

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE

# EVALUATION STRATEGIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Schlussbericht

Zürich, 7. Januar 2011

Bettina Rügge, Susanne Stern, Nicole North, Thomas von Stokar

2183\_SCHLUSSBERICHT\_EVALUATION SNE\_DEF



INFRAS

INFRAS

BINZSTRASSE 23  
POSTFACH  
CH-8045 ZÜRICH  
t +41 44 205 95 95  
f +41 44 205 95 99  
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45  
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

## INHALT

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>I</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>VII</b>
<b>SINTESI</b>	<b>XIII</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>XIX</b>
<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
1.1. AUSGANGSLAGE	1
1.2. ZIELE DER EVALUATION	1
1.3. EVALUATIONSKONZEPT UND -FRAGEN	2
1.4. EVALUATIONSMETHODEN	5
1.5. BEURTEILUNG	7
<b>2. ERGEBNISSE</b>	<b>8</b>
2.1. KONZEPT UND ORGANISATION	8
2.1.1. Inhaltliche Konzeption	8
2.1.2. Organisation	15
2.2. UMSETZUNG DER STRATEGIE	20
2.2.1. Umsetzung der 30 Massnahmen des Aktionsplans	20
2.2.2. Begleitmassnahmen	27
2.3. DIREKTE WIRKUNGEN (OUTCOME)	34
2.3.1. Wirkungen der Strategie auf die 30 Massnahmen	34
2.3.2. Wirkungen der Strategie auf weitere Bereiche	39
2.4. PROBLEMLÖSUNGSBEITRAG (IMPACT)	40
<b>3. BEURTEILUNG DURCH DAS EVALUATIONSTEAM</b>	<b>48</b>
3.1. BEURTEILUNG DES INHALTLICHEN KONZEPTS	48
3.2. BEURTEILUNG DER ORGANISATION	49
3.3. BEURTEILUNG DER UMSETZUNG	51
3.4. BEURTEILUNG DER WIRKUNGEN (OUTCOME UND IMPACT)	52
<b>4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>54</b>
4.1. GESAMTBEURTEILUNG	54
4.2. EMPFEHLUNGEN	58

<b>ANNEX</b>	<b>60</b>
A1 ÜBERSICHT INTERVIEWPARTNERINNEN UND INTERVIEWPARTNER	60
A2 ÜBERBLICK UMSETZUNG UND ZIELERREICHUNG AKTIONSPLAN	63
A3 ERGEBNISSE VERTIEFUNGSANALYSEN	78
Massnahme 3-3-3 Umweltetikette	78
Massnahme 4-1-2 Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten	81
Massnahme 4-2 Nachhaltiges Bauen	84
Massnahme 7-1-1 Stärkung von Prävention, Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Chancengleichheit	87
Massnahme 8-6 Abgrenzung globale öffentliche Güter/Entwicklungspolitik	90
Massnahme 9-1: Entwicklungsszenarien Finanzpolitik	93
Massnahme 10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung an Schweizer Schulen	96
<b>LITERATUR</b>	<b>99</b>



## ZUSAMMENFASSUNG

### Evaluationsziele und -methodik

Die „Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011“ (Strategie NE 2008–2011) ist die dritte Strategie des Bundesrats im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung. Darin definiert er die generellen Leitlinien für die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes wie auch einen Aktionsplan mit 11 Schlüsselthemen und 30 Massnahmen. Die vorliegende Evaluation dient als Basis für den ab Anfang 2011 geplanten Prozess zur Erneuerung der Strategie respektive des Aktionsplans. Sie verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele:

- › Retrospektive Beurteilung der Relevanz, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Strategie NE und Formulierung von Empfehlungen für deren Weiterentwicklung.
- › Erfassung der Bedürfnisse der relevanten Akteure – insbesondere der IDANE-Ämter und Massnahmenverantwortlichen – in Hinblick auf die Erneuerung der Strategie.

In Abstimmung mit der Begleitgruppe wurde ein besonderer Fokus auf den Beitrag der Strategie zu den 30 Massnahmen des Aktionsplans (Outcome) gelegt. Zudem wurde im Rahmen von vertiefenden Analysen für sieben ausgewählte Massnahmen der Problemlösungsbeitrag (Impact), d.h. der Beitrag der Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung, abgeschätzt. Auf der Ebene von Konzept und Organisation stand die Überprüfung der Empfehlungen aus der letzten Evaluation bzw. der Empfehlungen des IDANE (2007) für die Aktualisierung der Strategie im Vordergrund.

Die Evaluation wurde im Zeitraum Juni bis November 2010 vom Forschungs- und Beratungsinstitut INFRAS durchgeführt. Sie basiert im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen und Interviews mit wichtigen Akteurguppen, insbesondere mit den Massnahmenverantwortlichen auf Bundesebene sowie einzelnen Vertreterinnen und Vertretern von NGO, Kantonen und Gemeinden. Zusätzlich wurden mit den Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Büros eine Fokusgruppe und mit den Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums ein halbtägiger Workshop durchgeführt.

### Inhaltliches Konzept der Strategie NE

Das inhaltliche Konzept der Strategie NE wurde bei der letzten Erneuerung nur leicht angepasst. Die Leitlinien wurden leicht überarbeitet und die Schlüsselherausforderungen eng an die Nachhaltigkeitsstrategie der EU angelehnt. Wie im der Strategie 2002 beinhaltet die Strategie einen Aktionsplan mit verschiedenen Massnahmen. Im Vergleich zur Strategie

2002 beinhaltet der aktuelle Aktionsplan nur noch sektorpolitische Massnahmen. Die so genannten instrumentellen Massnahmen (z.B. Monitoring oder Nachhaltigkeitsbeurteilung) werden neu im Kapitel Zuständigkeiten und Begleitmassnahmen aufgeführt. Damit haben sie bleibende Gültigkeit im Vergleich zu den Massnahmen des Aktionsplans, die alle vier Jahre erneuert werden.

Die Existenz einer Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes ist aus Sicht der befragten Akteure grundsätzlich unbestritten. Die Befragungen zeigen auch die hohe Akzeptanz der Leitlinien und der Schlüsselherausforderungen der Strategie. Kritisch äusserten sich die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in erster Linie zu den Massnahmen des Aktionsplans.

In der Ansicht des Evaluationsteams sollte das inhaltliche Konzept v.a. in zweierlei Hinsicht überarbeitet werden. Zum einen fehlen in der Strategie klare und messbare Ziele. Zum anderen hat das Massnahmenkonzept verschiedene Schwächen: Die Auswahl der Massnahmen erfolgt zu wenig systematisch und ist nicht nachvollziehbar, die Massnahmen der Strategie können durch die Strategieorgane kaum gesteuert werden und die instrumentellen Massnahmen sollten einen prominenteren Platz einnehmen.

### **Organisation**

Zuständig für die Erarbeitung, Koordination und Erneuerung der Strategie NE ist der Interdepartementale Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE) unter Leitung des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). IDANE und ARE haben eine ausschliesslich koordinierende Funktion. Sie haben keine Weisungsbefugnis gegenüber den Fachämtern, die allein für die Umsetzung und Finanzierung der einzelnen Massnahmen des Aktionsplans zuständig sind. Abgesehen von den Mitteln für die Leitung des IDANE und die Umsetzung der Begleitmassnahmen stellt der Bundesrat keine weiteren Mitteln für Strategie und Aktionsplan zur Verfügung. Auf der organisatorischen Ebene wurden im Vergleich zur Strategie 2002 keine Änderungen vorgenommen. In den Befragungen wurden denn auch ähnliche Aspekte kritisiert wie bereits in der letzten Evaluation: das geringe Gewicht des IDANE und die mangelnde Verbindlichkeit der Strategie.

Aus Sicht des Evaluationsteam wäre es sinnvoll, die Steuerorgane der Strategie mit zusätzlichen Aufgaben und Kompetenzen auszustatten. Zudem sollte die Anbindung der Strategie NE an die Legislaturplanung und damit die enge Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei fortgesetzt werden. Allerdings müssten zusätzliche Massnahmen geprüft werden, um sicherzustellen, dass Nachhaltigkeitsaspekte künftig in allen relevanten Vorhaben der Legis-

laturplanung angemessen berücksichtigt werden. Einen wichtigen Anknüpfungspunkt hierzu bieten der Artikel 141 des Parlamentsgesetzes und die entsprechenden Vorgaben im Botschaftsleitfaden zur Überprüfung der Wirkungen auf Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft und künftige Generationen.

### **Umsetzung des Aktionsplans und der Begleitmassnahmen**

Auf Basis der regelmässigen Berichterstattung des ARE (technischer Bericht) und den Interviews mit Massnahmenverantwortlichen wurde eine Übersicht über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung der 30 Massnahmen des Aktionsplans erstellt. Bei gut zwei Drittel der Massnahmen ist die Umsetzung bereits fortgeschritten, bei knapp einem Viertel der Massnahmen wurde mit der Umsetzung begonnen. Nur ganz wenige Massnahmen konnten noch nicht gestartet werden, eine Massnahme wurde abgebrochen. Bezüglich der Zielerreichung der Massnahmen zeigt sich zum aktuellen Zeitpunkt ein zufriedenstellendes Bild. Bei über 60% der Massnahmen können die Ziele – zumindest teilweise – erreicht werden, bei gut einem Drittel der Massnahmen ist es noch zu früh für eine Beurteilung der Zielerreichung.

Die Begleitmassnahmen der Strategie werden ebenfalls umgesetzt. Dazu gehören das Umsetzungscontrolling des ARE zu den Massnahmen des Aktionsplans und das laufende Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz mit dem Indikatorensystem MONET. Wichtige Begleitmassnahmen sind auch die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden, u.a. im Rahmen des Forums für Nachhaltige Entwicklung und der neu geschaffene Dialog Nachhaltige Entwicklung Schweiz für den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden. Etwas stockender verläuft die Umsetzung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB). Seit 2008 wurden nur drei Vorhaben einer solchen Ex-Ante-Wirkungsprüfung unterzogen.

Das Evaluationsteam stellt insbesondere in Hinblick auf das Controlling der Gesamtstrategie und die Verbindlichkeit und Durchführung von NHB weiteren Verbesserungsbedarf fest. U.a. wäre auch zu prüfen, ob die bestehenden Instrumente für Ex-Ante-Wirkungsprüfungen – u.a. die NHB, die Regulierungsfolgen- und die geplante Gesundheitsfolgenabschätzung – nicht zusammengeführt werden könnten. In Bezug auf die Kommunikation der Strategie sollte der kommende Nachhaltigkeitsgrossoanlass Rio+20 als Chance genutzt werden.

### **Wirkungen der Strategie**

Auf der Ebene der Outcomes kann zwischen den Wirkungen der Strategie auf die 30 Massnahmen des Aktionsplans und den Wirkungen auf weitere Bereiche unterschieden werden. Direkte Wirkungen der Strategie wurden nur gerade bei vier Massnahmen festgestellt. Der allergrösste Teil der Massnahmen wäre auch ohne Strategie NE umgesetzt worden. Allerdings kann bei rund 60% der Massnahmen eine legitimierende Wirkung der Strategie festgestellt werden. Damit trägt die Strategie indirekt zur Stärkung der Massnahme bei. Der genaue Mehrwert der Strategie für die einzelnen Massnahmen lässt sich nur schwer abschätzen, aber er scheint vorhanden und spürbar zu sein.

In den vertiefenden Analysen wurde für sieben Massnahmen der Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen abgeschätzt. Insgesamt leisten alle untersuchten Massnahmen einen Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung. Bei einer Massnahme (Umweltetikette) ist der Beitrag nur indirekt, da sie gar nicht umgesetzt wird. Bei zwei Massnahmen stufen wir den Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen als eher gering ein. Zum einen bei der Massnahme zum privaten Konsum, die sich auf die Erarbeitung von Grundlagen beschränkt, zum anderen bei den finanzpolitischen Entwicklungsszenarien, die politisch (noch) zu wenig wahrgenommen werden, um eine echte Wirkung zu erzeugen. Vier Massnahmen haben unserer Ansicht nach ein sehr hohes Wirkungspotenzial, sind aber alleine nicht ausreichend, um die Herausforderungen zu bewältigen (Präventionsgesetz, Massnahmenplan der Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildung für NE, globale öffentliche Güter und nachhaltiges Bauen).

Positiv sind aus Sicht des Evaluationsteams die weiterreichenden Wirkungen der Strategie auf Bundesebene wie auch auf Ebene von Kantonen und Gemeinden zu würdigen. Auch wenn zu dieser Frage nur wenige Interviews durchgeführt wurden, zeigt sich doch die grosse Bedeutung der Strategie als Orientierungsrahmen und für die Legitimation von Aktivitäten auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden. Auch auf Bundesebene trägt die Strategie zur Sensibilisierung und Diskussion über die NE bei. Das Evaluationsteam ist der Meinung, dass der departements- und ämterübergreifende Dialog über NE auf Bundesebene unbedingt fortgeführt und verstärkt werden soll.

### **Gesamtbeurteilung**

Zu den grössten Stärken der Strategie NE zählt in der Ansicht des Evaluationsteams ihre Funktion als Orientierungs- und Bezugnahmen für alle im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung tätigen Akteure auf der Ebene von Bund, Kantonen, Gemeinden, Wirtschaft und

Zivilgesellschaft. Eine weitere Stärke ist ihre hohe Legitimation, da sie alle vier Jahre vom Bundesrat verabschiedet wird. Zudem legt die Strategie die Verantwortlichkeiten für die Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene fest und stellt durch ARE/IDANE die bundesinterne Koordination sicher.

Die Evaluation gibt auch Hinweise auf verschiedene Schwächen der Strategie. Zum Teil wurden diese Schwächen bereits bei der letzten Evaluation erkannt, die entsprechenden Empfehlungen der Evaluation und des IDANE aber nicht vollumfänglich umgesetzt. Dies ist jedoch verständlich vor dem Hintergrund, dass die Strategie NE damals politisch sehr umstritten war und eine stark erneuerte Strategie im Bundesrat kaum Chancen gehabt hätte. Das Evaluationsteam stellt v.a. in vier Bereichen Handlungsbedarf fest:

1. Die mangelnde Zielorientierung erschwert die Überprüfbarkeit der Strategie NE. Deshalb sollten auf allen Ebenen der Strategie Ziele festgelegt werden. Das Evaluationsteam schlägt eine Unterscheidung von Langfrist-, Mittelfrist und Umsetzungszielen vor.
2. Obwohl das Controlling in den letzten Jahren verbessert wurde, fehlt nach wie vor ein umfassendes und systematisches Controlling auf Ebene der Gesamtstrategie. Das Evaluationsteam schlägt dazu ein Vorgehen in drei Schritten vor: 1) Vergleich des aktuellen Standes der NE mit den Langfristzielen der Strategie (Soll-Ist-Vergleich) anhand der MONET-Indikatoren als Grundlage für die Definition der Schlüsselherausforderungen und Mittelfristziele; 2) Analyse und Beurteilung der Relevanz der bestehenden Politikmassnahmen für die Erreichung der Strategieziele und bei Bedarf Identifikation von zusätzlichen Massnahmen; 3) Überprüfung der Zielerreichung der Massnahmen und der Strategie sowie Abschätzung des Beitrags der einzelnen Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen.
3. Die Massnahmen der Strategie können durch ARE/IDANE zu wenig gesteuert werden. Deshalb schlägt das Evaluationsteam vor, das Massnahmenkonzept der Strategie nochmals generell zu überdenken. Zum einen stellt sich die Frage, wie das Verhältnis von instrumentellen und sektorpolitischen Massnahmen zukünftig aussehen soll und zum anderen wie die Auswahl der sektorpolitischen Massnahmen systematischer vorgenommen werden könnte.
4. Die Vorgaben in der Strategie für die Berücksichtigung der NE in den Sektorpolitiken des Bundes sind noch zu wenig verbindlich. Es wäre z.B. denkbar, dass der Bundesrat in der Strategie ausgewählte Vorhaben der Legislatur bestimmt, für die eine Überprüfung der Wirkungen auf die Nachhaltigkeitskriterien durchgeführt werden muss. Zum anderen sollte die Strategie auch dazu genutzt werden, die Umsetzung des bereits erwähn-

ten Artikel 141 des Parlamentsgesetzes und der entsprechenden Bestimmungen im Botschaftsleitfaden bei der Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und zu verstärken.

## RÉSUMÉ

### L'évaluation: objectifs et méthode

La „Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008-2011“ (Stratégie DD 2008–2011) est la troisième stratégie que le Conseil fédéral a définie dans le domaine du développement durable. Il y trace les grandes lignes de la politique de la Confédération dans le domaine du développement durable, de même qu'un plan d'action fondé sur onze domaines thématiques et trente mesures. La présente évaluation sert de point de départ au processus de renouvellement de la stratégie et du plan d'action, prévus pour début 2011. L'évaluation a un double objectif:

- › Évaluation, à titre rétrospectif, de la pertinence, de l'adéquation et de l'efficacité de la Stratégie de DD; formulation de recommandations pour son développement ultérieur.
- › Relevé des besoins des acteurs déterminants, notamment les offices membres du Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD) et les responsables des mesures, en vue du renouvellement de la Stratégie.

D'un commun accord avec le groupe d'accompagnement, l'évaluation portait en premier lieu sur la contribution de la Stratégie à la réalisation des trente mesures du plan d'action (*outcome*). De plus, des analyses approfondies ont permis d'évaluer la contribution de sept mesures choisies à la résolution des problèmes (impact), c'est-à-dire la contribution de ces mesures à la maîtrise des défis clés du développement durable. Au niveau conceptionnel et organisationnel, l'évaluation portait essentiellement sur l'examen des recommandations formulées par l'évaluation précédente, respectivement des recommandations du CIDD (2007) en vue de l'actualisation de la Stratégie.

L'évaluation a été effectuée par l'institut de recherche et de conseils INFRAS entre juin et novembre 2010. Elle se fonde essentiellement sur l'analyse des documents et sur les interviews menées avec des groupes d'acteurs déterminants, notamment avec les responsables des mesures au niveau fédéral, de même qu'avec des représentant-e-s d'ONG, des cantons et des communes. De plus, un groupe de discussion a été mis en place, réunissant les représentant-e-s du bureau du CIDD ; enfin, un atelier d'un demi-jour a été organisé avec la formation plénière du CIDD.

### Conception quant au contenu de la Stratégie DD

Au niveau de sa conception concrète, la Stratégie DD n'a subi que de petites adaptations lors de son plus récent renouvellement, dans la mesure où les lignes directrices ont été

légèrement retravaillées et les défis clés étroitement calqués sur la stratégie de DD de l'UE. À l'instar de la Stratégie 2002, celle de 2008-2011 comprend un plan d'action assorti de mesures ; toutefois, ces mesures relèvent, contrairement à la version 2002, exclusivement des politiques sectorielles. Les mesures instrumentales, telles que le monitoring et l'évaluation de la durabilité, figurent désormais au chapitre de l'attribution des compétences et des mesures d'accompagnement, ce qui leur confère une validité durable, alors que les mesures du plan d'action sont soumises à renouvellement tous les quatre ans.

L'existence même d'une stratégie de durabilité de la Confédération n'est pas remise en cause par les acteurs interrogés. Les interviews menées mettent aussi en lumière le taux d'acceptation élevé des lignes directrices et des défis clés définis par la Stratégie. Les réactions critiques des personnes interrogées concernent en premier lieu les mesures du plan d'action.

Quant à l'équipe chargée de l'évaluation, elle estime que la conception quant au contenu demande à être retravaillée sous deux angles : d'une part, il manque à la Stratégie des objectifs clairement définis et quantifiables. D'autre part, l'ensemble de mesures comporte plusieurs points faibles. Ainsi, les mesures n'ont pas été choisies de manière suffisamment systématique et compréhensible ; puis, les mesures définies dans la Stratégie sont difficiles à guider par les organes de la Stratégie ; enfin, une meilleure place devrait être faite aux mesures instrumentales.

### **Organisation**

La compétence pour l'élaboration, la coordination et le renouvellement de la Stratégie de DD incombe au CIDD, sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). La fonction du CIDD et de l'ARE se limite à des activités de coordination. Les deux institutions n'ont pas de compétence décisionnelle par rapport aux offices spécialisés, qui sont seuls responsables de la mise en œuvre et du financement des mesures du plan d'action. Le Conseil fédéral, outre les moyens accordés pour financer les tâches de direction du CIDD et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, n'octroie pas d'autres ressources financières en faveur de la Stratégie et du plan d'action. Au niveau organisationnel, aucun changement n'a eu lieu par rapport à la Stratégie de 2002. Les personnes interrogées lors de l'évaluation ont par conséquent soulevé les mêmes points de critique que lors de l'évaluation précédente, à savoir le manque de poids du CIDD et le caractère non contraignant de la Stratégie.

