs sollte den Stakeholdern insbesondere die Möglichkeit zur Stellungnahme und Replik auf die SNE 2016-2019 (bzw. auf das Verhältnis zwischen SNE und Synthesebericht) gegeben werden.

#### Wo? Einbettung in den politisch-administrativen Kontext

- 4) *Klärung und Kommunikation der institutionellen Einbettung*: Die Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung und die sich dadurch ergebenden Handlungsmöglichkeiten sind bei der Prozessgestaltung und Zieldefinition zwingend zu berücksichtigen. Insbesondere

das Verhältnis zwischen Stakeholder-Dialog und Gesamtarrangement der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes sowie zu etablierten politischen Prozessen ist (in Abhängigkeit der verfolgten Ziele) zu definieren und allen Beteiligten transparent zu kommunizieren. Die diesbezügliche Kommunikation sollte intensiviert werden.

- 5) *Klärung des Verhältnisses zu anderen partizipativen Verfahren*: Verfahren mit Bezug zur Nachhaltigkeitsthematik sollten gemäss den jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufeinander abgestimmt werden. Dies betrifft insbesondere die Dialoge zur SNE und zu den SDGs (vgl. *lessons learned* 13). Um Verwirrung und Mehrbelastung seitens der Teilnehmenden vorzubeugen, sind deren Verhältnisse aufeinander abzustimmen und Doppelspurigkeiten unbedingt zu vermeiden.
- 6) *Austarieren von Aufwand und Ertrag*: Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ist neu zu bestimmen. Dabei gilt: Je höher der (zeitliche) Aufwand für die Beteiligten ist, desto umfassender sollte die Mitwirkungsmöglichkeit am Prozess und die Verbindlichkeit der Resultate sein.

### Wozu? Ziele und Zwecke

- 7) *Zieloptionen wählen*: Von den für Partizipationsarrangements üblichen Zielsetzungen – Information, Interessenartikulation, Beratung und kritische Begleitung sowie Politikgestaltung und -umsetzung – sollte auf eine Option fokussiert werden.
- 8) *Klärung und Kommunikation der Zielsetzung*: Die Zielsetzung darf durchaus weniger ambitioniert ausfallen, sollte aber von Beginn an klar und unmissverständlich sowie so formuliert werden, dass sie von allen Teilnehmenden überprüft werden kann. Die diesbezügliche Kommunikation sollte intensiviert werden.

### Wer? Beteiligte Akteure

- 9) *Verbesserung der Repräsentation*: Die Repräsentation ist durch eine Klärung des Auswahlverfahrens zu verbessern, insbesondere anhand klarer und überprüfbarer Auswahlkriterien sowie einer vorgängig durchgeführten, fundierten Akteursanalyse.
- 10) *Verbesserung der Transparenz*: Die Auswahlkriterien und das Verfahren der Auswahl von Stakeholdern sind transparent festzuhalten und allen Beteiligten offen zu kommunizieren.
- 11) *Optimierung des Teilnahmenutzens*: Der Nutzen einer Teilnahme am Dialog für die Stakeholder ist klar herauszuarbeiten, hervorzuheben und intensiv zu kommunizieren (der konkrete Nutzen steht in Abhängigkeit zur Zieldefinition). Es ist allen Beteiligten je nach Rolle im Dialog aufzuzeigen, wie sie von einer Mitwirkung profitieren können und welche Möglichkeiten zur Mitsprache ihnen offen stehen.
- 12) *Verringerung der Fluktuation*: Die Fluktuation sollte mit geeigneten Massnahmen gesenkt bzw. ihre Auswirkungen auf den Diskussionsverlauf abgefedert werden, z.B. durch einen hohen Teilnahmenutzen, die Einführung von Teilnahme(selbst-)verpflichtungen, die Stärkung der Ownership der Inhalte aufseiten der Teilnehmenden, die Konsolidierung von Zwischenresultaten anhand schriftlicher Zwischenrunden.

## Was? Inhalte

- 13) *Einbezug der SDGs*: Der Stakeholder-Dialog sollte die SDGs mit Blick auf den Schweizerischen Kontext substantiell einbeziehen. Die SDGs sind aber nicht zwingend als alleinige Themenorientierung, sondern prozess- und kontextspezifisch beizuziehen.
- 14) *Stärkung der Transversalität*: Die transversale und übergeordnete Perspektive sollte gestärkt werden, ggf. sogar den strukturell-inhaltlichen Hauptfokus des Dialogs bilden, z.B. indem die Diskussionen auf eine geteilte Wissensbasis gestellt werden; indem die Problemlage systemisch und nicht politiksektorenspezifisch analysiert und diskutiert wird; indem transversale Nachhaltigkeitsziele entwickelt werden (Querschnittsziele, die Massnahmen in verschiedenen Politiksektoren erfordern); indem die (nicht-intendierten) Nebenwirkungen von Nachhaltigkeitszielen in allen Politiksektoren überprüft werden etc.
- 15) *Erweiterung und Stärkung der Diskussionsgrundlagen*: Der Dialog sollte auf Grundlage einer substantiellen Analyse der Ausgangslage (Wo steht die Nachhaltigkeitspolitik?) sowie der Problemlage (Was sind aktuelle und persistente Nachhaltigkeitsprobleme?) geführt werden. Dabei sind je nach Ausrichtung der Verstetigung auch Bundesentwürfe, Informationen zur laufenden und geplanten Tätigkeiten des Bundes, wissenschaftliche Expertenberichte etc. zu berücksichtigen.