L'équipe qui a effectué l'évaluation estime, quant à elle, qu'il serait utile de doter les organes dirigeants de la Stratégie de tâches et de compétences supplémentaires. De plus, elle jugerait utile de continuer à coupler cette Stratégie à la planification de la législation, afin d'assurer la poursuite de l'étroite collaboration avec la Chancellerie fédérale. Dans ce cas, il conviendrait toutefois de vérifier l'opportunité d'instaurer des mesures supplémentaires qui permettraient de garantir que les critères du développement durable soient désormais pris en compte de manière appropriée dans toutes les mesures déterminantes du plan de législature. L'article 141 de la loi sur le Parlement constitue un point d'ancrage déterminant à cette fin, de même que les dispositions correspondantes du schéma de message concernant l'examen des effets sur l'économie, l'environnement, la société et les générations futures.

### **Mise en œuvre du plan d'action et des mesures d'accompagnement**

Une vue d'ensemble du degré d'avancement de la mise en œuvre des trente mesures du plan d'action et des objectifs atteints a été établie sur la base des rapports réguliers de l'ARE (rapports techniques) et des entretiens menés avec les responsables des mesures. Deux tiers des mesures sont déjà bien avancées, alors que la mise en œuvre d'un quart d'entre elles vient seulement de commencer. Seul un petit nombre n'a pas encore été lancé et une seule a dû être interrompue. Du point de vue des objectifs atteints, la situation est actuellement satisfaisante, puisque les objectifs de 60 pour cent des mesures ont été réalisés, ou du moins partiellement. Dans 30 pour cent des cas, il est trop tôt pour évaluer si les objectifs pourront être atteints.

Les mesures d'accompagnement de la Stratégie sont elles aussi concrétisées, notamment le controlling de la mise en œuvre par l'ARE des mesures du plan d'action, ainsi que le monitoring du développement durable en Suisse à l'aide du système d'indicateurs MONET.

Parmi les mesures d'accompagnement déterminantes, il faut aussi citer la collaboration avec les cantons et les communes, par exemple dans le cadre du Forum pour le développement durable et dans celui du Dialogue développement durable Suisse, nouvellement créé, qui permettent d'assurer l'échange entre la Confédération et les représentant-e-s des milieux politiques, économiques, scientifiques et associatifs. L'évaluation de la durabilité (EDD) connaît une mise en œuvre un peu moins facile. Depuis 2008, seuls trois projets ont été soumis à un examen des effets ex ante.

L'équipe en charge de l'évaluation constate qu'il s'agit notamment d'améliorer le controlling de la stratégie générale et de rendre l'évaluation de la durabilité plus

contraignante. Il conviendrait notamment d'examiner s'il ne serait pas judicieux de regrouper les instruments existants d'évaluation des effets ex ante, à savoir l'évaluation de la durabilité, ainsi que l'analyse d'impact de la réglementation et l'évaluation prévue d'impact sur la santé. Enfin, il conviendrait d'utiliser les possibilités offertes par la grande manifestation à venir qu'est Rio+20 pour communiquer les enjeux du développement durable.

### **Les effets de la Stratégie**

Au niveau des *outcomes* de la Stratégie, on peut distinguer les effets obtenus au niveau des 30 mesures du plan d'action et ceux obtenus par la même Stratégie dans d'autres secteurs. Des effets directs de la Stratégie n'ont été enregistrés qu'en rapport avec quatre mesures. La plupart des mesures auraient également été mises en œuvre sans l'existence de la Stratégie. Toutefois, dans le cas de quelque 60% des mesures, la Stratégie a eu un effet légitimateur, les renforçant indirectement. Si la plus-value de la Stratégie sur chacune des mesures est difficile à quantifier, elle existe bel est bien et elle est sensible.

Des analyses approfondies ont été effectuées sur sept mesures afin d'évaluer leur contribution pour maîtriser les défis clés du développement durable. Il en ressort que la totalité des mesures analysées contribuent effectivement à ce processus. La contribution de l'une des mesures (étiquette-environnement) n'est qu'indirecte, faute d'avoir été mise en œuvre. Dans deux autres cas, nous estimons que la contribution pour venir à bout de défis clés est faible. Il s'agit d'une part de la mesure qui concerne la consommation privée, qui se limite à élaborer des données de base, d'autre part des scénarios de politique financière, encore insuffisamment pris en compte par la politique pour provoquer des effets sensibles. Quatre mesures ont, à notre avis, un potentiel très élevé, mais ne sont pas suffisantes pour venir à bout des défis qui se présentent (loi sur la prévention, plan de mesures de la Conférence suisse de coordination de l'éducation au développement durable, biens publics mondiaux, construction durable).

À notre sens, il faut saluer les effets de la Stratégie au niveau fédéral, mais aussi au niveau des cantons et des communes. Si le nombre d'interviews effectués à cet égard est faible, il en ressort néanmoins que la Stratégie est perçue comme un cadre d'orientation et de légitimation pour les activités dans les communes et les cantons. Au niveau fédéral, la Stratégie contribue également à sensibiliser au développement durable et à animer le débat à ce sujet. En notre qualité de responsables de l'évaluation, nous estimons que le dialogue

sur le développement durable entamé entre les départements et les offices doit non seulement se poursuivre, mais être renforcé.

### **Évaluation générale**

L'organisme chargé de l'évaluation estime la force principale de la Stratégie DD est la fonction de repère qu'elle exerce pour tous les acteurs touchés par le DD aux niveaux de la Confédération, des cantons, des communes, de l'économie et de la société civile. Sa confirmation par le Conseil fédéral à un rythme quadriennal lui confère une légitimation qui constitue un autre atout principal. Enfin, la Stratégie gagne beaucoup en définissant les responsabilités en termes de politique du développement durable au niveau fédéral et en confiant à l'ARE/au CIDD la coordination à ce niveau.

L'évaluation met également en évidence quelques faiblesses de la Stratégie. Certaines d'entre elles avaient déjà été évoquées lors de l'évaluation précédente, mais les recommandations de l'évaluation et du CIDD n'ont que partiellement été concrétisées. Cette réserve est compréhensible si l'on se rappelle qu'alors, la Stratégie de DD avait fait l'objet d'une vive controverse politique et qu'une Stratégie remaniée trop en profondeur n'aurait eu que peu de chance d'être adoptée par le Conseil fédéral. L'équipe chargée de l'évaluation constate que quatre secteurs nécessitent des interventions:

1. Le manque d'objectifs clairement cernés rend la Stratégie de DD difficile à contrôler. Il s'agirait donc de fixer des objectifs à tous les niveaux de la Stratégie. L'équipe chargée de l'évaluation propose de définir des objectifs différenciés selon l'échéance, à savoir des objectifs à long terme, à moyen terme ainsi que des objectifs de mise en œuvre.
2. Bien que le controlling ait été amélioré ces récentes années, un controlling global et systématique de l'ensemble de la Stratégie fait toujours défaut. L'équipe en charge de l'évaluation propose une démarche en trois étapes pour parer à ce manque : 1. Comparer l'état du DD avec les objectifs à long terme de la Stratégie (comparaison état souhaité – état actuel) sur la base du système d'indicateurs MONET, ces indicateurs faisant office de référence pour définir les défis clés et les objectifs à moyen terme. 2. Analyser et évaluer la pertinence des mesures actuelles d'ordre politique en vue d'atteindre les objectifs de la Stratégie et, le cas échéant, identification des mesures supplémentaires requises. 3. Vérifier si les objectifs des mesures et de la Stratégie ont été atteints et évaluer la contribution de chacune des mesures pour maîtriser les défis clés.
3. L'ARE/le CIDD n'ont pas assez d'impact pour piloter les mesures qui figurent dans la Stratégie. L'équipe en charge de l'évaluation propose donc de repenser complètement

les mesures telles qu'elles apparaissent dans la Stratégie. D'une part, il s'agit de reconsidérer les relations futures entre les mesures instrumentales et celles qui relèvent des politiques sectorielles ; d'autre part, il conviendrait de choisir ces dernières selon des critères plus systématiques.

4. Les indications contenues dans la Stratégie en vue de la prise en compte du DD dans les politiques sectorielles de la Confédération ne sont pas encore assez contraignantes. On pourrait par exemple s'imaginer que le Conseil fédéral définisse dans la Stratégie des objectifs de législature choisis pour lesquels un examen doit être effectué quant à leurs effets sur les critères du développement durable. Par ailleurs, lors de l'élaboration des bases législatives, il serait judicieux d'utiliser la Stratégie pour contrôler et pour promouvoir la mise en œuvre de l'art. 141 mentionné ci-avant de la loi sur le Parlement et des dispositions y relatives qui figurent dans le schéma des messages.

## SINTESI

### **Obiettivi e metodologia della valutazione**

La "Strategia per uno sviluppo sostenibile: Linee guida e piano d'azione 2008-2011" (qui di seguito "Strategia") è la terza strategia del Consiglio federale nel settore dello sviluppo sostenibile. Essa definisce le linee generali della politica di sviluppo sostenibile della Confederazione e contiene un piano d'azione che comprende 11 temi chiave e 30 misure. La presente valutazione, che funge da base per il processo di rinnovo della strategia e del piano d'azione previsto a partire dal 2011, persegue essenzialmente due obiettivi:

- › la valutazione retrospettiva della rilevanza, della proporzionalità e dell'efficacia della Strategia e la formulazione di raccomandazioni per la sua evoluzione futura;
- › il rilevamento delle esigenze degli attori principali, in particolare degli uffici del Comitato interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile (CISvS) e dei responsabili delle misure, in vista di un rinnovo della strategia.

D'intesa con il gruppo d'accompagnamento, la valutazione è stata focalizzata, in particolare, sul contributo della strategia alle 30 misure del piano d'azione (outcome). Nell'ambito di analisi approfondite condotte su sette misure selezionate, essa ha inoltre stimato il loro contributo alla soluzione dei problemi (impact), ovvero il loro contributo al superamento delle sfide principali dello sviluppo territoriale. Per quanto riguarda la concezione e l'organizzazione, la verifica delle raccomandazioni dell'ultima valutazione e di quelle del CISvS (2007) per l'attuazione della strategia ha occupato una posizione di primo piano.

La valutazione, condotta dall'istituto di ricerca e consulenza INFRAS tra il giugno e il novembre 2010, si basa in gran parte sulle analisi di documenti e sulle interviste dei gruppi di attori principali, in particolare dei responsabili delle misure a livello federale e dei singoli rappresentanti di ONG, Cantoni e Comuni. Inoltre, si è proceduto all'istituzione di un gruppo di discussione con i rappresentanti dell'ufficio del CISvS e all'organizzazione di un workshop di mezza giornata con tutti gli altri rappresentanti dell'unità amministrativa.

### **Contenuti della strategia per uno sviluppo sostenibile**

In occasione dell'ultimo rinnovo della strategia, i suoi contenuti sono stati sottoposti solo a una lieve modifica, le linee guida sono state rielaborate marginalmente e le sfide principali sono state adeguate alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'UE. Come la strategia del 2002, anche quella del 2008-2011 comprende un piano d'azione che contempla diverse

misure. Il piano d'azione attuale, però, contiene solo misure di politica settoriale. Le cosiddette misure strumentali (ad es. il monitoraggio o la valutazione della sostenibilità) sono ora elencate nel capitolo "Competenze e misure d'accompagnamento per l'attuazione della strategia". Esse hanno pertanto una validità permanente, contrariamente alle misure del piano d'azione che sono rinnovate ogni quattro anni.

L'importanza di una strategia federale per lo sviluppo sostenibile è sostanzialmente incontestata dagli attori interpellati. I sondaggi mostrano anche l'elevato grado di accettazione delle linee guida e delle sfide principali della strategia. I partner intervistati si sono, invece, espressi criticamente riguardo alle misure del piano d'azione.

Secondo il gruppo di valutazione, i contenuti dovrebbero essere modificati soprattutto a due livelli. Da una parte, alla strategia mancano obiettivi chiari e misurabili. Dall'altra, le misure hanno diversi punti deboli: la loro selezione avviene in modo poco sistematico e non pienamente comprensibile e gli organi preposti faticano notevolmente ad attuarle, infine, le misure strumentali dovrebbero acquisire una posizione più importante.

### **Organizzazione**

L'elaborazione, il coordinamento e il rinnovo della strategia per uno sviluppo territoriale spetta al CISvS presieduto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE). Il CISvS e l'ARE hanno esclusivamente una funzione di coordinamento e non possono impartire istruzioni agli Uffici interessati. Questi ultimi sono i soli responsabili dell'attuazione e del finanziamento delle singole misure del piano d'azione. Ad eccezione dei fondi per la direzione del CISvS e l'attuazione delle misure di accompagnamento, il Consiglio federale non mette a disposizione nessun altro mezzo finanziario per la strategia e il piano d'azione. Dal punto di vista organizzativo, non è stata introdotta alcuna modifica rispetto alla strategia del 2002. Nei sondaggi sono state mosse delle critiche simili a quelle emerse nel corso dell'ultima valutazione, ovvero l'esiguo peso del CISvS e lo scarso carattere vincolante della strategia.

Secondo il gruppo di valutazione sarebbe opportuno dotare di compiti e competenze supplementari gli organi preposti alla direzione della strategia. Inoltre, il gruppo si è espresso a favore della continuazione del mantenimento delle sinergie tra la Strategia e il programma di legislatura e della stretta collaborazione con la Cancelleria federale. Tuttavia, le misure supplementari dovrebbero essere verificate al fine di garantire che in futuro gli aspetti legati alla sostenibilità siano opportunamente tenuti in considerazione in tutti i progetti rilevanti del programma di legislatura. Un importante criterio di collegamento è

offerto dall'articolo 141 della legge sul Parlamento e dalle corrispondenti disposizioni della guida per la redazione dei messaggi del Consiglio federale per quel che concerne la verifica delle ripercussioni sull'economia, l'ambiente, la società e le generazioni future.

### **Attuazione del piano d'azione e delle misure di accompagnamento**

Sulla base del rapporto regolare dell'ARE (rapporto tecnico) e delle interviste con i responsabili delle misure è stata elaborata una panoramica sullo stato di attuazione e il raggiungimento degli obiettivi delle 30 misure del piano d'azione. Ben due terzi delle misure sono già in fase di attuazione avanzata, mentre per un quarto tale fase è solo agli inizi. Solo alcune misure non sono state ancora avviate e una è stata interrotta. Per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi delle misure il quadro attuale è soddisfacente: nel caso di oltre il 60% delle misure sono stati raggiunti (almeno parzialmente), mentre per un buon terzo è troppo presto per effettuare una valutazione.

Anche le misure di accompagnamento della strategia sono state attuate. Tra esse rientrano il controlling dell'attuazione delle misure del piano d'azione da parte dell'ARE e il monitoraggio, in corso, dello sviluppo sostenibile in Svizzera effettuato attraverso il sistema di indicatori MONET. Importanti misure di accompagnamento sono anche la collaborazione con i Cantoni e i Comuni, ad es. nell'ambito del Forum per lo sviluppo sostenibile e del recentemente istituito Dialogo Sviluppo sostenibile Svizzera per lo scambio con rappresentanti dei settori politico, economico, scientifico e le associazioni. La valutazione della sostenibilità, invece, procede a rilento. Dal 2008 ad oggi solo tre progetti sono stati sottoposti a una verifica degli effetti ex-ante.

Il gruppo di valutazione constata un'ulteriore esigenza di miglioramento in particolare quanto al controlling della strategia complessiva nonché al carattere vincolante e all'effettuazione della valutazione della sostenibilità. Inoltre, occorrerebbe anche verificare se gli strumenti esistenti per la valutazione degli effetti ex-ante (ad es. sostenibilità e impatto normativo) e la prevista valutazione di impatto sulla salute possono essere effettuati congiuntamente. Per quanto riguarda la comunicazione della strategia si dovrebbe sfruttare l'opportunità offerta da Rio+20, il prossimo grande incontro internazionale sulla sostenibilità.

### **Effetti della strategia**

A livello di risultati, può essere operata una distinzione tra gli effetti della strategia sulle 30 misure del piano d'azione e quelli sugli altri settori. Solo per quattro misure sono stati

accertati degli effetti diretti. La maggior parte delle misure sarebbe stata attuata anche senza la strategia per uno sviluppo sostenibile. Tuttavia, per circa il 60% delle misure è stato osservato un effetto legittimante della strategia. La strategia, pertanto, contribuisce indirettamente al potenziamento delle misure. Il preciso valore aggiunto della strategia per le singole misure è di difficile valutazione, ma c'è ed è percettibile.

Analisi più approfondite hanno valutato il contributo di sette misure al superamento delle sfide principali dello sviluppo sostenibile. Tutte e sette concorrono a tale scopo. Una (quella relativa all'etichetta ambientale) vi contribuisce solo indirettamente poiché non è stata attuata. Nel caso di altre due misure, invece, il contributo è stato giudicato piuttosto esiguo. Si tratta, da una parte, della misura relativa al consumo privato, limitata all'elaborazione di principi, e, in secondo luogo, di quella concernente gli scenari di sviluppo politico-finanziari che, dal punto di vista politico, sono tenuti in considerazione ancora così poco per poter produrre un vero e proprio effetto. Dalla valutazione è emerso che quattro misure hanno un potenziale di efficacia molto elevato, ma da sole non sono sufficienti per affrontare le sfide (legge sulla prevenzione, piano di misure della Conferenza svizzera di coordinamento sull'educazione allo sviluppo sostenibile, beni pubblici globali ed edilizia sostenibile).

Secondo il gruppo di valutazione gli effetti di ampia portata che la strategia ha avuto a livello federale, cantonale e comunale sono da considerare positivi. Anche se su questa questione sono state effettuate poche interviste, è comunque emersa la grande importanza della strategia come quadro di orientamento e per la legittimazione di attività a livello cantonale e comunale. Anche a livello federale, la strategia contribuisce alla sensibilizzazione e alla discussione in materia di sviluppo sostenibile. Il gruppo di valutazione ritiene inoltre che il dialogo esistente tra Dipartimenti e Uffici in materia di sviluppo sostenibile debba essere assolutamente proseguito e rafforzato a livello federale.

### **Valutazione complessiva**

Secondo il gruppo di valutazione, tra i principali punti di forza della strategia vi è in primo luogo la sua funzione di quadro di orientamento e di riferimento per gli attori che operano in tutti i settori dello sviluppo sostenibile a livello federale, cantonale, comunale così come nel mondo economico e nella società civile. Un ulteriore punto di forza è l'elevata legittimazione dovuta all'approvazione ogni quattro anni da parte del Consiglio federale. A ciò si aggiunge che essa individua i responsabili della politica di sviluppo sostenibile a livello federale e garantisce il coordinamento interno effettuato dall'ARE/dal CISvS.

Nella valutazione si fa anche accenno a diversi punti deboli della strategia, alcuni dei quali erano già stati individuati nel corso dell'ultima valutazione. Le raccomandazioni a riguardo contenute in quest'ultima così come quelle del CISvS non erano state però interamente attuate. Il motivo risulta chiaro se si considera che la strategia per uno sviluppo sostenibile era allora politicamente molto controversa e una nuova strategia più incisiva non avrebbe avuto molte chance al Consiglio federale. Il gruppo di valutazione constata che occorre intervenire in particolare in quattro settori:

1. Lo scarso orientamento in funzione degli obiettivi rende più difficile la valutazione della Strategia. Per questo motivo, dovrebbero essere fissati obiettivi a tutti i livelli della strategia. Il gruppo di valutazione propone che venga operata una distinzione tra obiettivi a lungo termine, obiettivi a medio termine e obiettivi d'attuazione.
2. Anche se negli ultimi anni il controlling è stato migliorato, a livello di strategia complessiva non è ancora completo e sistematico. A questo proposito il gruppo di valutazione propone una procedura a tre fasi: 1) comparazione dello stato attuale dello sviluppo sostenibile con gli obiettivi a lungo termine della strategia (confronto tra la situazione auspicata e quella reale) mediante gli indicatori MONET come base per la definizione delle sfide principali e degli obiettivi a medio termine; 2) analisi e valutazione della rilevanza delle misure politiche esistenti per il raggiungimento degli obiettivi della strategia e, se necessario, identificazione di misure supplementari; 3) verifica del raggiungimento degli obiettivi delle misure e della strategia nonché valutazione del contributo delle singole misure per far fronte alle sfide principali.
3. Le competenze attribuite all'ARE/al CISvS sono insufficienti per permettere loro di gestire in modo adeguato l'attuazione delle misure della strategia. Il gruppo di valutazione propone, pertanto, che le misure della strategia vengano globalmente ripensate. Da una parte, occorre chiedersi quale sarà in futuro il rapporto tra le misure strumentali e quelle settoriali e, dall'altra, in che modo le misure settoriali potranno essere selezionate in modo più sistematico.
4. Gli obiettivi della strategia relativi all'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche settoriali della Confederazione non sono ancora sufficientemente vincolanti. Il Consiglio federale potrebbe, ad esempio, definire nella strategia dei progetti selezionati della legislatura per i quali occorra verificare gli effetti sui criteri dello sviluppo sostenibile. D'altra parte, la strategia dovrebbe essere utilizzata anche per verificare e rafforzare l'applicazione del già menzionato articolo 141 della legge sul Parlamento e

delle disposizioni corrispondenti della guida per la redazione dei messaggi al momento dell'elaborazione delle basi giuridiche.