## Wie? Organisation

- 16) *Klärung und Kommunikation der Rollen und Kompetenzen*: Die Rollen und Kompetenzen aller Beteiligten sind schriftlich festzuhalten und transparent zu kommunizieren. Die diesbezügliche Kommunikation sollte intensiviert werden.
- 17) *Optimierung des Erwartungsmanagements*: Mithilfe einer intensivierten Kommunikation sollten die Erwartungen der Teilnehmenden an den Prozess (Ziele, Kompetenzen, Umgang mit Resultaten etc.) realistisch eingeschätzt und gestaltet sowie im Verlaufe des Prozesses wiederholt überprüft und ggf. korrigiert werden.
- 18) *Optimierung der Prozessreflexivität*: Die Auswahl der Spurguppenmitglieder, deren Rolle und Kompetenzen sowie der Umgang mit den Resultaten aus der Spurguppe sind zu regeln und transparent festzuhalten.

## 5.2 Verstetigungsmodelle

Die *lessons learned* sowie ein Blick auf Partizipationsarrangements im Kontext Nachhaltiger Strategieentwicklung in anderen europäischen Ländern bilden die Grundlagen für die Ausarbeitung von drei Verstetigungsmodellen des Stakeholder-Dialogs (vgl. Tabelle 5). Die Verstetigungsmodelle verstehen sich als mögliche Prototypen und dienen als Folien und Denkrichtungen, auf deren Grundlage der künftige Stakeholder-Dialog im Detail auszugestaltet ist. Damit öffnen die Modelle den Handlungsspielraum für die Verstetigung und zeigen die Bandbreite der möglichen Optionen auf. Sie sind nicht als abschliessende Vorschläge konzipiert.

Die Modelle unterscheiden sich grundlegend durch die Ausrichtung an unterschiedlichen übergeordneten Zielsetzungen partizipativer Prozesse (Interessenartikulation, Beratung, Politikgestaltung). Die folgende Beschreibung der Modelle orientiert sich an den verwendeten wissenschaftlichen Deskriptoren von Partizipationsprozessen (vgl. ‚Beschreibung‘, Kapitel 3).

In der konkreten Ausgestaltung des Stakeholder-Dialogs sind die Modelle mit Blick auf unterschiedliche Gestaltungsoptionen (wie z.B. Ausgestaltung des Repräsentationsmodells, Auswahl und Strukturierung der Diskussionsthemen, Festlegung der Veranstaltungsformate etc.) weiter zu konkretisieren. Dabei können einzelne Aspekte der Verstetigungsmodelle unter Berücksichtigung der starken Massgabe ‚Stärkung der Prozesskohärenz‘ durchaus auch zu einem Mischmodell kombiniert werden.

Die Kurzbeurteilungen der einzelnen Modelle beruhen auf *ex ante*-Einschätzungen der interviewten Bundesvertreter\_innen und beziehen allgemeine wissenschaftliche Erkenntnisse über Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Beteiligungsverfahren ein.