## SUMMARY

### Evaluation objectives and methods

The "Sustainable development strategy: Guidelines and Action Plan 2008–2011" (SD Strategy 2008–2011) is the Federal Council's third strategy relating to sustainable development. It sets out general guidelines for the federal government's sustainability policy, as well as an action plan containing eleven key challenges and 30 measures. The present evaluation is intended to provide a foundation for updating both the strategy and the action plan. This process is due to begin in 2011. It has two principal aims:

- › To conduct a retrospective assessment of the relevance, appropriateness and effectiveness of the SD Strategy, and to formulate recommendations for its future development.
- › With a view to the strategy update, to record the needs of the parties concerned – especially the Interdepartmental Sustainable Development Committee (ISDC) offices and those in charge of implementing the measures.

In consultation with the advisory group, particular emphasis was placed on the Strategy's contribution to the 30 measures set out in the action plan, i.e. its outcome. In the interests of a more in-depth analysis, seven selected measures underwent an assessment of their contribution to solving specific problems. In other words, how they helped to manage the key challenges of sustainable development – i.e. their impact. Where the strategy update was concerned, at the conceptual and organization levels, the review attached particular importance to the recommendations from the last evaluation and those of the 2007 ISDC report.

The evaluation was conducted between June and November 2010 by the INFRAS research and consulting group. It is based primarily on document analysis, as well as interviews with major stakeholders, in particular those responsible for implementing measures at the federal level, as well as individual representatives of NGOs, cantons and local authorities. In addition, representatives of the ISDC office took part in a focus group, while representatives of the ISDC plenum contributed their input at a half-day workshop.

### Conceptual content of the SD Strategy

The conceptual content of the SD Strategy was modified only slightly during the last update. Minor changes were made to the guidelines, and the key challenges were brought closely into line with the EU sustainability strategy. As in its 2002 version, the Strategy

contains an action plan featuring a variety of measures. In contrast to the 2002 Strategy, however, the current action plan is limited to measures concerning sectoral policies. So-called instrumental measures, such as monitoring and sustainability assessments, are now listed in the "Responsibilities and ancillary measures" section. As such, unlike the measures of the action plan which are updated every four years, they remain valid in the long term.

There is little dispute among the parties we surveyed that there should be a federal government sustainability strategy. Our research also shows a high level of acceptance for the guidelines and key challenges set out in the Strategy. The interviewees' criticism was directed first and foremost at the measures of the action plan.

In the view of the evaluation team, the conceptual content should be revised in two respects, above all. Firstly, the Strategy lacks any clear and measurable targets. Secondly, the system of measures displays a number of weaknesses: the selection process is not sufficiently methodical or comprehensible; it is very difficult for the bodies implementing the Strategy to control these measures; and instrumental measures should be given greater prominence.

### **Organisation**

The ISDC, under the direction of the Federal Office for Spatial Development (ARE) is responsible for drafting, coordinating and updating the SD Strategy. The role of the ISDC and ARE is that of coordination only. They do not have the power to instruct the specialist agencies, which alone are responsible for the implementation and financing of the individual measures of the action plan. With the exception of funding for ISDC management and the realisation of ancillary measures, the Federal Council provides no further financing for the Strategy and the action plan. No organisational changes were made to the 2008-2011 Strategy compared with the 2002 version. In the surveys, the aspects that were criticised were similar to those in the last evaluation: the lack of ISDC influence, and the Strategy's lack of binding force.

In the view of the evaluation team, it would make sense to confer additional tasks and authorities on the Strategy's controlling bodies. In addition, the SD Strategy should remain an integral part of legislative planning, thereby maintaining close collaboration with the Federal Chancellery. However, additional measures must also be examined to ensure that sustainability aspects are given due consideration in all relevant legislative planning initiatives in the future. An important starting point in this respect is offered by Article 141 of

the Parliament Act and the related requirements in the Federal Council Dispatch guidelines on reviewing impacts on the economy, the environment, society and future generations.

### **Implementing the action plan and ancillary measures**

An overview of the status of implementation and target attainment for the 30 measures of the action plan was produced on the basis of the ARE's regular reporting (technical report) and interviews with those responsible for putting the measures into action. Implementation is already well advanced in over two-thirds of cases, and has at least begun in a further quarter. Only a very few measures are yet to get off the ground. One has been abandoned. Where the measures' target attainment is concerned, the picture at present is a pleasing one. Targets have been achieved – at least in part – with over 60% of the measures. It is still too soon to assess target attainment in just over a third of cases.

The Strategy's ancillary measures are also being put into action. These include the ARE's system to track the implementation of the action plan, and the ongoing monitoring of sustainable development in Switzerland using the MONET system of indicators. Other important ancillary measures include cooperation with cantons and local authorities, e.g. in the context of the Sustainable Development Forum and the new Sustainable Development Dialogue Switzerland, which promotes exchange between representatives of politics, business, science and associations. The implementation of sustainability assessments is progressing rather more slowly. Since 2008, only three projects have been the subject of such an ex-ante impact evaluation.

The evaluation team identifies further room for improvement with particular regard to controlling for the strategy as a whole, and the binding nature and conduct of sustainability assessments. Points here include the potential amalgamation of existing instruments for ex-ante impact evaluations, including sustainability assessments, regulatory impact assessments and the planned health impact assessments. Furthermore, the forthcoming Rio+20 major sustainability event should be used as an opportunity to communicate the Strategy more effectively.

### **Strategy impacts**

At the outcome level, a distinction may be drawn between the impact of the strategy on the 30 measures of the action plan, and its impact on other areas. The strategy was found to have a direct impact on only four measures. The great majority of measures would have been implemented even without the SD Strategy. That said, the Strategy does have a le-

gitimizing effect on around 60% of measures. The strategy thus helps indirectly to strengthen those measures. It is extremely difficult to quantify the precise value that the Strategy adds to the individual measures, but such added value would seem to exist in appreciable form.

The extent to which seven of the measures help to overcome the key challenges was evaluated in the sense of a more in-depth analysis. On aggregate, all of the measures that were examined contributed to overcoming the key challenges of sustainable development. In one case (the environmental label), the contribution is indirect as the measure has not even been implemented. With two measures, we assess the contribution to overcoming key challenges as rather low. One of these is the measure relating to private consumption, which is limited to the draft of political foundation documents. The other concerns the financial policy trend scenarios, which (still) have too little political credence to have a real effect. In our view, four measures offer very high impact potential, but are not sufficient in themselves to overcome the challenges described (the Prevention Act (*Präventionsgesetz*), the action plan for a Swiss coordination conference on education about SD, global public goods and sustainable construction).

The evaluation team rates as positive the more far-reaching impact of the strategy at federal level, as well as among the cantons and local authorities. Although only a few interviews have been conducted on this subject, responses show the great importance of the strategy as point of reference, and in legitimizing activities at cantonal and local authority level. At federal level, also, the Strategy promotes awareness and discussion of sustainable development. The evaluation team believes it essential that cross-department, cross-agency dialogue on sustainable development be maintained and strengthened.

### **Overall assessment**

In the opinion of the evaluation team, the greatest strengths of the SD Strategy lie in its function as a point of reference and orientation for all of those active in the sustainable development sphere within the federal government, the cantons, local authorities, business and civil society. A further strength is its considerable credibility, because it is approved every four years by the Federal Council. In addition, the Strategy defines responsibilities for sustainability policy at federal level, and ensures coordination within the federal government through the ARE/ISDC.

The evaluation also points to a variety of weaknesses in the strategy, however. Some of these weaknesses were mentioned in the last evaluation, but the corresponding recommen-

dations from the evaluation team and the ISDC have not been fully implemented. This is nonetheless understandable given that the SD Strategy was politically highly controversial at that time, and a heavily updated strategy would have stood little chance in the Federal Council. The evaluation team has identified need for action in four areas, in particular:

1. The lack of target focus makes it difficult to review the effectiveness the SD Strategy. Objectives should therefore be set for all levels of the Strategy. The evaluation team proposes that a distinction be made between long-term, medium-term and implementation targets.
2. Although controlling has improved in recent years, there is still no comprehensive and systematic controlling at the overall strategy level. The evaluation team proposes a three-step process here: 1) Compare the current status of sustainable development with the Strategy's long-term targets (target-actual comparison) using MONET indicators as a basis for defining key challenges and medium-term targets; 2) Analyse and evaluate the relevance of existing policy measures to achieve the Strategy's objectives, and identify additional measures if necessary; 3) Review target attainment for the measures and the strategy, and estimate the contribution each measure has made to overcoming the key challenges.
3. The ARE/ISDC have too little control over the Strategy measures. The evaluation team therefore proposes another general rethink of the Strategy's concept in this regard. This raises the question of the future balance between instrumental and sectoral policy measures, as well as how there might be a more systematic approach to selecting sector the latter.
4. The Strategy's requirements for the inclusion of sustainable development in the federal government's sectoral policy carry too little binding force. One conceivable solution might be for the Federal Council to determine selected legislative initiatives in the Strategy that must be subject to an evaluation of their impact on sustainability criteria. Another is that, when drafting legal foundation documents, the Strategy also be used to monitor and strengthen the implementation of the aforementioned Article 141 of the Parliament Act and the corresponding provisions in the Federal Council Dispatch guidelines.



## 1. EINLEITUNG

### 1.1. AUSGANGSLAGE

Mit seiner Politik der Nachhaltigen Entwicklung möchte der Bundesrat den Einbezug der drei Zieldimensionen - wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ökologische Verantwortung und gesellschaftliche Solidarität - in sämtliche Sachpolitiken des Bundes erreichen. Nachhaltige Entwicklung wird nicht als weitere Sektorpolitik verstanden, sondern als regulative Idee, die in allen Politikbereiche und -massnahmen einzubeziehen ist. Dies geht aus Artikel 2 der Bundesverfassung hervor, der die Nachhaltige Entwicklung zu einer verpflichtenden Aufgabe für Bund und Kantone erklärt. Diese Zweckbestimmung ist als rechtlich verbindliche Richtlinie und als Handlungsauftrag für alle gesetzgebenden und rechtsanwendenden Behörden zu verstehen (Schweizerischer Bundesrat 2008). In Artikel 73 der Bundesverfassung wird zum Thema Nachhaltigkeit weiter festgehalten, dass Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben haben.

Zudem wird mit Artikel 141 des Parlamentsgesetzes verlangt, dass wichtige politische Entscheide auf Vorschlägen beruhen, deren Wirkungen auf Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und künftige Generationen frühzeitig und transparent beurteilt werden (SR 171.10 Bundesgesetz über die Bundesversammlung, Art. 141 g). Dadurch soll erreicht werden, dass in den politischen Entscheiden aller Sektorpolitiken Nachhaltigkeitsaspekte gebührend berücksichtigt und mögliche Zielkonflikte zwischen den drei Dimensionen frühzeitig erkannt und angegangen werden.

### 1.2. ZIELE DER EVALUATION

Die „Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011“ (Strategie NE 2008–2011) ist bereits die dritte Strategie des Bundesrats im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung. Darin definiert er die generellen Leitlinien für die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes wie auch einen Aktionsplan mit 11 Schlüsselthemen und 30 Massnahmen. Zuständig für die Erarbeitung, Koordination und Erneuerung der Strategie Nachhaltige Entwicklung (Strategie NE) ist der Interdepartementale Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE) unter Leitung Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). Der Bundesrat hält in der Strategie NE fest, dass diese alle vier Jahre in Hinblick auf die Aktualisierung des Aktionsplans umfas-

send evaluiert werden soll<sup>1</sup>. Die vorliegende Evaluation dient als Basis für den ab Anfang 2011 geplanten Strategieerneuerungsprozess. Sie verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele:

- › Retrospektive Beurteilung der Relevanz, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Strategie NE und Formulierung von Empfehlungen für deren Weiterentwicklung.
- › Erfassung der Bedürfnisse der relevanten Akteure – insbesondere der IDANE-Ämter und Massnahmenverantwortlichen – in Hinblick auf die Erneuerung der Strategie.

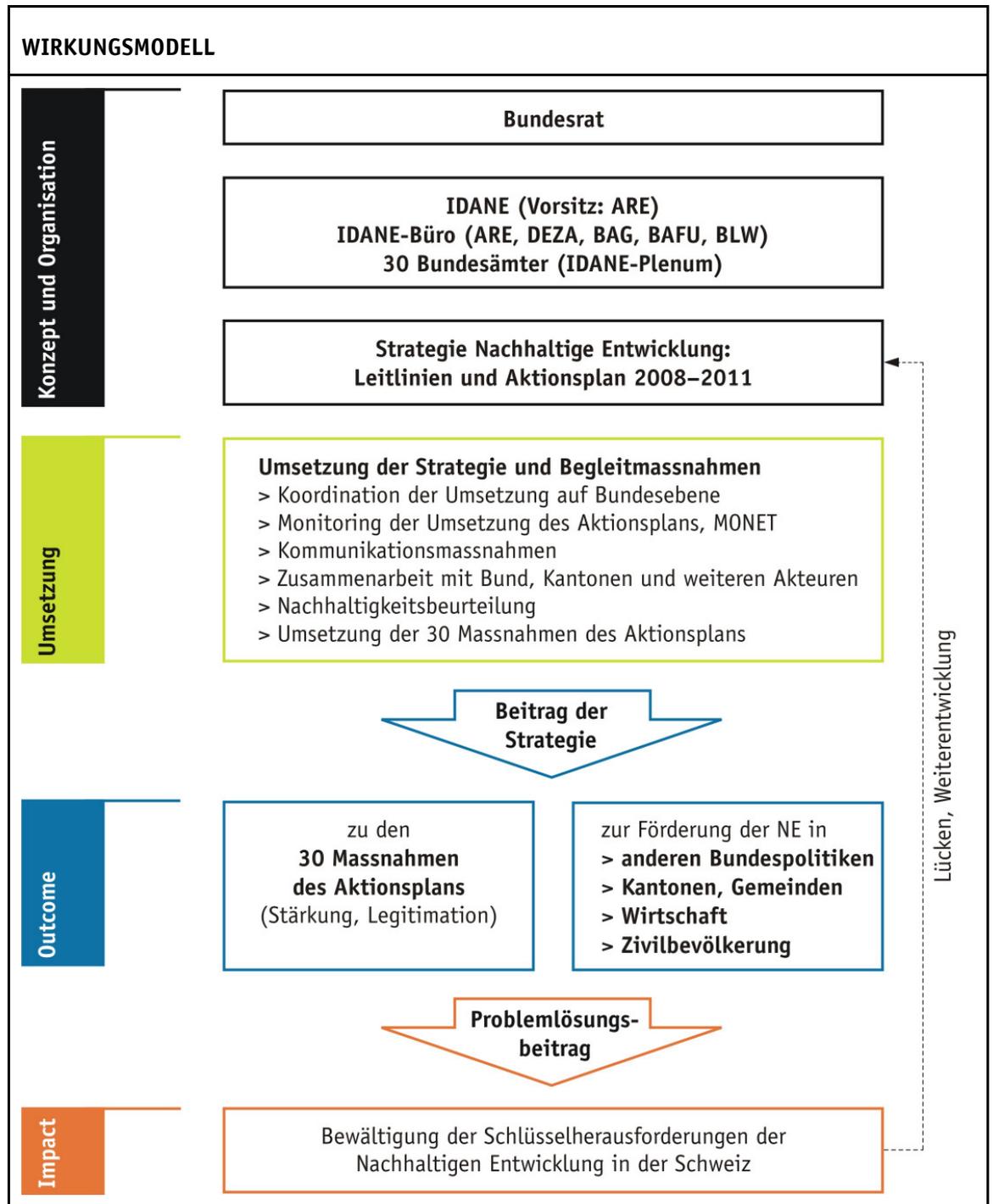
Die vorliegende Evaluation ist keine Evaluation im umfassenden Sinn, wie dies bei der Evaluation der Strategie NE 2002 der Fall war (siehe Interface/evaluanda 2006). Zwar werden mit der vorliegenden Evaluation alle Evaluationsebenen betrachtet (Konzept, Organisation, Umsetzung und Wirkungen) und eine breite Palette von Evaluationsfragen beantwortet, jedoch nicht alle mit der gleichen Tiefenschärfe.

In Abstimmung mit der Begleitgruppe wurde ein besonderer Fokus auf den Beitrag der Strategie zu den 30 Massnahmen des Aktionsplans (Outcome) gelegt. Zudem wurde für ausgewählte Massnahmen der Problemlösungsbeitrag (Impact), d.h. der Beitrag der Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung, abgeschätzt. Auf der Ebene von Konzept und Organisation stand die Überprüfung der Empfehlungen aus der letzten Evaluation bzw. der Empfehlungen des IDANE (2007) für die Aktualisierung der Strategie im Vordergrund.

### 1.3. EVALUATIONSKONZEPT UND -FRAGEN

Das folgende Wirkungsmodell bildet die Basis für die Strukturierung des Evaluationsgegenstandes und der Evaluationsfragen (siehe Figur 1). In der Evaluation werden alle vier Evaluationsgegenstände analysiert und beurteilt.

<sup>1</sup> Siehe Grundsatz G3-2 (Schweizerischer Bundesrat 2008).



Figur 1 Eigene Darstellung.

Die zentralen Evaluationsfragen leiten sich aus dem Pflichtenheft, den Ergebnissen der letzten Evaluation (vgl. Interface/evaluanda 2006) und den Evaluationskriterien (vgl. Bussmann et al. 1997) ab.

<b>EVALUATIONSGEGENSTÄNDE, -KRITERIEN UND -FRAGEN</b>		
<b>Evaluationsgegenstände</b>	<b>Evaluationskriterien</b>	<b>Evaluationsfragen</b>
Konzept und Organisation	Inhalte: Relevanz, Angemessenheit  Organisation: Eignung, Zweckmässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Inhaltliche Konzeption:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› Sind die Inhalte der Strategie Nachhaltige Entwicklung (Leitlinien, Aktionsplan) nach wie vor relevant und angemessen?</li> <li>› Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation von Interface/evaluanda umgesetzt?</li> <li>› Welche inhaltlichen Herausforderungen werden durch die aktuelle Strategie nicht oder ungenügend angegangen?</li> <li>› Besteht Bedarf für inhaltliche Anpassungen/Erweiterungen, v.a. bezüglich der Schlüsselherausforderungen und Massnahmen?</li> </ul> </li> <li>› Organisatorische Konzeption:               <ul style="list-style-type: none"> <li>› Ist die Organisation (Steuergremien, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten) geeignet für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie?</li> <li>› Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation von Interface/evaluanda umgesetzt?</li> <li>› Wie kann die Verbindlichkeit der Strategie erhöht werden?</li> <li>› Wie kann die institutionelle Einbettung in bestehende Prozesse (Legislaturplanung) sinnvoll ausgestaltet werden?</li> <li>› Wo sind institutionelle oder verfahrensbezogene Verbesserungen nötig, um die Leitlinien der Strategie in die relevanten Bundesgeschäfte einzubringen?</li> <li>› Besteht Anpassungsbedarf auf organisatorischer Ebene?</li> </ul> </li> </ul>
Umsetzung	Zweckmässigkeit des Managements; Zielerreichungsgrad der Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ist das Management der Strategie zweckmässig? Ist die Begleitung des ARE genügend?</li> <li>› Wie sind die 11 Schlüsselthemen und 30 Massnahmen des Aktionsplans umgesetzt worden (Stand Mitte 2010)? Welche Leistungen und Produkte resultierten daraus? Wie kohärent sind die Massnahmen des Aktionsplans mit der Strategie NE?</li> <li>› Wie wurden die Begleitmassnahmen umgesetzt?</li> <li>› Wie funktioniert der Austausch mit externen Stakeholdern im Rahmen des Dialogs und des Forums Nachhaltige Entwicklung?</li> <li>› Wurden die Empfehlungen zu den Begleitmassnahmen aus der Evaluation von Interface/evaluanda umgesetzt?</li> <li>› Wo besteht auf der Ebene des Managements bzw. der Umsetzung weiterer Verbesserungsbedarf?</li> </ul>

EVALUATIONSGEGENSTÄNDE, -KRITERIEN UND -FRAGEN		
Evaluationsgegenstände	Evaluationskriterien	Evaluationsfragen
Outcome (direkte und indirekte Wirkungen)	Effektivität Wirksamkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Welchen Beitrag leistete die Strategie zur Umsetzung der (sektorpolitischen) Massnahmen bzw. zu den verschiedenen Leistungen und Produkten?</li> <li>› Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Förderung der Nachhaltigen Entwicklung <ul style="list-style-type: none"> <li>› in anderen Politik- und Massnahmenbereichen auf Bundesebene?</li> <li>› auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden?</li> <li>› Auf der Ebene der Wirtschaft und Zivilgesellschaft?</li> </ul> </li> </ul>
Impact (weiterreichende Wirkungen)		<ul style="list-style-type: none"> <li>› Welchen Beitrag leisten Massnahmen des Aktionsplans zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung (Problemlösungsbeitrag)?</li> <li>› Braucht es zusätzliche oder andere Massnahmen für die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen und zur Erreichung der Ziele der Nachhaltigen Entwicklung?</li> </ul>

Tabelle 1

## 1.4. EVALUATIONSMETHODEN

Bei der vorliegenden Evaluation stützen wir uns im Wesentlichen auf vier methodische Ansätze ab:

1. Dokumentenanalysen,
2. eine telefonische Befragung der Massnahmenverantwortlichen sowie einzelner ausgewählter Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen, Gemeinden und NGO,
3. eine vertiefende Analyse zu sieben ausgewählten Massnahmen des Aktionsplans,
4. die Befragung der Mitglieder des IDANE-Büros und des IDANE-Plenums im Rahmen einer Fokusgruppe bzw. eines Workshops.

### 1) Dokumentenanalysen

Als Grundlage für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden die relevanten Dokumente analysiert. Insbesondere auf der Ebene der Umsetzung haben wir uns stark auf die vorliegenden Dokumente des IDANE abgestützt (Zwischenbericht, technischer Bericht und Massnahmenblätter). Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die wichtigsten Grundlagen der Evaluation:

<b>ÜBERSICHT DOKUMENTE</b>	
<b>Evaluationsgegenstand</b>	<b>Dokumente</b>
Konzept/Organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Evaluation Interface/evaluanda 2006</li> <li>› Strategie NE 2002: Bilanz und Empfehlungen für die Erneuerung (IDANE 2007)</li> <li>› Strategie NE 2008–2011: Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung (IDANE 2010)</li> </ul>
Umsetzung/Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Strategie NE Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011: Technischer Teil: Massnahmenblätter (IDANE 2010)</li> <li>› Studie Idheap zur institutionellen Einbettung (Idheap 2010)</li> <li>› Weitere Unterlagen ARE zum Umsetzungsstand der Begleitmassnahmen</li> </ul>
Outcome/Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Dokumente zu den sieben ausgewählten Vertiefungsmassnahmen: Publierte oder interne Berichte der für die Massnahmen verantwortlichen Ämter oder externer Stellen (Ergebnisse interne Controllingsysteme, Wirksamkeitsanalysen, Evaluationen, NHB)</li> </ul>

Tabelle 2

## 2) Telefonische Interviews mit Massnahmenverantwortlichen und weiteren Akteuren

Da die geplante Evaluation stark auf den Beitrag der Strategie NE zu den Massnahmen des Aktionsplans fokussiert, lag der Schwerpunkt der Befragungen auf den Massnahmenverantwortlichen (Total 28 Interviews, siehe Übersicht im Annex A1). Zusätzlich wurden in Absprache mit dem Auftraggeber vier Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Kantonen und Gemeinden ausgewählt, um auch Einschätzungen über die Wirkungen der Strategie auf bundesexterne Bereiche zu erhalten. Alle Interviews wurden zusammenfassend protokolliert und entlang der Evaluationsfragen deskriptiv ausgewertet.

## 3) Vertiefende Analysen zu ausgewählten Massnahmen

Im Rahmen von vertiefenden Analysen zu sieben Massnahmen wurden der Mehrwert der Strategie NE für die Lancierung und Umsetzung der Massnahmen sowie der Beitrag der Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen genauer untersucht (definitive Massnahmenauswahl: 3-3-3: Umweltetikette, 4-1-2: privater Konsum, 4-2: nachhaltiges Bauen, 7-1-1: Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung, 8-6: Abgrenzung globale öffentliche Güter – Entwicklungspolitik, 9-1: Entwicklungsszenarien Finanzpolitik, 10-1: Weiterführung der Politik zur Verankerung der NE an den Schule). Die Massnahmen wurden auf Grundlage der folgenden Kriterien ausgewählt:

- › Ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen Schlüsselherausforderungen in den Bereichen Umwelt/Wirtschaft/Soziales,
- › Berücksichtigung verschiedener Typen von Massnahmen (Umsetzungsmassnahmen, legislative Massnahmen, etc.),

- › Massnahmen mit unterschiedlichem Einflussgrad der Strategie (direkte, indirekte oder gar keine Wirkung der Strategie NE auf die Massnahme).

Bei der Vertiefung stützten wir uns auf weitere zehn Interviews mit involvierten Akteuren und/oder Zielgruppen der Massnahme sowie Dokumentenanalysen ab. Die Ergebnisse der Vertiefungen wurden nach einem einheitlichen Raster erfasst. Sie sind im Annex A3 dargestellt.

#### **4) Workshop und Fokusgruppe mit IDANE**

Die Vertreterinnen und Vertreter des ARE und des IDANE-Büros wurden am 18. August 2010 im Rahmen einer Fokusgruppe befragt. Der Fokus lag dabei auf den Ebenen Konzept, Organisation und Umsetzung. Mit den Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums wurde am 1. September 2010 halbtägiger Workshop durchgeführt, an dem Thesen zu allen Evaluationsgegenständen diskutiert wurden. Die Ergebnisse von Fokusgruppe und Workshop wurden ebenfalls protokolliert und entlang der Evaluationsfragen ausgewertet.

### **1.5. BEURTEILUNG**

Basierend auf den Ergebnissen der verschiedenen Analyseschritte hat das Evaluationsteam den Evaluationsgegenstand aus eigener Sicht beurteilt. Für die Beurteilung stützen wir uns auf die verfügbaren Dokumente und Fakten wie auch auf die Einschätzungen der befragten Massnahmenverantwortlichen, Vertreterinnen und Vertreter von IDANE-Büro und -Plenum sowie ausgewählter bundesexterner Akteure ab. Die Ergebnisse der eigenen Recherchen und die Argumente der befragten Akteure werden sorgfältig abgewogen und unsere Beurteilung möglichst nachvollziehbar dargelegt.

Für die Beurteilung von Konzept, Organisation und Umsetzung stehen Soll/Ist-Vergleiche im Vordergrund. Massgebend für diesen Vergleich sind die in der Strategie festgehaltenen Grundsätze sowie die Empfehlungen aus der Evaluation der Strategie 2002 (Interface/evaluanda 2006) bzw. der vom IDANE (2007) herausgegebenen Empfehlungen für die Erneuerung der Strategie 2008–2011. Für die Beurteilung der Wirksamkeit haben wir uns in erster Linie auf den Beitrag der Strategie zur Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans konzentriert.

## 2. ERGEBNISSE

### 2.1. KONZEPT UND ORGANISATION

Auf der Ebene des Konzepts werden die inhaltliche und organisatorische Konzeption der Strategie analysiert. In erster Linie wird die Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Evaluation (Interface/evaluanda 2006) und der Empfehlungen des IDANE (2007) für die Erneuerung der Strategie überprüft.

#### 2.1.1. INHALTLICHE KONZEPTION

##### **Struktur und Aufbau der Strategie NE**

In seinem Bericht zur Erneuerung der Strategie NE 2002 empfahl der IDANE (2007), die Strategie weiterzuführen sowie Struktur und Aufbau der neuen Strategie an die Strategie 2002 anzulehnen und weiterzuentwickeln. Wie die Strategie NE 2002<sup>2</sup> besteht die Strategie 2008–2011 ebenfalls aus vier Teilen (Ausgangslage, Leitlinien, Aktionsplan, Zuständigkeiten und Begleitmassnahmen) und einem Anhang. Die Gliederung ist grundsätzlich gleich geblieben, die Inhalte wurden der veränderten Ausgangslage angepasst.

##### **Leitlinien der Strategie**

Tabelle 3 zeigt die Empfehlungen aus der Evaluation von Interface/evaluanda (2006) und des IDANE (2007) zur Überarbeitung der Leitlinien der Strategie NE.

<sup>2</sup> Die Strategie 2002 besteht aus vier Teilen und einem Anhang. Im ersten Teil wird die Ausgangslage geschildert, im zweiten werden die Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung ausgesteckt. Der dritte Teil befasst sich mit den Handlungsfeldern und Massnahmen der Strategie und im vierten Teil werden die konkrete Umsetzung sowie Begleitmassnahmen erläutert. Im kurzen Anhang werden die Massnahmen der Strategie 1997 in ihrem Bezug zur Strategie 2002 aufgelistet.

Empfehlung Interface/evaluanda (2006)	Empfehlung IDANE (2007)
Empfehlung 1: Auf der übergeordneten konzeptionellen Ebene ist zu unterscheiden zwischen prozessbezogenen Vorgaben zur Umsetzung von Grundsätzen für eine nachhaltige Ausrichtung der Staatstätigkeit, zu Lenkungsformen und zu Governance-Aspekten ( <i>Leitlinien</i> ) einerseits und zu thematisch fokussierten Vorgaben ( <i>Leitbildern</i> ) andererseits.	Empfehlung 7: Die Leitlinien für die Politik der NE sind in der Strategie 2007 weiter zu konkretisieren, operabler zu formulieren und mit thematischen Leitbildern im Sinne einer übergeordneten Zukunftsvision zu ergänzen.
Empfehlung 5: Es sind messbare, quantifizierte und überprüfbare Ziele und Indikatoren sowohl für die Leitlinien beziehungsweise Leitbilder als auch für die Massnahmen zu definieren. Wo dies nicht möglich ist (z.B. Kausalitätsproblem), ist die Problematik der Zieldefinition explizit zu machen und Outputziele sowie qualitative Zielvorgaben sind zu definieren.	Empfehlung 8: Die Leitlinien der Strategie 2007 sind mit Hinweisen zur Ausrichtung aller Politikbereiche auf den generellen Referenzrahmen der Nachhaltigen Entwicklung zu ergänzen.
Empfehlung 3: Im Rahmen der Strategie NE 2007 sind Zielkonflikte auf konzeptioneller Ebene eingehend zu behandeln und auf strategischer Ebene zu klären. Dazu kann auch ein strukturierter Strategieentwicklungsprozess (Umfeldanalyse, Hierarchie der Instrumente) beitragen.	Empfehlung 9: Im Rahmen der Strategie 2007 sind Zielkonflikte auf konzeptioneller Ebene eingehender aufzuzeigen und möglichst früh zu behandeln und zu klären. Für die konkrete Konfliktlösung bzw. Interessenabwägung sind geeignete Konflikt- und Verhandlungsmanagementsysteme zu entwickeln.

Tabelle 3

Die Struktur der Leitlinien wurde im Vergleich zur Strategie 2002 leicht überarbeitet. Die Leitlinie „Eigenheiten der Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung anerkennen“ der Strategie 2002, die sich mit dem Konzept der „schwachen Nachhaltigkeit plus“ befasst, wurde in der Strategie 2008–2011 in die Leitlinie „Ausgewogene Berücksichtigung der drei Zieldimensionen“ integriert. Auf die operablere Formulierung der Leitlinien wurde verzichtet. Eine Unterscheidung zwischen Leitlinien und Leitbildern, wie sie in der Evaluation von Interface/evaluanda empfohlen wurde, wurde nicht umgesetzt. Ebenso wenig wurden messbare, quantifizierte und überprüfbare Ziele formuliert.

Der Umgang mit Zielkonflikten wird in der Strategie 2008–2011 wie auch in der Vorgängerstrategie nur am Rande thematisiert. Es wird festgehalten, dass Konflikte grundsätzlich offen zu legen und die getroffenen Wertungen zu begründen sind. Weiter sollen über diese Abstimmung und das Konfliktmanagement hinaus Optimierungen angestrebt und Synergien entwickelt werden. Dabei wird auf das Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung verwiesen, welches den Abstimmungsprozess unterstützen könne. Wir stellen fest, dass die Empfehlung des IDANE damit teilweise umgesetzt wurde.

## Aktionsplan

Tabelle 4 zeigt die Empfehlungen der Evaluation von Interface/evaluanda (2006) und des IDANE (2007) in Bezug auf die Erneuerung des Aktionsplans:

Empfehlung Interface/evaluanda (2006)	Empfehlung IDANE (2007)
<p><b>Empfehlung 6:</b> Es ist zu prüfen, wie die Strategie auf alle nachhaltigkeitsrelevanten Bereiche bezogen und dabei umfassender ausgestaltet werden kann. Zu diesem Zweck ist beispielsweise der Aktionsplan auf ausgewählte Massnahmen zu fokussieren und alle übrigen Politikbereiche und – namentlich strategische – Aktivitäten sind systematisch mit einem Nachhaltigkeitsbeurteilungsinstrument zu prüfen.</p>	<p><b>Empfehlung 10:</b> Der Aktionsplan soll bei der Strategie 2007 beibehalten werden und sich auf prioritäre Herausforderungen und die Kompetenzen des Bundesrates ausrichten.</p> <p><b>Empfehlung 11:</b> Es ist zu differenzieren zwischen a) inhaltlichen Massnahmen, die einen Beitrag zur Erreichung der themenspezifischen Ziele leisten, und b) instrumentellen oder strukturierenden Massnahmen, mit denen die institutionellen Voraussetzungen zur Umsetzung des Nachhaltigkeitspostulats verbessert werden sollen.</p>
<p><b>Empfehlung 7:</b> Im Rahmen von Prioritätensetzungen infolge Mittelknappheit müssen bei der konkreten Massnahmenauswahl die für die Nachhaltige Entwicklung relevanten Kriterien hoch gewichtet werden. Dabei ist auch das Potenzial von Massnahmen zur Bekanntmachung der Strategie (Kommunikation) zu berücksichtigen.</p>	<p><b>Empfehlung 12:</b> Die Kriterien für die Auswahl der Massnahmen sind entsprechend den Empfehlungen 10 und 11 zu definieren.</p>

**Tabelle 4**

Der IDANE empfahl 2007, den Aktionsplan beizubehalten und auf prioritäre Herausforderungen und die Kompetenzen des Bundesrates auszurichten. Dazu identifizierte der IDANE in der Strategie 2008–2011 fünf für die NE vorrangige Handlungsachsen:

- › Bekämpfung der globalen Klimaerwärmung und Bewältigung von Naturgefahren,
- › Steigerung der Produktivität der Wirtschaft verbunden mit einer Entkoppelung,
- › Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen,
- › Sicherstellung eines gerechten Zugangs zu den sozialen und wirtschaftlichen Ressourcen,
- › Intensivierung der Beiträge für die globale Armutsbekämpfung und die Friedensförderung.

Daraus wurden dann die acht strategisch vorrangigen Schlüsselherausforderungen und die drei transversalen Bereiche der Massnahmen des Aktionsplans abgeleitet. Dabei lehnt sich die Strategie des Bundes stark an die EU-Strategie an (siehe Tabelle 5):

<b>VERGLEICH DER STRATEGIEN FÜR NE SCHWEIZ-EU</b>	
<b>CH: Strategie des Bundesrats 2008–2011</b>	<b>EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (2006)</b>
<b>Schlüsselherausforderungen</b>	<b>Zentrale Herausforderungen</b>
1. Klimawandel und Naturgefahren	Klimaänderung und umweltfreundliche Energie
2. Energie	
3. Raumentwicklung und Verkehr	Nachhaltiger Verkehr
4. Wirtschaft, Produktion und Konsum	Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion
5. Nutzung natürlicher Ressourcen	Erhaltung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen
6. Sozialer Zusammenhalt, Demografie und Migration	Soziale Eingliederung, Demografie und Migration
7. Öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung	Gesundheit
8. Globale Entwicklungs- und Umweltherausforderungen	Globale Herausforderungen in Bezug auf Armut und NE
<b>Transversale Themen</b>	<b>Weitere Bereiche</b>
9. Finanzpolitik	Finanzierungs- und Wirtschaftsinstrumente
10. Bildung, Forschung, Innovation	Bereichsübergreifende Massnahmen als Beitrag zur Wissensgesellschaft (allgemeine und berufliche Bildung; Forschung und Entwicklung)
11. Kultur	-

Tabelle 5

Der IDANE empfahl weiter, zwischen inhaltlichen und instrumentellen Massnahmen zu unterscheiden. Während in der Strategie 2002 die instrumentellen Massnahmen (MONET, NHB) Teil des Aktionsplans waren, sind sie in der aktuellen Strategie im Kapitel Zuständigkeiten und Begleitmassnahmen zur Umsetzung der Strategie aufgeführt. Damit haben sie bleibende Gültigkeit im Vergleich zu den Massnahmen des Aktionsplans, die alle vier Jahre erneuert werden.

Die Kriterien für die Auswahl der Massnahmen wurden in der Strategie 2008–2011 im Vergleich zur Strategie 2002 angepasst (siehe Tabelle 6). Bei der Massnahmenauswahl für die aktuelle Strategie wurde nicht mehr gefordert, dass es sich um neue Massnahmen handeln soll. Dafür wurde neu der globale Bezug betont, also dass sich die Massnahmen nach Möglichkeit mit globalen Problemen bzw. Dynamiken befassen sollen. Auch dass die Massnahmen neue Lösungsansätze bringen sollen und/oder sich auf andere Gebiete übertragen lassen sollen (Innovationsgehalt), ist ein Novum in der Strategie 2008.

<b>AUSWAHLKRITERIEN FÜR MASSNAHMEN DES AKTIONSPLANS</b>	
<b>Strategie 2002</b>	<b>Strategie 2008–2011</b>
› ausgewogenes Verhältnis der drei Pfeiler der NE	
› sowohl innen- als auch aussenpolitische Orientierung	
› möglichst handlungs – und wirkungsorientierte Ausgestaltung im Sinne eines Aktionsplanes	
› grundsätzlich breit angelegte, d.h. nicht nur auf wenige Politikbereiche beschränkte Strategie	› Übergeordnete Einordnung (Zuordnung zu mehreren Schlüsselherausforderungen)
› innerhalb der einzelnen Politikbereiche strenge Selektion der Massnahmen nach den folgenden Kriterien: <ul style="list-style-type: none"> <li>› Neue Massnahmen (keine bereits laufende oder beschlossene bundesrätliche Politik),</li> <li>› Intergenerationalität (Massnahmen müssen langfristige Probleme oder Dynamiken betreffen),</li> <li>› Wichtigkeit (Massnahmen, die ein Handeln des Bundesrates erfordern),</li> <li>› Ganzheitlichkeit (Integration der drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft).</li> </ul>	› Ganzheitlichkeit (Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen), › Intergenerationalität (Massnahmen betreffen langfristige Probleme bzw. Dynamiken), › Wichtigkeit und Relevanz (Handeln/Unterstützung durch Bundesrat erforderlich).
	› Globaler Bezug (Massnahmen betreffen globale Probleme bzw. Dynamiken) › Innovationsgehalt und Pilotcharakter (neue Lösungsansätze)

Tabelle 6

### **Beurteilung der Inhalte der Strategie aus Sicht der befragten Akteure**

In den Interviews teilten die Massnahmenverantwortlichen und ausgewählten externen Akteure praktisch einhellig die Ansicht, dass eine Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes grundsätzlich zweckmässig und notwendig ist. Aus Sicht einiger Befragter bildet die Strategie einen Orientierungsrahmen, in den die eigenen Aktivitäten eingeordnet werden können. Ein Interviewpartner hebt hervor, dass insbesondere die Kontinuität dieses Orientierungsrahmens wichtig ist, um sich auf etwas Verlässliches abstützen zu können.

Aufbau und Struktur der Strategie wurden in den Interviews nicht speziell thematisiert. Von einzelnen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern wurde die Struktur der Strategie jedoch positiv vermerkt, negative Bemerkungen zur Struktur gab es keine.

Die Leitlinien der Strategie genossen bei den befragten Akteuren eine hohe Akzeptanz. Nur gerade eine Interviewpartnerin äusserste sich kritisch gegenüber dem in den Leitlinien erwähnten Konzept der schwachen Nachhaltigkeit plus. In einigen Interviews wurde jedoch der Abstraktionsgrad der Leitlinien kritisiert und konkretere Inhalte und Ziele gewünscht. Im Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums wiederum wurde ge-

sagt, dass die abstrakte Ebene der Leitlinien durchaus ihre Berechtigung habe, gerade dann, wenn die Strategie hauptsächlich der Legitimation von Projekten und Tätigkeiten einzelner Akteure diene (siehe weiter unten).