	<b>Stakeholder-Dialog als gesellschaftliche Interessenartikulation</b>	<b>Stakeholder-Dialog als Regierungsberatung</b>	<b>Stakeholder-Dialog als nationale Verständigung</b>
<i>Charakterisierung</i>	Formulierung einer eigenständigen Stakeholder-Strategie im Vorfeld oder parallel zum bundesrätlichen SNE-Prozess	Beratende Mitwirkung an der bundesrätlichen SNE in Form von kritischer Kommentierung durch gesellschaftliche Stakeholder	Gesamtgesellschaftliche Verständigung über Nachhaltigkeitspolitik („nationale SNE“)
<i>Einbettung</i>	Eigenständiger Prozess, unabhängig von SNE/IDANE	Mit SNE/IDANE verkoppelter Prozess	Integrierter Prozess
<i>Repräsentation</i>	Gesellschaftliche Stakeholder Ggf. Erweiterung um Bürger & Experten	Gesellschaftliche Stakeholder Ggf. Erweiterung um Bürger & Experten	Gesellschaftliche Stakeholder u. staatliche Akteure Erweiterung um Vertreter_innen der Kantone und Gemeinden sowie um Bürger & Experten Einbeziehung parlament. u. parteipolitischer Akteure
<i>Themen</i>	Fokus auf Visionen und Ziele (SDGs); erweitert um Problemanalyse	Fokus auf Vorlagen der bundesrätlichen SNE (Visionen, Ziele, Massnahmen, Umsetzung, d.h. Indikatoren)	Fokus auf Probleme, Visionen, Ziele (SDGs), Massnahmen der Bundesverwaltung und Stakeholder-Massnahmen
<i>Organisation</i>	Dialog zwischen gesellschaftlichen Stakeholdern Gestaltungskompetenzen	Dialog zwischen gesellschaftlichen Stakeholdern Information bzw. Konsultation ggü. Bundesverwaltung- Konsultative Kompetenzen	Dialog zwischen gesell. Stakeholdern und staatlichen Akteuren Gestaltungs- und Umsetzungskompetenzen
<i>Ergebnis</i>	Stakeholder-Strategie mit abgestimmten Stakeholder-Positionen als Komplement zur bundesrätlichen SNE	Stakeholder-Gutachten bzw. -Kommentar zur bundesrätlichen SNE	Gesamtgesellschaftliche („nationale“) SNE
<i>Vorbild</i>	Zukunftskonferenz	Vgl. ähnliche Prozesse in Belgien und Frankreich	Erweiterte tripartite Konferenz (Dialog Nationale Gesundheitspolitik, Raumkonzept Schweiz)

Tabelle 5: Überblick über Verstetigungsmodelle



## Modell 1: Stakeholder-Dialog als gesellschaftliche Interessensartikulation

Das Modell ‚gesellschaftliche Interessenartikulation‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades der Stakeholder zur Mitbestimmung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes die Minimalvariante dar. Das Modell verfolgt das übergeordnete Ziel, die Interessenlage der gesellschaftlichen Stakeholder bezüglich der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes abzubilden. Die Stakeholder erarbeiten im Dialog untereinander eine eigenständige ‚Stakeholder-Strategie für nachhaltige Entwicklung‘, welche als Komplement oder ggf. auch als Bezugspunkt für die Erarbeitung der bundesrätlichen SNE dient.

### *Wo? Einbettung in den politisch-administrativen Kontext*

Der Stakeholder-Dialog wird losgelöst von bundesinternen Prozessen durchgeführt. Die Bundesverwaltung und insb. IDANE sind nicht verpflichtet, die Ergebnisse des Dialogs in ihre Arbeit einzubeziehen, sie können diese aber als Input und als ‚Quelle der Inspiration‘ verwenden und die SNE darauf abstützen. Die teilnehmenden Stakeholder verpflichten sich nicht, die Ergebnisse in ihrer Organisation zu berücksichtigen. Die Stakeholder-Strategie *kann* somit zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes sowie zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung bei den Stakeholdern verwendet werden.

### *Wer? Beteiligte Akteure*

Das Modell beruht auf dem grundlegenden Repräsentationsmodell des bisherigen Dialogs, d.h. es bezieht organisierte gesellschaftliche Akteure ein. Allerdings verzichtet es auf die Erweiterung um bundesinterne Akteure. Die gesellschaftlichen Stakeholder werden aufgrund offen formulierter und transparent kommunizierter Kriterien sowie auf Basis einer umfassenden Akteursanalyse zum Dialog eingeladen.

Der Stakeholder-Dialog kann durch den Einbezug von wissenschaftlichen Expert\_innen und / oder durch Formen der Bürgerbeteiligung (z.B. in Online-Foren) bereichert werden.

### *Was? Inhalte*

Dem Vorbild einer Zukunftskonferenz folgend, fokussiert der Partizipationsprozess auf Visionen und Ziele, wobei neu auch die Problemanalyse als möglicher Teil des Dialogs vorgeschlagen wird. Als strukturierendes Element für die Diskussion dienen die SDGs, die im Laufe des Prozesses von den Stakeholdern für den schweizerischen Kontext als Querschnittsziele konkretisiert werden. Der Dialog basiert auf von neutraler (z.B. wissenschaftlicher) Seite erarbeiteten Vorlagen (z.B. Problemanalyse, Gap-Analyse).

Anhand periodisch durchgeführter Konsolidierungsrunden von Zwischenergebnissen wird die Ownership der Inhalte bei den Stakeholdern gestärkt.