Auch die Schlüsselherausforderungen des Aktionsplans sind breit akzeptiert. In der Ansicht der meisten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ist die Auswahl der Themen nach wie vor angemessen. Auf die Frage, ob bei der Weiterentwicklung der Strategie neue Themen oder Schlüsselherausforderungen aufgenommen werden sollten, gab es nur einzelne Voten. Von zwei Personen wurde das Thema grünes Wachstum/grüne Wirtschaft erwähnt, das in der Strategie zukünftig berücksichtigt werden sollte, zumal der Bereich der Wirtschaft mit nur einer Schlüsselherausforderung (4–Wirtschaft, Produktion und Konsum) unzulänglich abgebildet sei. Ebenfalls von zwei Personen wurde die Auswahl der transversalen Themen bemängelt (9–Finanzpolitik, 10–Bildung, Forschung, Innovation und 11–Kultur). Die Auswahl erscheine beliebig und es sei nicht klar, wieso dies transversale Themen und nicht Schlüsselherausforderungen seien. Ebenfalls je zweimal wurde ausgesagt, dass den globalen Herausforderungen (Klima, Armut) ein stärkeres Gewicht beigemessen werden sollte und dass klassische Umweltthemen wie Luft, Wasser und Boden etwas zu kurz kämen. Als wirklich zusätzliche oder neue Themen wurden „Sicherheit“ und „Schweiz in Europa“ genannt. Eine Interviewpartnerin schlug vor, alle Schlüsselherausforderungen nochmals vor den wichtigsten aktuellen Entwicklungen (Demografie, Klimawandel und Finanz- und Wirtschaftskrise) auf ihre Relevanz und den damit verbundenen Handlungsbedarf zu überprüfen.

Die Massnahmen des Aktionsplans sind laut unseren Interviews das umstrittenste Element der Strategie. Ein grosser Teil der befragten Massnahmenverantwortlichen und externen Akteure äussert sich kritisch zur Auswahl der Massnahmen. Die wichtigsten Kritikpunkte sind nachfolgend kurz aufgelistet:

- › Es handle sich um eine beliebige/willkürliche Auswahl,
- › Die meisten Massnahmen würden sowieso durchgeführt; es gäbe in dem Sinn keinen Mehrwert des Aktionsplans,
- › ARE/IDANE hätten bezüglich der Massnahmen des Aktionsplans keine Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten,
- › Die Massnahmen seien stark sektoral ausgerichtet,
- › Die Massnahmen hätten untereinander keinen Zusammenhang.

Eine Interviewpartnerin votiert dafür, alle legislatorischen Massnahmen wegzulassen, da diese sowieso in der Legislaturplanung aufgeführt seien. Dafür sollte sich der Aktionsplan auf wenige, spezifisch für die Strategie lancierte Massnahmen beschränken oder dann ganz gestrichen werden. Am Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums wurde die Art der Massnahmen des Aktionsplans ebenfalls intensiv diskutiert. So wäre es grundsätzlich denkbar, dass im Rahmen der Strategie anstelle oder in Ergänzung von bereits bestehenden Massnahmen, neue, eigenständige Massnahmen zu entwickeln. Eine solche proaktive Strategieentwicklung wird jedoch von einem grossen Teil der Teilnehmenden als aussichtslos betrachtet, da keine finanziellen Mittel zur Verfügung ständen. Einige sprachen sich explizit dafür aus, den „Mainstreaming-Charakter“ der Strategie beizubehalten (keine eigene Sektorpolitik für NE, d.h. auch keine separaten Massnahmen für die Strategie NE). Es gab aber auch einige Teilnehmende, die eine gewisse Fokussierung oder Priorisierung der Massnahmen begrüssen würden. Eine stärkere Priorisierung wurde auch in einzelnen Interviews mit Massnahmenverantwortlichen gewünscht. Von einer Ausnahme abgesehen, würden es jedoch alle Massnahmenverantwortlichen begrüssen, wenn ihre Massnahme auch zukünftig Teil der Strategie bleiben würde.

Auch der Auswahlprozess wurde von einigen Massnahmenverantwortlichen und IDANE-VertreterInnen als problematisch bezeichnet. In einzelnen Ämtern sei es schwierig gewesen, Massnahmen für die Strategie zu finden, weil amtsintern die zusätzliche Arbeitsbelastung gescheut wurde (Ausfüllen der Massnahmenblätter) und/oder kein Zusatznutzen in der Strategie gesehen wurde. Je stärker Nachhaltigkeit im Amt selber verankert sei, desto grösser sei die Bereitschaft, Massnahmen für die Strategie vorzuschlagen. Daneben gab es aber auch Ämter oder andere Stellen, die sich aktiv darum beworben haben, dass ihre Massnahme in die Strategie aufgenommen wird. Gewisse Massnahmen seien auch aus politischen Gründen aufgenommen wurden, obschon sie die Selektionskriterien nicht erfüllten. Eine systematische Prüfung der Erfüllung der Selektionskriterien hat laut ARE nicht stattgefunden. Die Ämter hätten sich laut ARE und Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Büros insgesamt jedoch besser an die Vorgaben gehalten als bei der letzten Strategie.

Neben den Inhalten der Strategie haben einzelne Interviewpartnerinnen und Interviewpartner auch den Erarbeitungsprozess der Strategie thematisiert. Insbesondere die befragten NGO betonten, dass der partizipative Erarbeitungsprozess wichtig sei. Der Entscheid, welche Inhalte und Massnahmen aufgenommen werden oder welche Prioritäten gesetzt werden, müsse breit abgestützt sein, z.B. auf Delphi-Befragungen oder Bevölkerungsbefragungen. Damit könne die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit der Strategie erhöht werden.

## 2.1.2. ORGANISATION

### **Zuständigkeiten und Zusammenarbeit auf Bundesebene**

Die Zuständigkeiten für die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes und im Speziellen für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Strategie NE sind folgendermassen definiert (Schweizerischer Bundesrat 2008):

- › Der Bundesrat trägt die politische Verantwortung für Strategie und Aktionsplan.
- › Das ARE ist zuständig für die Koordination der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie auf Bundesebene (Umsetzungscontrolling, Evaluationsaufgaben), aber auch für die Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und weiteren Akteuren im Bereich der NE.
- › Der IDANE entwickelt die Politik des Bundes im Bereich Nachhaltige Entwicklung weiter und dient als Austauschplattform für die zahlreichen nachhaltigkeitsrelevanten Aktivitäten des Bundes. Dem IDANE gehören rund 30 Verwaltungseinheiten an, deren Aufgaben für die Nachhaltige Entwicklung von Bedeutung sind. Die Vertretungen werden von den Verwaltungseinheiten selbst ernannt. Der IDANE wird vom ARE präsiert. Das ARE und vier weitere Ämter<sup>3</sup> bilden zusammen das so genannte IDANE-Büro, das als engeres Steuerungsgremium dient (IDANE 2007: 7).
- › Die einzelnen Verwaltungseinheiten des Bundes sind für die Umsetzung der Strategie NE bzw. der einzelnen Massnahmen verantwortlich.

In der letzten Evaluation der Strategie NE (Interface/evaluanda 2006) wurde die organisatorische Konzeption der Strategie von den befragten bundesinternen und -externen Akteuren grundsätzlich begrüsst. Am stärksten wurde die mangelnde Verbindlichkeit der Strategie kritisiert. Deutliche Kritik wurde auch am Stellenwert des IDANE geübt. U.a. wurde die Frage aufgeworfen, ob die richtigen Funktionsträger im IDANE vertreten sind. Generell wurde eine Legitimitätseinbusse des IDANE konstatiert, weil nicht wie früher die Direktionen ihre Verwaltungseinheiten im IDANE vertraten.

Tabelle 7 zeigt die wichtigsten organisationsspezifischen Empfehlungen der Evaluation 2006 bzw. des IDANE 2007. Die Empfehlungen betreffen den Stellenwert des IDANE, die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Strategie sowie die Frage, wie Strategie in den Ver-

<sup>3</sup> Bundesamt für Umwelt (BAFU), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW); letzteres ersetzte das Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), das sich 2006 aus dem IDANE-Büro zurückzog.

waltungseinheiten des Bundes besser verankert und die Integration in die ordentlichen Planungszyklen des Bundes verstärkt werden kann:

<b>Empfehlung Interface/evaluanda (2006)</b>	<b>Empfehlung IDANE (2007)</b>
<b>Empfehlung 8:</b> Position des IDANE verstärken.	<b>Empfehlung 16:</b> Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen der Stellenwert des IDANE im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie 2007 gestärkt werden kann. <b>Empfehlung 17:</b> Es ist weiter zu prüfen, mit welchen Massnahmen die ämterübergreifende Zusammenarbeit gefördert und verstärkt werden kann.
<b>Empfehlung 9:</b> Klare Definition der Verantwortungen.	<b>Empfehlung 4:</b> Die Zuständigkeiten und Verantwortungen für die Umsetzung der Strategie 2007 sind klar festzulegen.
<b>Empfehlung 12:</b> Strategie in den ordentlichen Planungszyklen des Bundes verankern.	<b>Empfehlung 15:</b> Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen die Integration der Grundsätze der NE in die ordentlichen politischen Planungsprozesse des Bundes verstärkt werden kann.
<b>Empfehlung 14:</b> Es sind verbindlichere Handlungsvorgaben für die institutionelle Umsetzung der Strategie in den Dienststellen zu schaffen.	<b>Empfehlung 18:</b> Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen die Verankerung der Strategie NE 2007 in den Verwaltungseinheiten verbessert werden kann.

Tabelle 7

Wir stellen fest, dass im Vergleich zur Strategie 2002 keine grundsätzlichen organisatorischen Anpassungen vorgenommen wurden. Die Zusammensetzung des IDANE ist mehr oder weniger unverändert. Es wird weiterhin offen gelassen, wie die Verwaltungseinheiten ihre Vertretungen im IDANE bestimmen (vgl. Grundsatz G1-3).

Wie die Studie von Idheap (2010) zeigt, konnten auch bezüglich institutioneller Verankerung der NE in den einzelnen Verwaltungseinheiten keine massgeblichen Fortschritte erzielt werden (Empfehlung 18). Zwar wurden in verschiedenen Ämtern erste Schritte in Richtung Institutionalisierung vollzogen. Die Studie zeigt jedoch, dass die institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in den Verwaltungseinheiten sehr heterogen ist: Während einzelne Bundesämter eigene Gremien für die Nachhaltige Entwicklung definiert haben (z.B. BAFU, IGE Institut für Geistiges Eigentum) oder sich sogar auf eigene gesetzliche Grundlagen im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung stützen können (z.B. BBL, BLW), ist das Thema der Nachhaltigen Entwicklung in anderen Ämtern gar nicht institutionell eingebettet. Aus diesem Grund empfiehlt das Idheap eine flächendeckende institutionelle Einbettung der Nachhaltigen Entwicklung anzustreben. Gemäss Idheap eignen sich Situationen, in denen kontroverse Projekte diskutiert werden, die eine der drei Dimensionen der

Nachhaltigen Entwicklung tangieren, besonders gut, um die Nachhaltige Entwicklung institutionell zu verankern.

Fortschritte konnten hingegen bezüglich der Verankerung der Strategie NE in den ordentlichen Planungszyklen erzielt werden (Empfehlung 15). An der Bundesratsitzung vom 4. November 2009 wurde beschlossen, die Strategie Nachhaltige Entwicklung mit der Legislaturplanung inhaltlich und prozedural eng abzustimmen. Zukünftig wird die Strategie NE ein Anhang der Legislaturplanung<sup>4</sup> sein und in der Botschaft zur Legislaturplanung mit einem eigenen Kapitel prominent platziert sein, ähnlich wie dies beim Legislaturfinanzplan bereits der Fall ist.

### Mittel und Finanzierung

In der Evaluation der Strategie 2002 war die Finanzierung bzw. das Fehlen zusätzlicher Mittel für die NE von den befragten Akteuren kritisiert worden. Für die Erneuerung der Strategie 2008–2011 empfahl der IDANE, Ziele und Mittel kohärenter aufeinander abzustimmen (siehe Tabelle 8).

Empfehlung Interface/evaluanda (2006)	Empfehlung IDANE (2007)
<p><b>Empfehlung 4:</b> Ziele und Mittel aufeinander abstimmen.</p> <p><b>Empfehlung 15:</b> Erhöhung der Verbindlichkeit der Strategie für die Umsetzungsakteure (inkl. Finanzierung und Verantwortlichkeiten).</p>	<p><b>Empfehlung 3:</b> Bei der Entwicklung der Strategie 2007 ist besonders Gewicht auf die Kohärenz von Zielen und Mitteln zu legen.</p> <p><b>Empfehlung 14:</b> Ziele und Mittel sind in der Strategie kohärenter aufeinander abzustimmen.</p>

Tabelle 8

Abgesehen von den Mitteln, die dem ARE für die Leitung des IDANE und die in der Strategie vorgesehenen Begleitmassnahmen zugesprochen werden, stellt der Bundesrat auch weiterhin keine Mittel für die Umsetzung von Strategie und Aktionsplan zur Verfügung. Wie in der Strategie NE festgehalten, soll die NE keine Ausweitung der staatlichen Aktivität schaffen, sondern primär durch Prioritätensetzung und Umschichtung bestehender Ressourcen realisiert werden. Jede Verwaltungseinheit muss die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Strategie in ihre Finanzplanung einbeziehen (siehe Grundsatz G1-8). Vor diesem Hintergrund ist die Empfehlung des IDANE für eine kohärentere Abstimmung

<sup>4</sup> Strategie und Aktionsplan werden nicht „physisch“ angehängt, sondern weiterhin separat publiziert.

von Zielen und Mitteln erklärungsbedürftig. Es ist unklar, welche Mittel und welche Ziele genau gemeint sind.

### **Beurteilung der Organisation aus Sicht der befragten Akteure**

In den Interviews mit Massnahmenverantwortlichen und weiteren Akteuren wurde wie bereits bei der Evaluation der Strategie 2002 das geringe Gewicht des IDANE bemängelt. Dieses wird zum einen auf die Funktionszugehörigkeit der einzelnen Vertreterinnen und Vertreter zurückgeführt. Diese seien zu wenig hochrangig und hätten keine Entscheidungskompetenzen. Zum anderen habe der Ausstieg des SECO aus dem IDANE-Büro das Ansehen des IDANE zusätzlich geschwächt. Aus Sicht des ARE und der Vertreterinnen und Vertreter des IDANE-Büros müsste überprüft werden, wie die IDANE-Vertreterinnen und Vertreter in den Ämtern bestimmt werden. Eine Vertretung aus den Amtsdirektionen scheint aus Arbeitslastgründen und wegen der geringen politischen Priorität des Themas nicht realistisch. Als minimale Anforderung sollte aus Sicht ARE und IDANE-Büro jedoch gelten, dass die IDANE-VertreterInnen ihre Positionen vorgängig von der Direktion des jeweiligen Amtes absegnen lassen. Von Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums wird hierzu angemerkt, dass sich mit der zunehmenden Institutionalisierung eines IDA die Funktionsstufen der Mitglieder automatisch reduzieren.

Teilweise wird auch die Funktion des ARE als Vorsitzender des IDANE kritisch hinterfragt. Dabei geht es um die Frage, ob nicht besser eine überdepartementale Stelle anstatt eines Fachamts die Führungsrolle für das Querschnittsthema NE übernehmen sollte. Am ehesten käme dabei eine Ansiedlung bei der Bundeskanzlei in Frage. Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei selber befürworteten jedoch die Ansiedlung beim ARE, insbesondere auch deswegen, weil beim ARE das benötigte Fachwissen zu Nachhaltiger Entwicklung vorhanden ist.

Die grösste Kritik betrifft die mangelnde Verbindlichkeit der Strategie. Diese wird von den befragten Massnahmenverantwortlichen und externen Akteuren auf verschiedene Faktoren zurückgeführt:

- › Das fehlenden Commitment des Bundesrats: Die Unterstützung des Bundesrats für die Strategie und das Thema Nachhaltigkeit sei zu wenig sicht- und spürbar. Einzelne Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wünschten, dass der Bundesrat die Strategie wirklich diskutiere und nicht einfach absegnen. Dies sei jedoch nicht realistisch, da sehr viele Berichte in den Bundesrat gehen. Vom Vertreter eines Generalsekretariats wird angemerkt,

dass es besser wäre, wenn das Thema Nachhaltigkeit in alle Berichte zuhanden des Bundesrats eingebaut würde.

- › Das Fehlen von klaren Zielen und Prioritäten: Verschiedene Befragten plädieren dafür, die Strategie auf wenige, dafür klare und überprüfbare Ziele zu fokussieren. Wie bereits oben (Kapitel 2.1.1) erwähnt, wird auch eine Priorisierung der Massnahmen und Schwerpunkte durch den Bundesrat gewünscht.
- › Das Fehlen von zusätzlichen Mitteln: Einzelne Befragte finden, dass die Kostenneutralität der Strategie deren Glaubwürdigkeit untergrabe bzw. dass ein zusätzlicher Finanztopf des Bundesrats das Gewicht der Strategie und seiner Steuerungsgremien (ARE, IDANE) erhöhen würde. Ein Befragter war der Ansicht, dass die Massnahmen in Finanzierungs-kategorien aufgegliedert werden sollten. Massnahmen, die zum Kerngeschäft eines Amtes gezählt werden dürfen, sollten mit den für das Kerngeschäft zur Verfügung stehenden Mitteln finanziert werden. Massnahmen, die nicht zum Kerngeschäft eines Amtes gehören, die aber in Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingeleitet werden und nicht kostenneutral sind, sollten mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Er schlägt vor, dass für diese Massnahmen im Antrag betreffend der Erneuerung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 auch die Finanzierung vorgeschlagen werden sollte. Damit würde in jenem Zeitpunkt, in dem über einen Auftrag entschieden wird, auch über die dafür erforderlichen Mittel entschieden. Würden die Mittel nicht bewilligt, sollte seiner Meinung nach auch auf die Erteilung eines entsprechenden Auftrages verzichtet werden. Andere Befragte wiederum finden die Forderung nach zusätzlichen Mitteln angesichts der Situation des Bundeshaushaltes absolut unrealistisch.
- › Mangelnde Kommunikation: Verschiedene Befragte sehen eine verstärkte Kommunikation als Mittel, um die Verbindlichkeit bzw. das Gewicht der Strategie zu erhöhen. In erster Linie müssten die Bundesräte, aber auch das Parlament von der Wichtigkeit des Themas überzeugt werden. Die Strategie und das Thema Nachhaltigkeit generell müsste in den Ämtern und auch gegen aussen in den Kantonen und Gemeinden noch besser bekannt gemacht werden. Eine Person erwähnt die Wiedereinsetzung eines Nachhaltigkeitsrats. Dazu wurde von Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Plenums jedoch kritisch angemerkt, dass ein Rat der schon einmal abgeschafft wurde, nicht wieder neu ins Leben gerufen werden könne. Eine Befragte empfiehlt, in allen ausserdepartementalen Kommissionen eine/n Nachhaltigkeitsvertreter/in zu bestimmen.

Ein weiteres wichtiges Thema in den Interviews war die institutionelle Einbettung der NE in den Ämtern bzw. in den einzelnen Politiksektoren. Als wichtiges Instrument dazu wird die Legislaturplanung angesehen. Die von ARE/IDANE bereits in die Wege geleitete engere Einbindung an die Legislaturplanung wird grundsätzlich begrüsst und als wichtig erachtet. Von Seiten der Bundeskanzlei wird jedoch auf einige grundlegende Unterschiede zwischen Strategie NE und Legislaturplanung hingewiesen. Während die Legislaturplanung primär top-down durch den Bundesrat bzw. das Parlament und damit parteipolitisch gesteuert werde, handele es sich bei der Strategie NE um eine primär bottom-up und verwaltungsgesteuerte Strategie. Zudem sei die Strategie NE im Gegensatz zur Legislaturplanung langfristig angelegt und die aufgeführten Politikbereiche sind nicht deckungsgleich. Ein Befragter ist der Ansicht, dass Legislaturplanung und Strategie NE zusammengeführt werden sollen, die Legislaturplanung dann allerdings auf einen längeren Zeithorizont (z.B. 10 statt 4 Jahre) ausgerichtet werden müsste. Ein anderer Befragter betont, dass die Legislaturplanung auf die Strategie NE abgestimmt werden muss und nicht umgekehrt. Schliesslich ginge es darum, die einzelnen Sektorpolitiken stärker an Nachhaltigkeitsprinzipien zu orientieren. Eine solche Orientierung stosse aber mit Sicherheit auf Widerstand bei den Ämtern. Zusätzlich zur Legislaturplanung werden drei weitere Instrumente zur institutionellen Verankerungen der Nachhaltigkeit in den Sektorpolitiken genannt:

- › Integration der Nachhaltigkeit in eine allfällige neue Wachstumsstrategie des Bundesrats (insbesondere das Thema grüne Wirtschaft).
- › Einbezug der Nachhaltigkeitsindikatoren (MONET) in die Indikatoren für Bundesrat und Parlament (bereits geplant; Zusammenarbeit von Bundesamt für Statistik und Bundeskanzlei).
- › Verankerung der NHB im Prozess zum Verfassen der Botschaften analog zur Regulierungsfolgenabschätzung (siehe Botschaftsleitfaden).