### *Wie? Organisation*

Die Teilnehmenden besitzen maximale Gestaltungskompetenz mit Blick auf die ‚Stakeholder-Strategie‘, jedoch lediglich Informationskompetenzen bezüglich der bundesrätlichen SNE. Ihre

Rolle besteht darin, ihr Wissen und ihre Interessen in die Stakeholder-Strategie einzubringen. Die Stakeholder-Strategie dient als gesellschaftliche ‚Stimme‘ der schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik mit empfehlendem Charakter für alle Beteiligten und Betroffenen; sie hat indes keine Bindungswirkung für die bundesrätliche SNE.

Das ARE übernimmt die Rolle des Initiators und Organisators des Stakeholder-Dialogs und führt diesen. Vertreter\_innen der Bundesverwaltung können punktuell als fachliche Inputgeber beigezogen werden, haben bezüglich der Inhalte jedoch kein Mitspracherecht.

Die Interaktion zwischen den Stakeholdern ist dialogisch organisiert und verfolgt grundsätzlich das Ziel, einheitliche, von allen geteilte Positionen zu erarbeiten. Es muss aber nicht zwingend zu einem Konsens unter den Stakeholdern kommen, sondern die Resultate können auch mit abweichenden Voten bereichert werden. Die ‚Stakeholder-Strategie‘ kann somit auch als vielstimmiges, durchaus kontroverses Sammelgefäss von Interessen und Prioritäten der Stakeholder fungieren.

### *Kurzbeurteilung*

Modell 1 verspricht eine hohe Eigenständigkeit gegenüber etablierten Prozessen und somit potentiell hohe Innovationskraft. Da der Mitbestimmungsgrad der Stakeholder bezüglich der SNE *de facto* gering und der Prozess einfach ausgestaltet ist, kann der Dialog mit hoher Transparenz durchgeführt werden. Modell 1 kann sich allerdings dem Vorwurf der *pro forma*-Partizipation ausgesetzt sehen.

Eine wesentliche Herausforderung von Modell 1 besteht darin, einen erkennbaren Nutzen für alle Beteiligten zu generieren. Den daraus sich möglicherweise ergebenden Problemen im Prozess (z.B. Abnahme Stakeholder-Beteiligung, Fluktuation) ist durch ein sorgfältiges Erwartungsmanagement und eine intensive sowie transparente Kommunikation entgegenzutreten. Der primäre Nutzen für die Stakeholder besteht darin, sich in der Nachhaltigkeitsdebatte sichtbar einzubringen, eine Stimme im gesellschaftlichen Diskurs zu entwickeln sowie Allianzen mit anderen Stakeholdern einzugehen. Die Organisatoren erhalten mit dem Modell ein nationales Stimmungsbild, das erlaubt, gesellschaftliche Kooperations- und Obstruktionspotentiale abzuschätzen.

Da das Modell weitest gehend losgelöst von bundesinternen Prozessen durchgeführt werden kann, bedarf es keiner bis geringer Anpassungen der administrativen Abläufe der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes.

### **Modell 2: Stakeholder-Dialog als Regierungsberatung**

Das Modell ‚Regierungsberatung‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades der gesellschaftlichen Stakeholder zur Mitbestimmung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes die Mittelvariante dar. Das Modell fokussiert im Kern auf die kritisch-beratende Begleitung der bundesrätlichen Nachhaltigkeitspolitik aus Stakeholder-Perspektive. Es verfolgt das Ziel, die Fachexpertise und die Interessen der gesellschaftlichen Stakeholder auf dem Wege der Beratung in bundesintern konsolidierte Vorlagen der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes einzubringen. Hierzu führen die gesell-

schaftlichen Stakeholder untereinander einen Dialog und formulieren Stellungnahmen zu Vorlagen, welche bundesintern durch den IDANE bzw. im Auftrag des IDANE erarbeitet, aber noch nicht beschlossen wurden. Gegenüber dem durchgeführten Stakeholder-Dialog wird die Beratungsausrichtung des Dialogs intensiviert und in einen klar strukturierten Austausch zwischen Stakeholder und Bundesverwaltung eingebettet.

#### *Wo? Einbettung in den politisch-administrativen Kontext*

Der Stakeholder-Dialog nach Modell 2 ist mit den bundesinternen Abläufen verknüpft. Als wesentliche Diskussionsgrundlagen des Dialogs dienen Entwürfe und Vorlagen der Bundesverwaltung. Der IDANE ist dazu angehalten oder eventuell sogar verpflichtet, die im Stakeholder-Dialog erarbeiteten Positionen zu seinen Entwürfen in der inhaltlichen Weiterbearbeitung zu berücksichtigen und zu den Stakeholder-Stellungnahmen selbst Position zu beziehen.

Eine Parallelführung bzw. Verdoppelung bestehender Vernehmlassungsverfahren und weiterer politischer Prozesse ist zwingend zu vermeiden (insb. mit Blick auf die Diskussion von Umsetzungsmassnahmen, welche einem politisch geregelten Ausarbeitungsprozess unterstehen).

#### *Wer? Beteiligte Akteure*

Modell 2 verfolgt das bisher verwendete Repräsentationsmodell ohne bundesinterne Stakeholder weiter. Organisierte Akteure aus der Gesellschaft werden aufgrund streng formulierter und transparent kommunizierter Kriterien sowie auf Basis einer umfassenden Akteursanalyse zum Dialog eingeladen. Gegenüber Modell 1 ist die Auswahl der Stakeholder in Modell 2 ggf. selektiver, im Dialog sollen aber die nachhaltigkeitsrelevanten Akteure repräsentiert sein. Eine möglichst hohe Selbstverpflichtung der Stakeholder zur Teilnahme wird angestrebt. Dazu können Kooperationsvereinbarungen mit den Stakeholdern abgeschlossen werden.

Wie Modell 1 kann auch Modell 2 durch ein wissenschaftliches Konsultationsgremium und / oder Elemente der Bürgerbeteiligung (z.B. in Online-Foren) bereichert werden.

#### *Was? Inhalte*

Der Dialog und die daraus resultierenden Stellungnahmen der Stakeholder beziehen sich auf alle Elemente der SNE des Bundes – Ausgangslage, langfristige Visionen, Ziele sowie konkrete Massnahmen, Identifikation, Beurteilung und Interpretation von Indikatoren – und thematisieren insbesondere die Übersetzung der SDGs in den schweizerischen Kontext. Die Diskussionen beziehen neben den Entwürfen der Bundesverwaltung auch weitere Vorlagen ein, z.B. internationale Vorgaben (SDGs), Umsetzungsberichten, wissenschaftliche Expertenberichten.

Um den Mehrwert der SNE gegenüber anderen Bundesstrategien und -programmen zu erhöhen, können – im Sinne einer Untervariante von Modell 2 – die Diskussionen des Dialogs auf transversale Fragestellungen fokussiert werden. Das würde eine systemische, nicht-sektorielle Herangehensweise bei der Klärung der Problem- und Ausgangslage sowie eine querschnittsorientierte Formulierung von Visionen und Zielen bedingen. Die SDGs würden entsprechend interpretiert

und konkretisiert und Diskussionsgruppen orientierten sich nicht zwingend an der fachlichen Ausrichtung der Stakeholder, sondern würden themenübergreifend und problemorientiert konstituiert.

### *Wie? Organisation*

Die gesellschaftlichen Stakeholder stehen in der Rolle von kritischen Inputgebern und Advokaten, welche die Bundesvorlagen im Dialog untereinander prüfen und mit – wenn möglich gemeinsamen – Stellungnahmen kommentieren. Hinsichtlich der bundesrätlichen SNE haben sie keine Entscheidungs-, dafür aber Beratungskompetenzen.

Die Bundesvertreter\_innen fungieren im Dialog punktuell als Inputgeber und Fachpersonen zur Erläuterung der Bundesentwürfe und weiterer relevanter Bundesgeschäfte. Sie nehmen jedoch nicht als Meinungsgeber am Dialog teil und haben bezüglich der zu erarbeitenden Stellungnahmen kein Mitspracherecht.

Das ARE ist Initiator des Dialogs und stellt die Kommunikation zwischen Stakeholdern und Bundesverwaltung (insb. IDANE) sicher. Es setzt den Dialog selbst um, kann für die Durchführung aber auch einen neutralen Akteur beauftragen, um sich von Doppelfunktionen zu entlasten.

Der Dialog zielt nicht zwingend auf Konsens. Die Diskussionen sind so zu gestalten, dass gegensätzliche Meinungen und Interessen artikuliert und erfasst werden können. Der Interaktionsmodus zwischen den Dialogpartnern ist primär argumentativ und deliberativ geprägt. Er dient vornehmlich der Erarbeitung von konsultativen Stellungnahmen zu den Vorlagen des Bundes.

Im Gegensatz zu einer klassischen Konsultation gewährleistet der Dialog, (1) dass die Meinungsbildung unter den Stakeholdern dialogisch (d.h. im Interessens- und Meinungs Austausch mit anderen Stakeholdern) vollzogen wird und so ein höheres Mass an Absprache und Qualität erreichen; (2) dass neben organisationsspezifischen Interessen auch gemeinsame Positionen und Fachperspektiven abgebildet werden; (3) dass die dialogisch geführte Konsultation zu einem früheren Zeitpunkt als üblich angesetzt ist; und (4) dass durch ein iteratives Vorgehen ein differenziertes und gestuftes Verfahren zu Teilentwürfen möglich ist.