## 2.2. UMSETZUNG DER STRATEGIE

Auf der Ebene der Umsetzung der Strategie wird unterschieden zwischen den Massnahmen des Aktionsplans einerseits (Kapitel 2.2.1) und den verschiedenen Begleitmassnahmen andererseits (Kapitel 2.2.2).

### 2.2.1. UMSETZUNG DER 30 MASSNAHMEN DES AKTIONSPANS

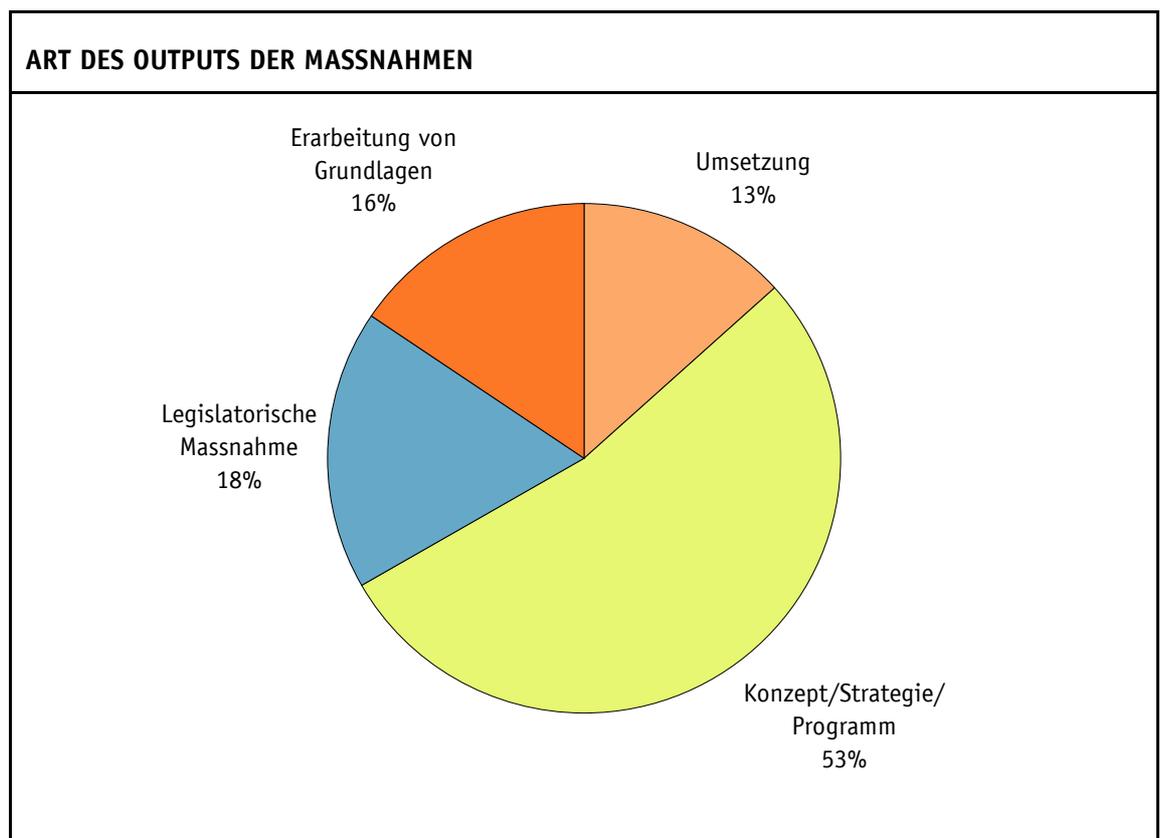
Die Evaluation gibt einen Überblick über den Stand der Umsetzung der 30 Massnahmen des Aktionsplans. Grundlage dafür bildet die regelmässige Berichterstattung des ARE zum Stand

der Umsetzung (Zwischenbericht 2010, technische Massnahmenblätter) und unsere Interviews mit den Massnahmenverantwortlichen. Auf dieser Basis wurde auch eine Typologie der Produkte und Leistungen des Aktionsplans erstellt und eine Kohärenzanalyse der Massnahmen durchgeführt.

### Output der Massnahmen

Bezogen auf die Art des Outputs können vier Typen von Massnahmen unterschieden werden (siehe Figur 2):

- › Erarbeitung von Grundlagen
- › Konzepte/Strategien/Programme
- › Legislatorische Massnahmen
- › Umsetzungsmassnahmen

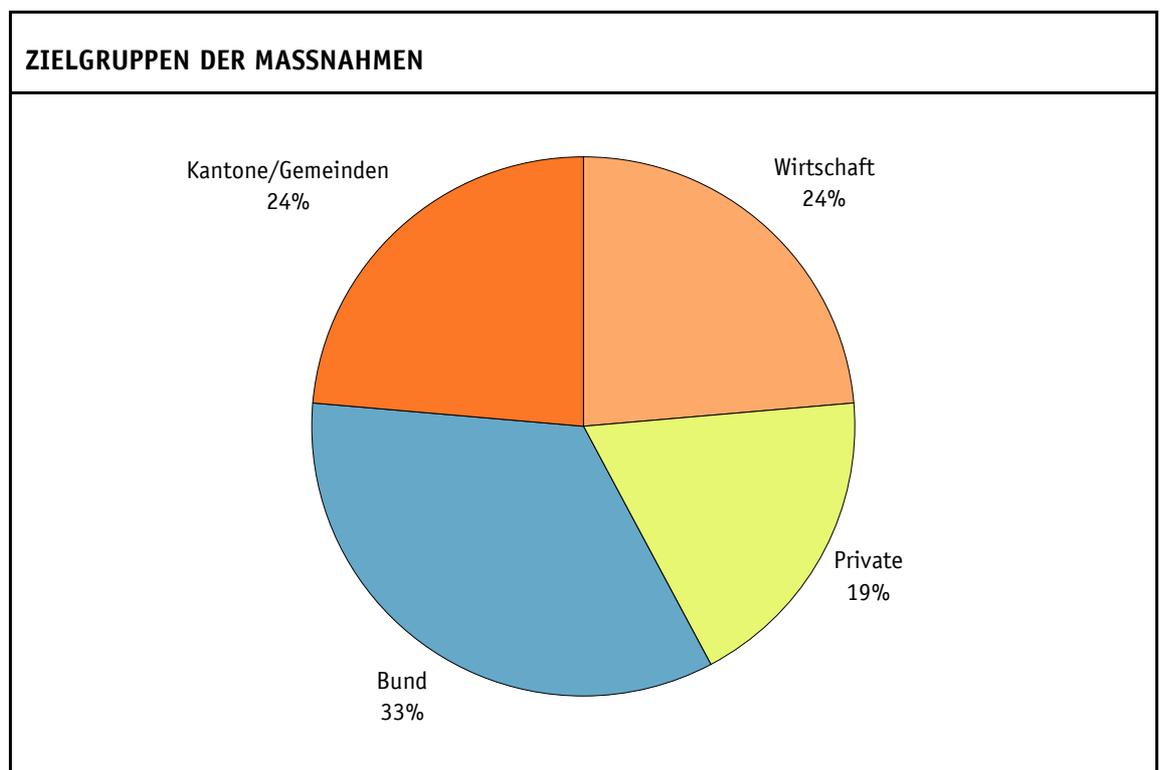


**Figur 2** Der Output der Massnahmen lässt sich in vier Kategorien einteilen, wobei über die Hälfte der Massnahmen der Kategorie „Konzept/Strategie/Programm“ zugeordnet werden können.

Der mit 53% grösste Anteil der Massnahmen umfasst diejenigen, welche sich mit der Erarbeitung oder Umsetzung von Konzepten, Strategien und Programmen befassen, 18% sind legislatorische Massnahmen und in 16% der Massnahmen werden Grundlagen erarbeitet. Der geringste Anteil, nämlich 13%, entfällt auf die Kategorie Umsetzungsmassnahmen.

### Zielgruppen der Massnahmen

Die Massnahmen des Aktionsplans richten sich an eine oder mehrere Zielgruppen. Mit 33% am häufigsten wird der Bund als Adressat genannt. Je 24% der Massnahmen richten sich an Kantone/Gemeinden und die Privatwirtschaft. Der geringste Anteil der Massnahmen, nämlich 19%, richtet sich an Privatpersonen (siehe Figur 3).



**Figur 3** Der grösste Anteil der Massnahmen richtet sich an den Bund. Je ein Viertel der Massnahmen richtet sich an die Wirtschaft beziehungsweise an Kantone und Gemeinden. Der geringste Anteil der Massnahmen richtet sich an Private.

### Bezug der Massnahmen zu den Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung

Anhand der 15 Bundesratskriterien der Nachhaltigen Entwicklung haben wir eine grobe Analyse der Kohärenz der Massnahmen des Aktionsplans mit den Hauptdimensionen der Nachhaltigen Entwicklung durchgeführt. Dabei wurde untersucht, welche der 15 Bundesratskriterien mit den 30 Massnahmen (potenziell) beeinflusst werden und wie die Art des

Einflusses ist (positiv/negativ bzw. stark/schwach). Tabelle 9 zeigt zu jedem Kriterium auf, welche Massnahmen darauf einwirken.

<b>BEZUG DER MASSNAHMEN DES AKTIONSPLANS ZU DEN KRITERIEN DER NE</b>	
<b>Bundeskriterien</b>	<b>Massnahmen Strategie NE 2008</b>
<b>Wirtschaft</b>	
W1 Einkommen und Beschäftigung	-
W2 Produktivkapital	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 3-2 Massnahmenplan „zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur“</li> <li>› 1-2 Schutz vor Naturgefahren</li> </ul>
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 3-3 (4) Dienstleistungszentrum nachhaltige Mobilität</li> <li>› 4-2 Nachhaltiges Bauen</li> <li>› (2-2 Weiterentwicklung Energiestrategie)</li> <li>› (3-1 Raumkonzept Schweiz)</li> </ul>
W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 3-3 (1) Schwerpunkt „Verlagerung“ – Güterverkehr</li> <li>› 3-3 (2) Schwerpunkt „Verlagerung“ – Luftfahrt</li> <li>› 4-3 Weiterentwicklung der Agrarpolitik</li> </ul>
W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand	› 9-1 Entwicklungsszenarien
<b>Umwelt</b>	
U1 Naturräume und Artenvielfalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 4-3 Weiterentwicklung der Agrarpolitik</li> <li>› 5-1 Biodiversitätsstrategie Schweiz</li> <li>› 1-2 Schutz vor Naturgefahren</li> </ul>
U2 Erneuerbare Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 2-1 – Programm EnergieSchweiz</li> <li>› 2-2 Weiterentwicklung Energiestrategie</li> <li>› 4-1 Integrierte Produktpolitik IPP</li> <li>› 4-2 Nachhaltiges Bauen</li> </ul>
U3 Nicht erneuerbare Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 2-1 – Programm EnergieSchweiz</li> <li>› 2-2 Weiterentwicklung Energiestrategie</li> <li>› 4-1 Integrierte Produktpolitik IPP</li> <li>› 4-2 Nachhaltiges Bauen</li> </ul>
U4 Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 1-1 Weiterentwicklung Klimapolitik</li> <li>› 3-3 (4) Dienstleistungszentrum nachhaltige Mobilität</li> <li>› 5-2 Chemikalienpolitik</li> <li>› 4-1 Integrierte Produktpolitik IPP</li> </ul>
U5 Umweltkatastrophen und Unfallrisiko	› 1-2 Schutz vor Naturgefahren
<b>Gesellschaft</b>	
G1 Gesundheit und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 3-4 Massnahmenplan „Verkehrssicherheit“</li> <li>› 7-1 Stärkung von Prävention, Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Chancengleichheit</li> <li>› 7-2 Nationale Strategie «Bewegung, Ernährung und Gesundheit» 2008–2012</li> <li>› 7-3 Strategie «Migration und Gesundheit», Phase 2</li> <li>› 7-4 Allgemeine Sport- und Bewegungsförderung</li> <li>› 7-5 Fairer und sicherer Sport</li> </ul>
G2 Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen	› 10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in den Schweizer Schu-

BEZUG DER MASSNAHMEN DES AKTIONSPLANS ZU DEN KRITERIEN DER NE	
Bundesratskriterien	Massnahmen Strategie NE 2008
	len › 10-2 Stärkung der nicht formellen und informellen Bildung für Nachhaltige Entwicklung
G3 Kultur und gesellschaftliche Werte	› 11-1 Schutz und Pflege des immateriellen Kulturerbes
G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung	-
G5 Solidarität	› 6-1 Strategie zur Bekämpfung der Armut › 6-2 Anpassung Arbeitsmarktpolitik an demografische Alterung › 7-1 Stärkung von Prävention, Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Chancengleichheit › 7-3 Strategie „Migration und Gesundheit“, Phase 2 › 8-1 WTO und Nachhaltige Entwicklung › 8-2 Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz › 8-3 Angemessene Finanzierung zur Erreichung der MDG › 8-4 Mitgestaltung der multilateralen Vereinbarungen für Nachhaltige Entwicklung › 8-5 Zivile Friedensförderung und Förderung der Menschenrechte › 8-6 Abgrenzung «globale öffentliche Güter» – Entwicklungspolitik

**Tabelle 9** zeigt, welche Bundesratskriterien von welchen Massnahmen beeinflusst werden. Damit die Tabelle übersichtlich bleibt, werden darin nur die jeweils wichtigsten Einflüsse dargestellt. Etliche Massnahmen wie zum Beispiel 4-1 Integrierte Produktpolitik oder 8-2 Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz wirken als Querschnittsmassnahme auf verschiedene Bundesratskriterien.

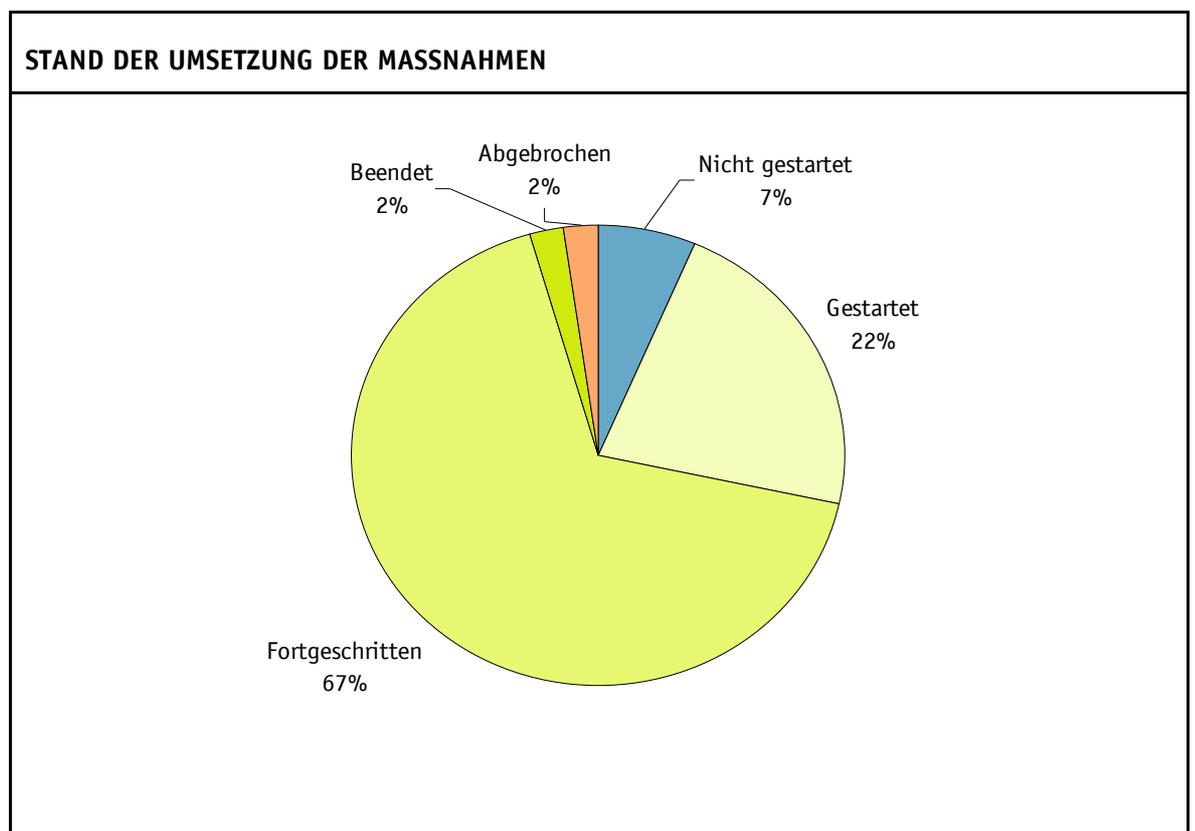
Wie die Tabelle zeigt, konnten wir nicht allen Bundesratskriterien gleich viele bzw. überhaupt welche Massnahmen zuordnen. Den Bundesratskriterien W1 Einkommen und Beschäftigung sowie G4 Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung haben wir keine Massnahmen zugeordnet, da sich keine der 30 Massnahmen explizit mit der Erhaltung von Einkommen und Beschäftigung<sup>5</sup> respektive der Gewährleistung von Rechtsgleichheit und Gleichberechtigung befasst. Insgesamt schätzen wir die Wirkung der Massnahmen auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen als ungefähr gleich stark ein. Bei allen Massnahmen kann ein positiver Beitrag zu den Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung festgestellt werden.

<sup>5</sup> Damit grenzt sich die Strategie NE bewusst von der Wachstumspolitik des Bundesrats ab.

### Umsetzungsstand und Zielerreichung der Massnahmen

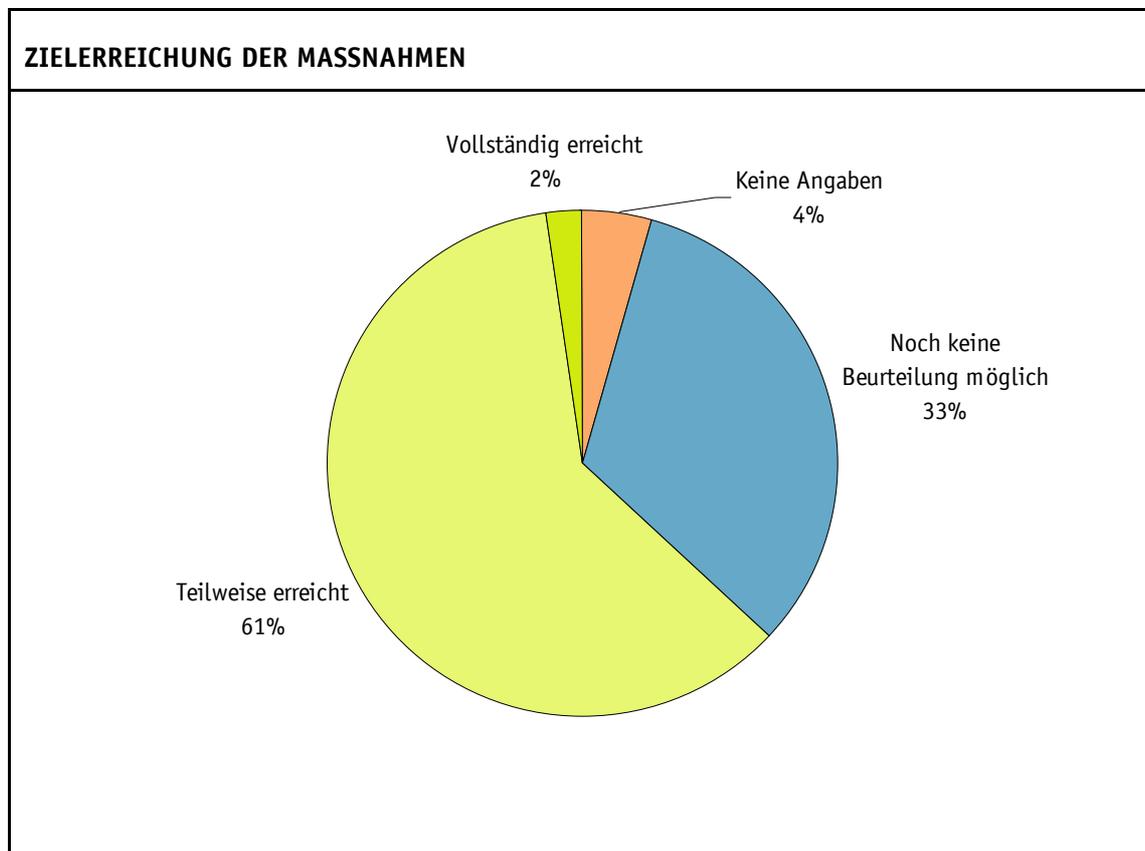
Auf Basis des technischen Berichts (ARE 2010a) und der Interviews mit Massnahmenverantwortlichen wurde ein Überblick über den Umsetzungsstand und die Zielerreichung der einzelnen Massnahmen erstellt (Stand Mitte 2010). Eine detaillierte Tabelle befindet sich im Annex A2.