Schriftliche Konsolidierungsrunden zu Zwischenergebnissen sowie zum Schlussergebnis gewährleisten, dass die teilnehmenden Akteure bei Bedarf ihre organisationsspezifischen Interessen explizit zum Ausdruck bringen können und eine hohe Transparenz der unterschiedlichen Interessen aller Beteiligten besteht. Die Konsolidierungsrunden sind transparent zu gestalten, so dass sie für alle Teilnehmenden einsehbar sind. Die Konsolidierungsrunden führen auch zu einer Erhöhung der Ownership der Inhalte aufseiten der Stakeholder.

### *Kurzbeurteilung*

Im Modell 2 wird die Partizipation gesellschaftlicher Akteure auf Beratung beschränkt. Diese Beschränkung ermöglicht klare Kompetenzen und Rollen sowie eine transparente Durchführung. Gegenüber klassischen Konsultationsverfahren stellt Modell 2 im Wesentlichen eine Stärkung der kritischen Begleitung und Beratung von Regierungsgeschäften insofern dar, als die gesellschaftli-

chen Stakeholder gemeinsame Positionen zu Vorlagen des Bundes entwickeln und diese in einem gestuften Verfahren wiederholt zur Geltung bringen können.

Der Nutzen für die Teilnehmenden besteht insbesondere darin, sich frühzeitig und qualifiziert in die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes einbringen zu können. Dieser Anreiz verspricht eine hohe Attraktivität des Prozesses und sichert eine hohe Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Der Nutzen für die Bundesverwaltung besteht in einer qualifizierten Spiegelung der von ihr anvisierten Stossrichtung mit gesellschaftlichen Positionen sowie in der umfassenden Bewertung der SNE. Modell 2 setzt ein gegenseitiges Akzeptanzverhältnis voraus und kann bei gelingender Durchführung vertrauensbildend wirken. Dieses Vertrauen ist grundlegend für eine dauerhafte Weiterführung des Dialogs.

Modell 2 orientiert sich an den gegebenen Rahmenbedingungen der Bundespolitik und bedarf mittlerer Anpassungen der administrativen Abläufe. Besonderes Augenmerk ist dabei auf iterative Vorgehen und das Verhältnis zwischen Stakeholder-Dialog und bundesinternen Prozessen zu legen.

### **Modell 3: Stakeholder-Dialog als nationale Verständigung**

Das Modell ‚nationale Verständigung‘ stellt bezüglich des Partizipationsgrades der Stakeholder an der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes die Maximalvariante dar. Das Modell verfolgt das Ziel, unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure kooperativ eine nationale, d.h. gesamtgesellschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie zu formulieren. Das Resultat besteht in einer Multistakeholder-Strategie, die das Bild einer nachhaltigen Schweiz schärft und Massnahmen zur Realisierung skizziert. Damit wird der bisherige Stakeholder-Dialog deutlich intensiviert.

#### *Wo? Einbettung in den politisch-administrativen Kontext*

Der Dialog läuft gleichzeitig losgelöst von und stark eingebunden in bundesinterne Prozesse. Er fungiert als autonomer Prozess, in dem Bundesvertreter\_innen einsitzen und damit die Verknüpfung zur Bundespolitik gewährleisten. Der Bund verpflichtet sich – gleich wie alle anderen teilnehmenden Akteure –, seine Nachhaltigkeitspolitik an den Ergebnissen des Dialogs auszurichten. Der Stakeholder-Dialog übernimmt damit gewisse Funktionen des IDANE (Formulierung von Visionen und Zielen zuhanden des Bundesrates).

Davon ausgenommen sind die Umsetzungsmassnahmen, welche in der Kompetenz des Bundes liegen. In der Formulierung von Massnahmen ist der Bund – wie alle anderen Teilnehmenden ebenso – frei, insofern diese nicht kooperativ und in geteilter Verantwortung mit weiteren Stakeholdern entwickelt und umgesetzt werden.

Der Gefahr einer Bildung einer Art ‚Nebenparlament‘ ist u.a. mit einer klaren Themensetzung und -begrenzung sowie klar definierten Kompetenzen der Teilnehmenden entgegenzutreten.

### *Wer? Beteiligte Akteure*

Modell 3 verfolgt das bisher verwendete Repräsentationsmodell weiter und bezieht dezidiert bundesinterne und bundesexterne Stakeholder ein. Organisierte Akteure aus der Gesellschaft werden aufgrund offen formulierter und transparent kommunizierter Kriterien sowie auf Basis einer umfassenden Akteursanalyse zum Dialog eingeladen. Eine möglichst hohe Selbstverpflichtung der Stakeholder zur Teilnahme wird angestrebt, um die Kontinuität des Prozesses zu erhöhen. Dazu empfiehlt es sich, die Teilnahme über Kooperationsvereinbarungen zu regeln.

Um dem gesamtgesellschaftlichen Gestaltungsanspruch gerecht zu werden, kann das Modell 3 um weitere Akteursgruppen ergänzt werden, z.B. Vertreterinnen der Kantone und Gemeinden, politische Repräsentant\_innen (z.B. Parteidelegierte sowie Parlamentarier), Expert\_innen sowie Bürger\_innen.

### *Was? Inhalte*

Der Dialog hat die nachhaltige Entwicklung der Schweiz zum Gegenstand. Er fokussiert thematisch auf hoher Flughöhe auf die Übersetzung der SDGs in den Schweizerischen Kontext, insbesondere auf die Beurteilung der Ausgangslage, auf Visionen und Ziele der nationalen Nachhaltigkeitspolitik sowie auf die Beurteilung und Interpretation von Indikatoren. Er basiert auf fachlichen Vorlagen, z.B. Umsetzungsberichten, Expertenberichten, internationalen Vorgaben. Aufgrund der erheblichen Themenbreite könnte es sich empfehlen, in sequentiellen Diskussionsrunden (z.B. pro SNE-Periode) thematische bzw. querschnittsthemenspezifische Schwerpunkte zu setzen, welche in der Handlungskompetenz und im Interesse aller (oder der meisten) teilnehmenden Stakeholder liegen.

Es wird angestrebt, Massnahmen, welche in der Verantwortung mehrerer Teilnehmender liegen, kooperativ auszuformulieren und nach dem Vorsatz geteilter Verantwortung umzusetzen. Prinzipiell wird die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen der Verantwortung aller Teilnehmenden übergeben. Diese werden jedoch aufgefordert, die Resultate in ihrer jeweiligen Organisation zu berücksichtigen und nach Möglichkeit umzusetzen. Als Untervariante von Modell 3 kann auf die Diskussion von Massnahmen vollständig verzichtet werden.

Die Diskussionen fokussieren vorzugsweise auf transversale Fragestellungen. Das bedingt eine systemische, nicht-sektorielle Herangehensweise bei der Klärung der Problem- und Ausgangslage sowie eine querschnittsorientierte Formulierung von Visionen und Zielen. Die SDGs werden entsprechend interpretiert bzw. konkretisiert und Diskussionsgruppen orientieren sich entsprechend nicht zwingend an der fachlichen Ausrichtung der Stakeholder, sondern werden themenübergreifend und problemorientiert konstituiert.

### *Wie? Organisation*

Alle Beteiligten geniessen hohe und gleiche Gestaltungskompetenzen. Bundesvertreter\_innen und gesellschaftliche Stakeholder fungieren als gleichberechtigte Dialogteilnehmer\_innen mit gleichen Mitspracherechten. Sie bringen ihr Fachwissen und die Interessen ihrer Organisation in den Dialog ein und entwickeln gemeinsam die nationale Nachhaltigkeitsstrategie.

Das ARE fungiert als Initiator und Auftraggeber des Dialogs. Die Durchführung des Dialogs wird einem neutralen Akteur übergeben, so dass das ARE als gleichberechtigter Dialog-Teilnehmer partizipieren kann.

Der Dialog ist stark konsensorientiert und der Interaktionsmodus ausgeprägt dialogisch. Er dient dem Ausgleich von Interessen und der Verständigung auf gemeinsame, nachhaltigkeitsorientierte Positionen. Aus diesem Grund fokussiert er vornehmlich (oder zumindest in einer ersten Phase) auf übergeordnete Fragestellungen. Für das Erfassen bzw. den Umgang mit Dissens werden Entscheidungsregeln festgelegt. Um nach Möglichkeit Konsens zu erreichen, werden die Inhalte soweit als möglich dialogisch erarbeitet. Schriftliche Konsolidierungsrunden zu Zwischenergebnissen sowie zum Schlussergebnis gewährleisten eine möglichst hohe Transparenz bezüglich der Stakeholder-Meinungen.

Als Umsetzungsoption für das Modell 3 oder erst ab Stufe ‚Massnahmen in geteilter Verantwortung‘ bieten sich bewährte Modelle wie beispielsweise der ‚Dialog nationale Gesundheitspolitik‘ oder ein tripartiter Dialog zwischen Bund, Kantonen und/oder Gemeinden nach dem Vorbild ‚Raumkonzept Schweiz‘ an. Damit können auch Tätigkeitsfelder in die nationale Nachhaltigkeitspolitik eingebunden werden, in denen die Kantone oder die Gemeinden die Handlungshoheit besitzen. Damit würde das Partizipationsarrangement um Aspekte der vertikalen Integration erweitert, was Chancen, aber auch spezifische Herausforderungen mit sich bringt.