Figur 4 zeigt den gegenwärtigen Stand der Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans. Der Grossteil der Massnahmen wurde bereits gestartet oder befindet sich in einer fortgeschrittenen Umsetzungsphase. Nur ein geringer Teil der Massnahmen wurde noch nicht gestartet. Eine Massnahme wurde zwischenzeitlich abgebrochen und eine Massnahme wurde bereits beendet.



**Figur 4** Der mit 67 Prozent überwiegende Anteil der Massnahmen befindet sich in einer fortgeschrittenen Umsetzungsphase.

Figur 5 zeigt die Zielerreichung der verschiedenen Massnahmen des Aktionsplans. Bei der Mehrheit der Massnahmen (67 Prozent) wurden bereits Zwischenziele erreicht. Bei der bereits abgeschlossenen Massnahme wurden die Ziele vollumfänglich erreicht.



**Figur 5** Bei 61 Prozent der Massnahmen wurden die gesetzten Ziele bereits teilweise erreicht.

Bei 33 Prozent der Massnahmen ist gegenwärtig noch keine Beurteilung möglich, da die Umsetzung entweder noch nicht oder erst vor kurzer Zeit begonnen hat, respektive trotz fortgeschrittenem Umsetzungsstand noch keine Aussagen zur konkreten Zielerreichung gemacht werden können. Bei 4 Prozent der Massnahmen (2 Einzelmassnahmen) können keine Angaben gemacht werden. Eine dieser Massnahmen wurde abgebrochen (Massnahme 3-3 (3) Erarbeitung Umweltetikette), zu der anderen Massnahme liegen uns keine Informationen vor (Massnahme 8-5 Zivile Friedensförderung und Förderung der Menschenrechte).

## 2.2.2. BEGLEITMASSNAHMEN

### Controlling Massnahmen und Gesamtstrategie

Sowohl der IDANE (2007) wie auch Interface/evaluanda (2006) empfahlen, das Controlling zu verstärken und zu verbessern (siehe Tabelle 10):

<b>GEGENÜBERSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN DER EXTERNEN EVALUATION UND DES IDANE ZUR ORGANISATORISCHEN KONZEPTION DER STRATEGIE</b>	
<b>Empfehlung Interface/evaluanda (2006)</b>	<b>Empfehlung IDANE (2007)</b>
<p><b>Empfehlung 13:</b> Das Controlling der Gesamtstrategie – und auch der einzelnen Massnahmen – ist zu stärken und zu verbessern. Die existierenden Controllinginstrumente sind sowohl bei den Massnahmen der Strategie als auch in den übrigen Politikbereichen konsequent anzuwenden.</p> <p><b>Empfehlung 17:</b> Wo qualitative Zielvorgaben formuliert wurden, sind diese von den betreffenden Dienststellen zuhanden der operativen Strategiesteuerungsgremien zu operationalisieren.</p>	<p><b>Empfehlung 5:</b> In Bezug auf ein umfassendes und wirksames Controlling der Strategie 2007 ist zu prüfen, wie das bisherige System verbessert werden kann und wie es auf den Stufen der Gesamtstrategie (Nachhaltigkeitsberichterstattung) ausgeweitet werden kann. Auf die Effektivität und Effizienz ist besonderes zu achten.</p>

Tabelle 10

Bei der Strategie NE 2002 beschränkte sich das Controlling auf die Umsetzung des Aktionsplans. In der Zwischenzeit wurde mit MONET ein Indikatorensystem implementiert, welches eine Gesamtschau über den Stand der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz wiedergibt. Damit bestehen in der Strategie NE 2008–2011 zwei Controlling-Instrumente:

- › Das Umsetzungscontrolling des ARE zu den einzelnen Massnahmen des Aktionsplans: Das Umsetzungscontrolling wird sichergestellt, indem die federführenden Ämter jährlich die Massnahmenblätter des technischen Berichtes aktualisieren. Der technische Bericht wird zur Information der interessierten Akteurguppen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung im Internet publiziert (ARE 2010b). Der Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung, der jedes Jahr aktualisiert wird, stützt sich auf den aktualisierten technischen Bericht der Strategie ab (ARE 2010a). Die Verantwortung für die Umsetzung und Wirkungskontrolle der einzelnen Massnahmen liegt bei den federführenden Ämtern. Der Zwischenbericht, welcher vom ARE zusammengetragen wird, zeigt lediglich in kurzer Form die wichtigsten Veränderungen innerhalb der einzelnen Massnahmen und die Entwicklung bezüglich der Umsetzung der Begleitmassnahmen auf. Es handelt sich nicht um ein Controlling im engeren Sinn, sondern eher um ein Monitoring der Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans.

› MONET ist ein Indikatorensystem zum Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz. Es ist ein gemeinsames Produkt des Bundesamts für Statistik (BFS), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). MONET misst und dokumentiert die aktuelle Lage und Entwicklung der Schweiz hinsichtlich der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung. MONET ist seit 2003 online und wurde 2009 revidiert. Die rund 80 Indikatoren sind in zwölf Themen unterteilt, wobei sich weder die Anordnung der Themen noch die Indikatoren selbst direkt an den Schlüsselherausforderungen und den Massnahmen der Strategie NE orientieren. Die Entwicklung eines Indikatorensystems zum Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung wurde in der Strategie 2002 vom Bundesrat verlangt. Seit Dezember 2009 ist das MONET-„Cockpit“ online. Der Fortschritt der elf Schlüsselherausforderungen der Strategie kann mit dem Cockpit auf einen Blick abgelesen werden. Das Cockpit fasst die Informationen der MONET-Indikatoren der Strategie in einer Gesamtschau zusammen. Da die Indikatoren verschiedenste Masseinheiten enthalten, können sie nicht einfach zusammengezählt werden, die visuelle Aggregation der Bewertung der Indikatoren ermöglicht jedoch einen Überblick. Damit es beim Zusammenzug von Informationen nicht zu einem Verlust an Detailinformationen kommt, können die Benutzenden nachvollziehen, wie das Resultat zustande kommt und die Indikatoren einzeln betrachten. Zu diesem Zweck bietet das Cockpit einen Zugang zu den Daten und zur detaillierten Beschreibung der einzelnen Indikatoren (ARE 2010a: 4).

### Kommunikationsmassnahmen

In der Evaluation der Strategie NE 2002 wurde empfohlen, die Kommunikation der Strategie zu verstärken. Der IDANE empfahl 2007 in etwas abgeschwächter Form, die Strategie durch gezielte Kommunikation bei den Zielgruppen bekannter zu machen (siehe Tabelle 11):

Empfehlung Interface/evaluanda (2006)	Empfehlung IDANE (2007)
<b>Empfehlung 16:</b> Die Kommunikation der Strategie sollte verstärkt werden (Kommunikationskonzept). Auch Erfolgsmeldungen sind breit publik zu machen.	<b>Empfehlung 21:</b> Durch eine gezielte Kommunikation ist die Bekanntheit bei den Zielgruppen der Strategie zu verbessern. Erfolgsmeldungen sind der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Tabelle 11

Gemäss unseren Analysen existiert auch für die Strategie NE 2008–2011 kein eigentliches Kommunikationskonzept. Es gibt dafür auch keine finanziellen Mittel. Die Kommunikationsmassnahmen des ARE betreffen in erster Linie die Ebene von Kantonen und Gemeinden.

2007 hat das ARE einen Leitfaden zuhanden von Kantonen und Gemeinden veröffentlicht, mit dem vermittelt wird, wie Kommunikationsmassnahmen systematisch geplant werden (ARE, DEZA 2007). Darin werden auch gelungene Beispiele vorgestellt. Ebenfalls im Zusammenhang mit der Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung auf Kantons- und Gemeindeebene veröffentlicht das ARE auf seiner Website eine Sammlung „guter Beispiele“ von Projekten mit Vorbildcharakter. Erfolgsmeldungen in Zusammenhang mit der Umsetzung einzelner Massnahmen aus dem Aktionsplan des Bundes werden nicht publiziert.

### Nachhaltigkeitsbeurteilung

In der Evaluation der Strategie 2002 empfahl Interface/evaluanda, die Nachhaltigkeitsbeurteilung in allen Politikbereichen systematisch anzuwenden. Der IDANE empfahl ebenfalls, die Methode der Nachhaltigkeitsbeurteilung breiter anzuwenden und besser zu verankern (siehe Tabelle 12).

Empfehlung Interface/evaluanda (2006)	Empfehlung IDANE (2007)
<b>Empfehlung 6:</b> Es ist zu prüfen, wie die Strategie auf alle nachhaltigkeitsrelevanten Bereiche bezogen und dabei umfassender ausgestaltet werden kann. Zu diesem Zweck ist beispielsweise der Aktionsplan auf ausgewählte Massnahmen zu fokussieren und alle übrigen Politikbereiche und – namentlich strategische – Aktivitäten sind systematisch mit einem Nachhaltigkeitsbeurteilungsinstrument zu prüfen.	<b>Empfehlung 6:</b> Als Hilfe im Hinblick auf eine systematischere Berücksichtigung der Nachhaltigen Entwicklung in den Politikbereichen ist nach Kosten- und Nutzenüberlegungen zu prüfen, wie die Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung breiter angewendet und besser verankert werden kann.

Tabelle 12

Laut den Vorgaben der Strategie NE 2008–2011 sind die im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen im Hinblick auf das Einhalten der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung zu unterstellen. Gemäss den uns vorliegenden Informationen ist dies jedoch nur bei einer Massnahme erfolgt (NHB zum Präventionsgesetz). Weiter wurde 2010 auch eine NHB des revidierten Raumplanungsgesetzes durchgeführt und zwar in Kombination mit einer Regulierungsfolgenabschätzung. Zurzeit wird eine weitere NHB zur Agrarpolitik 2014–2017 durchgeführt.<sup>6</sup>

Zur Unterstützung der Bundesämter hat das ARE zudem einen Leitfaden veröffentlicht, welcher als Anleitung dient, um Vorhaben des Bundes (Gesetze, Programme, Strategien,

<sup>6</sup> Breite Anwendung finden auch mit der NHB verwandte Instrumente wie z.B. die Indikatorensysteme NISTRA und NIBA.

Konzepte sowie Projekte) im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung zu bewerten (ARE 2008). Ein weiterer Leitfaden, welcher unter Leitung des ARE von einer Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und Gemeinden erarbeitet wurde, soll die Anwendung der Nachhaltigkeitsbeurteilung in Kantonen und Gemeinden erleichtern (ARE 2007). Zu besonderen methodischen Aspekten wurden 2009 und 2010 verschiedene technische Merkblätter herausgegeben (ARE, sanu, IDHEAP 2009–2010). Das ARE organisiert zudem jährlich zwei Treffen für die Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen und Städten, die Nachhaltigkeitsbeurteilungen von Projekten durchführen oder an einer Durchführung interessiert sind. Bis heute haben sechs Kantone und 15 Städte die Nachhaltigkeitsbeurteilung in die Verwaltungsabläufe oder die politische Steuerung integriert.

Während die NHB auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden heute breiter verankert ist als zum Zeitpunkt der letzten Evaluation, konnten auf Bundesebene kaum Fortschritte erzielt werden. Die Empfehlung, die Nachhaltigkeitsbeurteilung systematisch bzw. breiter anzuwenden, wurde in der Feststellung des Evaluationsteams nicht umgesetzt.

### **Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (Forum NE)**

Im Rahmen der Evaluation der Strategie 2002 empfahlen Interface/evaluanda und der IDANE, die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden weiter zu entwickeln und verstärkt zu verankern (siehe Tabelle 13):

<b>Empfehlung Interface/evaluanda (2006)</b>	<b>Empfehlung IDANE (2007)</b>
<b>Empfehlung 10:</b> Das Forum NE und dessen Koordination durch das ARE sind weiter zu entwickeln. Für konkrete Projekte sind angemessene Mittel bereitzustellen.	<b>Empfehlung 19:</b> In der Strategie 2007 ist die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im «Forum Nachhaltige Entwicklung» und die Förderung der lokalen Agenden 21 verstärkt zu verankern.

**Tabelle 13**

Die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden wird im Rahmen des tripartiten „Forums für Nachhaltige Entwicklung“ (Forum NE) gewährleistet. Das Forum wurde 2001 vom ARE, der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und dem Schweizerischen Städteverband (SVV) gegründet und spielt eine zentrale Rolle als Plattform für den Informationsaustausch. 2008 wurde die Trägerschafts des Forums NE um den Schweizerischen Gemeindeverband erweitert. Das Forum fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen institutionellen Akteuren einerseits durch Treffen (zweimal jährlich) und andererseits durch Arbeitsgruppen, die spezifische Fragen angehen wie z.B. die

Entwicklung von Qualitätskriterien für die Nachhaltige Entwicklung der Gemeinwesen (IDANE 2007: 20). Es werden Beispiele aus dem In- und Ausland vorgestellt und in Workshops diskutiert. Die Protokolle stehen auf der ARE-Website zur Verfügung (ARE 2010a: 16). Die zwei Foren im Jahr 2010 hatten als Themen „Sport und Nachhaltige Entwicklung“ sowie „Biodiversität in der nachhaltigen Stadt“. Die Foren werden durchschnittlich von ca. 120 Teilnehmenden aus Kantonen, Städten, Gemeinden, Regionen sowie von Experten genutzt. In den letzten Jahren konnte ein stetiger Anstieg der Teilnehmendenzahlen verzeichnet werden. Für die Mitglieder des Forums NE wird zudem vom ARE das Informationsblatt „Info.NE“ herausgegeben, welches über Aktivitäten und Publikationen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung informiert. Das ARE hat ferner eine Sammlung „Guter Beispiele“ von nachhaltigen Projekten mit Vorbildwirkung angelegt und mit einem Förderprogramm werden Projekte unterstützt, welche Prozesse der nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene initiieren (ARE 2006, ARE 2007–2010).

Insgesamt arbeitet das ARE im Rahmen des Forums NE wie auch in weiteren Projekten intensiv mit Kantonen und Gemeinden zusammen. Mittlererweile gibt es in 182 Gemeinden bzw. in 16 Kantonen lokale Nachhaltigkeitsprozesse. Die zahlreichen Aktivitäten seit dem Inkrafttreten der Strategie NE 2008–2011 lassen den Schluss zu, dass die Empfehlungen des IDANE und aus der letzten Evaluation weitgehend umgesetzt wurden.

### **Zusammenarbeit mit weiteren Akteurguppen (Dialog NE)**

Im Rahmen der Evaluation der Strategie 2002 empfahlen Interface/evaluanda und der IDANE, zu prüfen, wie institutionelle und private Akteure weiter einbezogen werden können (siehe Tabelle 14).

<b>Empfehlung Interface/evaluanda (2006)</b>	<b>Empfehlung IDANE (2007)</b>
<b>Empfehlung 11:</b> Es ist zu prüfen, wie mit allfälligen weiteren Massnahmen die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft weiter gestärkt werden kann (z.B. Ad-hoc-Stakeholder-Arbeitsgruppen zu Einzelmassnahmen). Dabei sind thematisch-punktuell motivierte Formen des Einbezugs permanenten Strukturen vorzuziehen, weil sie rasches und flexibles Handeln ermöglichen.	<b>Empfehlung 20:</b> Es ist weiter zu prüfen, wie der stufenrechte Einbezug der institutionellen und privaten Akteure bei der Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2007 verstärkt werden kann.

**Tabelle 14**

Der Einbezug weiterer Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft wurde nicht nur geprüft, sondern auch umgesetzt mit dem neuen Gefäss des Dialogs Nachhaltige Entwicklung Schweiz (Dialog NE). Der Dialog NE bietet neben dem Forum NE eine zweite Plattform für die Vernetzung und den politischen Dialog rund um das Thema Nachhaltige Entwicklung der Schweiz. Im Zentrum der Veranstaltung steht jeweils ein aktuelles politisches oder gesellschaftliches Thema. Angesprochen sind Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden sowie Private. 2006 bis 2007 wurden im Rahmen der Erneuerung der bundesrätlichen Nachhaltigkeitsstrategie mehrere so genannte „Stakeholder-Foren“ mit interessierten Kreisen wie Verbänden, Parteien, Nichtregierungsorganisationen usw. durchgeführt. Im Sommer 2008 wurde die neue Nachhaltigkeitsstrategie wiederum im Rahmen einer Veranstaltung mit den gleichen Gruppierungen der Öffentlichkeit vorgestellt. Seither findet der „Dialog Nachhaltige Entwicklung Schweiz“ einmal pro Jahr im Herbst statt. 2010 war die Veranstaltung der Frage gewidmet, ob „grünes“ Wachstum mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit vereinbar sei (ARE 2010a: 17).

### **Beurteilung der Umsetzung aus Sicht der Befragten**

Die befragten Massnahmenverantwortlichen sind mit der Begleitung des ARE zufrieden. Die Koordinationsrolle des ARE wird von einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern als sehr anforderungsreich bezeichnet. Das ARE habe einen schweren Stand gegenüber anderen Ämtern, die teilweise viel mehr Mittel hätten. Es sei keine leichte Aufgabe, die Ämter für das Thema Nachhaltigkeit zu motivieren. Einige wünschen sich eine aktivere Rolle des ARE und sind der Ansicht, dass das ARE vermehrt steuernd einwirken und eigene Visionen und Ziele formulieren solle. Mehrfach wurde ein intensiverer Austausch zwischen den einzelnen Massnahmen des Aktionsplans gewünscht (Austausch von Informationen über den Stand der Massnahmen, Treffen der Massnahmenverantwortlichen).

Die Kommunikationsmassnahmen des ARE werden mehrheitlich begrüsst. Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und mit den verfügbaren Mitteln habe man professionelle und gute Produkte (Publikationen, Internet-Auftritt) herausgegeben. Viele Befragte bezeichnen die derzeitigen Kommunikationsmassnahmen jedoch als unzureichend und fordern eine Verstärkung der Kommunikation auf verschiedenen Ebenen. So sei die Strategie sowohl bundesintern wie auch bundesextern zu wenig bekannt. Neben den Bundesämtern sollten auch die Verwaltungskader in Kantonen und Gemeinden, PolitikerInnen auf allen Ebenen und die Gesamtbevölkerung informiert und sensibilisiert werden. Dazu sei eine umfassende Kommunikationsstrategie nötig. Das ARE selber weist darauf hin, dass ursprünglich eine

intensivere Kommunikation vorgesehen war, die Formulierung dieses Ziels im Rahmen der Ämterkonsultation der aktuellen Strategie jedoch abgeschwächt wurde. Eine breite Öffentlichkeitsarbeit sei politisch nicht gewollt. Das ARE konzentrierte sich deshalb auf Zielgruppenkommunikation, u.a. mit den Gefässen Forum NE und Dialog NE. Zusätzlich soll der kommende Nachhaltigkeitsevent „Rio+20“ für die Kommunikation der Strategie genutzt werden.

Das Umsetzungscontrolling (technische Massnahmenblätter zu den 30 Massnahmen des Aktionsplans) wird von den befragten Massnahmenverantwortlichen als zweckmässig und der Aufwand für das Ausfüllen der Blätter als angemessen empfunden. Einige Befragte bemerkten, dass sie die Strategie NE eigentlich nur durch das Ausfüllen dieser Massnahmenblätter überhaupt wahrnehmen. Das ARE selber empfindet das Umsetzungscontrolling als unbefriedigend. Der Begriff des Controllings sei nicht angemessen, da das ARE überhaupt keine Steuerungsmöglichkeiten habe. Das System sei sehr reaktiv. Das ARE habe immer eine Holschuld, wenn es etwas über den Stand oder allfällige Veränderungen bei den einzelnen Massnahmen erfahren möchte. Dies wird auch von einem Grossteil der Massnahmenverantwortlichen so wahrgenommen. Auch von dieser Seite wird kritisiert, dass das ARE nicht über das Sammeln von Massnahmen hinauskomme und keinen Einfluss auf die Umsetzung oder Ausrichtung der Massnahmen habe.