#### *Kurzbeurteilung*

Modell 3 stellt ein umfassendes und ausgesprochen anspruchsvolles Partizipationsmodell dar, das die Nachhaltigkeitspolitik in der Schweiz auf eine neue Ebene hebt. Es stellt damit auch ein Wagnis dar, das allerdings für alle Beteiligten einen hohen Nutzen verspricht.

Der Nutzen für die gesellschaftlichen Stakeholder ist als sehr hoch einzuschätzen, da sie direkt in die Gestaltung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes eingreifen können. Der Nutzen für die Bundesverwaltung liegt darin, dass ihre Nachhaltigkeitspolitik eng mit den relevanten Akteuren abgesprochen ist und die Umsetzung dadurch gestärkt wird.

Allerdings geht das Modell mit einem erheblichen Verzicht auf Gestaltungskompetenz der Bundesverwaltung bezüglich der schweizerischen Nachhaltigkeitsziele einher (nicht aber bezüglich der Massnahmenformulierung). Ein ‚nationaler Dialog Nachhaltigkeit‘ verspricht, dank frühzeitigem Austarieren konfligierender Interessen die Politikkohärenz zu stärken.

Für die Zielerreichung und das gelingende Funktionieren des Dialogs sind gegenseitiges Vertrauen aller Teilnehmenden und Betroffenen sowie eine hohe Repräsentation gesellschaftlicher Interessen zwingende Voraussetzungen. Eine grosse Herausforderung liegt ferner in der starken Konsensorientierung. Das Ziel, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie aller relevanten Akteure zu erarbeiten, ist wohl nur erreichbar, wenn der Dialog auf übergeordnete Fragestellungen (und somit auf Visionen und Ziele) fokussiert und die weitere Konkretisierung den einzelnen Teilnehmenden überlässt.

Das Modell bedarf erheblicher Anpassungen der administrativen Abläufe der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes sowie verschiedentlich Kompetenzverschiebungen (von der Bundesverwaltung hin zum Stakeholder-Dialog). Die Umsetzungschancen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen sind fraglich.

Verschiedene Interviewpartner sehen in Modell 3 die Idealvariante für einen Stakeholder-Dialog, die jedoch unter den gegebenen Umständen nicht realisierbar ist.

### **5.3 Empfehlungen aus Interviews mit Bundesvertreter\_innen**

Die interviewten Vertreter\_innen aus der Bundesverwaltung sprechen sich mehrheitlich für Modell 2, ‚Regierungsberatung‘ aus. Dieses scheint unter den gegebenen Rahmenbedingungen am zielführendsten und wird als realistische Übungsanlage beurteilt.

Als Idealversion sehen die meisten interviewten Bundesvertreter\_innen mehrheitlich Modell 3 ‚nationale Verständigung‘. Dieses Modell würde demnach dem Thema der Nachhaltigen Entwicklung am gerechtesten. Allerdings wird dieses Modell als sehr voraussetzungsreich und unter den gegebenen administrativen und politischen Bedingungen und Interessenlagen als (noch) nicht realisierbar eingeschätzt.



## 6 Anhang

### 6.1 Zitierte Literatur

- Arnstein, S.R. 1969: A Ladder of Citizen Participation, in: Journal of the American Institute of Planners V. 35, S. 216-224.
- Fung, A. 2003: Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, in: Journal of Political Philosophy V. 11 Nr. 3, S. 338-367.
- Glicken, J. 2000: Getting Stakeholder Participation ‚right‘: A Discussion of Participatory Process and Possible Pitfalls, in: Environmental Science & Policy 3, S. 305-310.
- Meadowcroft, J. 2004: Participation and Sustainable Development: Modes of Citizen, Community and Organisational Involvement, in: Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function, hrsg. von W.M. Lafferty, Cheltenham, S. 162-190.
- Reed, M.S. 2008: Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review, in: Biological Conservation 141, S. 2417-2431.
- Schöne, H. 2003: Die teilnehmende Beobachtung als Datenerhebungsmethode in der Politikwissenschaft. Methodologische Reflexion und Werkstattbericht, in: Forum: Qualitative Sozialforschung V. 4, Nr. 2, Art. 20.
- Schweizerischer Bundesrat 2012: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Bern.

### 6.2 Liste der interviewten Akteure

#### *Bundesexterne Stakeholder*

- Alliance Sud
- Avenir Suisse
- Economiesuisse
- Gesundheitsförderung Schweiz
- Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)
- Kanton Fribourg, RUBD-NE
- Schweizerischer Gemeindeverband
- Schweizerischer Städteverband
- Stiftung éducation21
- Stiftung Konsumentenschutz
- Swisscleantech
- WWF Schweiz

#### *Vertreter\_innen aus Bundesstellen*

- Bundesamt für Gesundheit
- Bundesamt für Raumplanung (3 Interviews)
- Bundesamt für Umwelt
- Bundeskanzlei
- Eidgenössische Finanzverwaltung