Die Umsetzung der NHB wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Viele der befragten Massnahmenverantwortlichen bezeichnen die NHB als mühsames, zeitaufwändiges Instrument. Ein Interviewpartner schlägt die Prüfung eines einfacheren und schlankeren Instruments vor. Eine andere Interviewpartnerin ist der Ansicht, dass mit der Regulierungsfolgenabschätzung auch die Wirkungen auf Umwelt und Gesellschaft genügend abgedeckt werden. Wiederum eine andere Interviewpartnerin meint, dass bis jetzt viel zu wenige NHB durchgeführt wurden. Die mangelnde Verbindlichkeit der NHB und die Überschneidungen von NHB und RFA werden auch von Seiten des ARE und den Vertreterinnen und Vertretern des IDANE-Büros thematisiert. Es wird festgestellt, dass die RFA einen höheren Verbindlichkeitsgrad habe als die NHB und dass diese zunehmend auch gesellschaftliche und ökologische Aspekte berücksichtige. Damit sei die RFA auf dem Weg, tendenziell eine NHB zu werden. Das ARE betont jedoch, dass umfassende RFA auch nicht sehr häufig durchgeführt werden (max. 4–5 pro Jahr) und dass die RFA auf legislatorische Projekte beschränkt sei. Laut ARE gibt es seit geraumer Zeit Bemühungen, NHB und RFA enger zu koordinieren. NHB und RFA wurden auch schon kombiniert durchgeführt (Bsp. Raumplanungsgesetz). Zudem wurden Überlegungen angestellt, das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung enger

in die Umsetzung von NHB und RFA einzubeziehen. Besonders wichtig ist aus Sicht des ARE, dass die NHB oder eine RFA zu einem frühen Zeitpunkt durchgeführt werden können.

In den Interviews mit Massnahmenverantwortlichen wurde mehrmals betont, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Gesetzesvorlagen auch über das Instrument der Ämterkonsultation erreicht werden könnte, unabhängig davon, ob eine NHB durchgeführt wird oder nicht. Auch hier sei es wichtig, dass diese Aspekte bereits in einer frühen Phase eingebracht werden könnten. Besonders geeignet ist laut einem Vertreter des IDANE-Büros die Phase der breiten Vernehmlassung.

Zur Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und NGO können wir uns nur auf die wenigen Interviews mit externen Akteuren abstützen. Alle befragten externen Akteure begrüssen die Zusammenarbeit mit dem Bund. Insbesondere das Forum NE bzw. die verschiedenen Arbeitsgruppen (cercle indicateurs, NHB lokal) werden geschätzt. Eine Befragte wünscht, dass sich die Strategie stärker an die Gemeinden richtet und deren Handlungsoptionen aufzeigen sollte. Auch in den Interviews mit Massnahmenverantwortlichen wurde verschiedentlich erwähnt, dass die Kantone und Gemeinden vermehrt Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln sollten.

Zum Dialog NE und zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft können wir keine genaueren Aussagen machen, da keine WirtschaftsvertreterInnen befragt wurden.

## 2.3. DIREKTE WIRKUNGEN (OUTCOME)

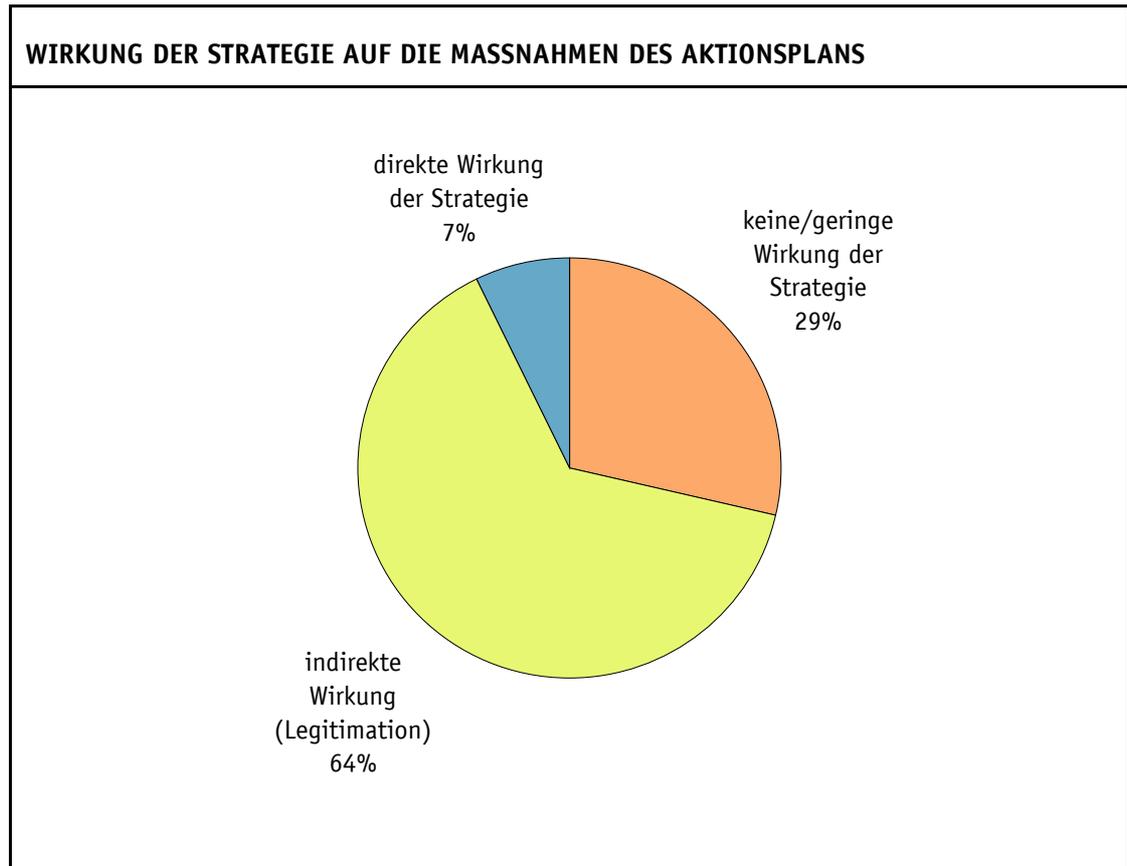
Auf der Ebene des Outcomes werden die direkten Wirkungen der Strategie untersucht. Wir unterscheiden zwischen Wirkungen der Strategie auf die 30 Massnahmen des Aktionsplans einerseits und den Wirkungen auf weitere Bereiche, d.h. auf weitere Bereiche auf Bundesebene, auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden wie auch von Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Der Fokus der Evaluation lag primär auf dem ersten Wirkungsbereich (Wirkung auf die Massnahmen des Aktionsplans). Zu den übrigen Wirkungen wurden nur wenige Interviews durchgeführt.

### 2.3.1. WIRKUNGEN DER STRATEGIE AUF DIE 30 MASSNAHMEN

Für die Analyse der Wirksamkeit der Strategie stützen uns nachfolgend auf die Interviews mit Massnahmenverantwortlichen wie auch auf die vertiefende Analyse zu sieben ausgewählten Massnahmen ab.

Die Massnahmenverantwortlichen wurden in den Interviews gefragt, wie sie den Beitrag der Strategie NE zur Lancierung und Umsetzung ihrer Massnahme(n) beurteilen. Figur 6 gibt

einen Überblick über die festgestellten Wirkungen. Es können drei Arten von Wirkungen unterschieden werden: Direkte, indirekte und keine Wirkungen. Die einzelnen Wirkungsarten werden nachfolgend näher erläutert.



**Figur 6** Auf 64% der Massnahmen hat die Strategie eine indirekte, legitimierende Wirkung. Bei 29% der Massnahmen wurde der Einfluss der Strategie als nicht vorhanden oder gering beziffert. In 7% der Fälle wurde ein direkter Einfluss der Strategie auf die Massnahmen festgestellt.

Direkte Wirkungen der Strategie können bei vier Massnahmen oder Teilmassnahmen festgestellt werden:

- › 3-3 Massnahmenplan nachhaltige Mobilität (Teilmassnahme Umweltetikette): Die Teilmassnahme Umweltetikette leitet sich zusammen mit dem Aktionsplan gegen Feinstaub direkt aus der Strategie NE 2002 ab. Es handelt sich um die einzige Massnahme, deren Lancierung direkt auf die Strategie NE zurückgeführt werden kann. Im Rahmen der Strategie NE 2002 war in Ergänzung zur Energieetikette ein weiteres Bewertungssystem für Personenwagen entwickelt worden (Kriterien für energieeffiziente und emissionsarme Fahrzeuge, KeeF). Damit sollten alle ökologisch und gesundheitlich relevanten Faktoren von

Personenfahrzeugen berücksichtigt werden. Gemäss UVEK Entscheid vom 30.3.2007 sollten Keef und Energieetikette zusammengeführt und zu einer Umweltetikette weiterentwickelt werden. Die Umweltetikette ist in der Zwischenzeit aber wieder verworfen worden. Der Bundesrat hat beschlossen, dass die Energieetikette beibehalten, aber verbessert wird. Künftig soll der CO<sub>2</sub>-Ausstoss stärker berücksichtigt werden. Zudem sollen alternative Antriebe und Treibstoffe mit der Energieetikette ebenfalls beurteilt werden können.

- › 4-2 Nachhaltiges Bauen: Die Initiative für die Aufnahme in die Strategie NE kam von der Fachgruppe Nachhaltiges Bauen der KBOB, welche verschiedene Bundesämter und Bauherren umfasst. Mit einem Bauvolumen von 50 Milliarden sei nachhaltiges Bauen sehr wichtig für die ganze Schweiz, was die Integration in eine Bundesratsstrategie rechtfertige. Gemäss dem Massnahmenverantwortlichen hatte die Strategie NE durchaus einen gewissen Einfluss auf die Lancierung einzelner Massnahmen im Bereich Nachhaltiges Bauen. Insbesondere die Mitwirkung des ARE in der Fachgruppe habe einen Einfluss gehabt.
- › 7-1-1: Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung (Teilmassnahme Präventionsgesetz): Die Strategie NE hatte gemäss unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern eine gewisse Vorbildwirkung für einzelne Elemente des Präventionsgesetzes (PrävG). So ist im PrävG auch eine alle vier Jahre zu erneuernde bundesrätliche Strategie vorgesehen und das PrävG schreibt eine Gesundheitsfolgenabschätzung für ausgewählte Vorhaben anderer Sektorpolitiken vor, ähnlich wie die NHB. Es ist schwierig abzuschätzen, ob die Strategie NE diesen Vorbildcharakter auch hätte entfalten können, wenn das PrävG nicht eine Massnahme des Aktionsplans gewesen wäre.
- › 8-6: Abgrenzung globale öffentliche Güter – Entwicklungspolitik: Die rechtliche Grundlage und der Referenzrahmen für die Umsetzung von Globalprogrammen und die Thematisierung der globalen öffentlichen Güter<sup>7</sup> (GPG) bildet für die DEZA in erster Linie die ‚Südbotschaft 2009–2012‘. Diese wurde in den Jahren 2007–2008 von der Abteilung ‚Analyse und Politik‘ der DEZA erarbeitet, die auch für Nachhaltige Entwicklung zuständig ist. Somit gab es bei der Erarbeitung von ‚Südbotschaft‘ und NE-Strategie 2008–2011 inhaltliche und personelle Überschneidungen, die dazu beitrugen, dass Elemente der NE-Strategie in die Südbotschaft eingeflossen sind. Die NE-Strategie trug gemäss dem Massnahmenverantwortlichen dazu bei, dass die DEZA die globalen Herausforderungen wichtiger nahm und hatte somit bei der Lancierung der Massnahme einen gewissen Einfluss. Zudem wurden auf

<sup>7</sup> Globale öffentliche Güter (englisch: Global Public Goods, kurz GPGs) sind Güter, die sich nicht auf nationalstaatliche Grenzen beschränken, sondern weltweit gültig sind. Beispiele für GPG sind: Saubere und intakte Umwelt, Klimastabilität, stabile Finanzmärkte, Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit, Gesundheit, Kontrolle ansteckender Krankheiten, kulturelles Erbe.

Grundlage der NE-Strategie interdepartementale Arbeitsgruppen (z.B. Wasser oder Klima) geschaffen, in denen die DEZA mitarbeitet. Heute, bei der operativen Umsetzung der Globalprogramme und der Wasserinitiative, scheint es keine Berührungspunkte zur Strategie NE mehr zu geben.

Wie diese Ausführungen zeigen, hatte die Strategie insbesondere bei drei Massnahmen oder Teilmassnahmen einen direkten Einfluss auf deren Lancierung (Umweltetikette, nachhaltiges Bauen, globale öffentliche Güter). Insgesamt ist die Wirkung der Strategie auf die Lancierung von Massnahmen laut den befragten Massnahmenverantwortlichen jedoch eher klein. Mit Ausnahme der hier erwähnten Massnahmen bzw. Teilmassnahmen wären alle anderen (Teil-)Massnahmen auch ohne die Strategie NE zustande gekommen.

Auch wenn nur in wenigen Fällen direkte Wirkungen der Strategie festgestellt wurden, hatte die Strategie dennoch für relativ viele Massnahmen oder Teilmassnahmen eine indirekte, legitimierende Wirkung (knapp 60%). Das heisst, dass die Aufnahme in die Strategie NE eine gewisse Anerkennung für die in der Massnahme vorgesehenen Aktivitäten und für die involvierten Akteure bringt. Damit trägt die Strategie indirekt zur Stärkung der Massnahme bei, indem beispielsweise damit argumentiert werden kann, dass die Massnahme Teil einer nationalen oder bundesrätlichen Strategie ist (Legitimation vom Bundesrat). Die legitimierende Wirkung der Strategie wird anhand einiger Massnahmen beispielhaft aufgezeigt:

- › 1-1 Weiterentwicklung Klimapolitik: Im Interview wurde erwähnt, dass die Einbettung in die Strategie NE dem Thema mehr Gewicht verleihe und dadurch mehr politischer Druck aufgebaut werden konnte.
- › 3-2 Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur: Gemäss dem Verantwortlichen für den Schwerpunkt „Stärkung öffentlicher Verkehr“ gibt die Strategie NE einen zusätzlichen Anreiz, die Massnahme anzugehen. Man habe sich auch dafür eingesetzt, dass die Überarbeitung des Leitbildes Langsamverkehr Teil der Strategie wurde, weil diese dem Leitbild eine höhere Legitimität verleihe.
- › 3-3 Massnahmenplan nachhaltige Mobilität: Als es um die Weiterführung des Dienstleistungszentrums für innovative und nachhaltige Mobilität ging, konnte man u.a. auch mit der Strategie NE argumentieren. Auch die Teilmassnahme „Verlagerung Luftverkehr“ bekomme durch den Einbezug in die Strategie mehr Rückenwind. Es werde ein Signal gesetzt, dass man sich auch im Bereich der Luftfahrt um nachhaltige Entwicklung kümmert.

- › 3-4 Massnahmenplan Verkehrssicherheit: Da es sich um eine eher umstrittene Massnahme handelt, haben sich die Verantwortlichen stark dafür eingesetzt, dass die Massnahme in die Strategie aufgenommen wird. Dies verleihe der Massnahme zusätzliche Legitimation.
- › 4-1-2: Integrierte Produktpolitik (IPP), Teilmassnahme privater Konsum: Die zuständige Sektion war stark daran interessiert, dass der Themenbereich IPP weiterhin Bestandteil der Strategie NE ist<sup>8</sup>. Das Argument, dass die Strategie NE eine Bundesratsstrategie ist und IPP in dieser Bundesratsstrategie enthalten ist, erhöht gemäss den Massnahmenverantwortlichen die Legitimation für die Umsetzung der Massnahme und deren Wirksamkeit.
- › 10-1 und 10-2 Massnahmen im Bildungsbereich: Sowohl die Verantwortlichen der EDK (10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der NE an Schweizer Schulen) wie auch der UNESCO-Kommission (10-2 Stärkung der nicht formellen und informellen Bildung) haben sich dafür eingesetzt, dass ihre Aktivitäten/Programme in die Strategie aufgenommen werden, weil dies den Aktivitäten eine höhere Legitimität verleihe.
- › 11-1 Schutz und Pflege des immateriellen Kulturerbes: Auch hier verleihe die Strategie der Massnahme eine zusätzliche Legitimation innerhalb der eigenen Institution (Bundesamt für Kultur). Zudem habe die Massnahme zu einem weiteren Projekt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Berufsbildung und -technologie geführt (Studie zu traditionellem Handwerk).

Bei den übrigen Massnahmen sehen die Verantwortlichen keinen Einfluss der Strategie NE. Es handelt sich um die Massnahmen in den Bereichen Energiepolitik, Agrarpolitik, Chemikalienpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sportpolitik, Aussenhandels- und Entwicklungspolitik (WTO, Millennium Development Goals) sowie Finanzpolitik. Bei der Massnahme im Bereich Finanzpolitik (9-1 Entwicklungsszenarien) habe man sich zwar erhofft, dass solche Langfristszenarien in der gewöhnlich kurzfristig – nämlich auf eine Legislatur – ausgelegten Finanzplanung mehr Gewicht bekommen. Dies sei aber nicht eingetreten, u.a. auch weil die Strategie NE bzw. der IDANE nur ein sehr geringes Gewicht hätten.

Auch bezüglich weiterer Massnahmen haben die Verantwortlichen teilweise bedauert, dass die Strategie keine stärkeren oder direkteren Wirkungen auf die Massnahme hat. Zwei Interviewpartnerinnen betonten v.a. den mangelnden Austausch und Querbezug zwischen den Massnahmen. Sie hatten sich erhofft, vom Austausch zwischen den verschiedenen beteiligten Ämtern und von den Erkenntnissen in den anderen Massnahmenbereichen profitie-

<sup>8</sup> Mit der Massnahme 4-1 sollen die Ergebnisse der Massnahme 4 der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 (Einführung einer Integrierten Produktpolitik) weitergeführt und konkretisiert werden.

ren zu können. In anderen Interviews wurde erwähnt, dass man im eigenen Amt bezüglich Nachhaltigkeit schon sehr weit sei und auf eigene Grundlagen (z.B. Nachhaltigkeitsindikatoren im Strassen- und Eisenbahnbereich) Bezug nehmen könne, weshalb die Strategie NE weniger relevant sei. In der Agrarpolitik ist der Nachhaltigkeitsgrundsatz sogar auf Verfassungsstufe verankert.

Von einer Interviewpartnerin wurde noch die Wirkung des Umsetzungscontrollings der Strategie (siehe Kapitel 2.2.2, Begleitmassnahmen) erwähnt. Dabei müssten sich die Massnahmenverantwortlichen einmal pro Jahr Gedanken machen, wie ihre Massnahme auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft wirkt und ob Nachhaltigkeitsaspekte genügend berücksichtigt werden. Dies deckt sich mit der Aussage einiger Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, dass sie die Strategie eigentlich nur wahrnehmen, weil sie die technischen Massnahmenblätter ausfüllen müssen. Über konkrete Wirkungen dieses Reportings auf die einzelnen Massnahmen wurde jedoch nichts gesagt.

### 2.3.2. WIRKUNGEN DER STRATEGIE AUF WEITERE BEREICHE

Die Strategie NE soll generell dazu beitragen, die Nachhaltige Entwicklung als „regulative Idee“ in den Sachpolitiken des Bundes zu verankern und sie soll auch mithelfen, die Nachhaltige Entwicklung auf Ebenen von Kantonen, Gemeinden und Unternehmen zu fördern. Auch wenn in der vorliegenden Evaluation die Wirkungen auf die Massnahmen des Aktionsplans im Vordergrund standen, haben wir soweit möglich auch Wirkungen der Strategie in anderen Bereichen erfasst.

#### **Weitere Wirkungen auf Bundesebene**

In den Interviews mit Massnahmenverantwortlichen und externen Akteuren wurden drei Arten von Wirkungen der Strategie auf Bundesebene erwähnt:

- › Die Strategie NE trage dazu bei, in der Bundesverwaltung das Bewusstsein/die Sensibilisierung für Nachhaltigkeit zu stärken. Die Strategie unterstütze die Diskussion in der Bundesverwaltung und habe dazu geführt, einen Prozess in Gang zu setzen.
- › Dadurch dass viele verschiedene Ämter und Departemente in die Strategie involviert sind, leiste die Strategie NE einen Beitrag zur departementsübergreifenden Kommunikation. Dies sei gerade für Querschnittsthemen, wie z.B. Langsamverkehr, besonders wichtig.
- › Dank der Strategie finden Nachhaltigkeitsaspekte auch in Sachpolitiken Eingang, die selber nicht Bestandteil des Aktionsplans sind. Als Beispiele nennt das ARE das neue Fachhochschulgesetz sowie die revidierte Beschaffungsverordnung des Bundes. Andere Inter-

viewpartnerinnen und Interviewpartner sind diesbezüglich eher kritisch. Sie finden, dass Nachhaltigkeit bei der Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Botschaften) in den einzelnen Politiksektoren noch viel zu wenig berücksichtigt werde.

### **Wirkungen auf Ebene von Kantonen, Gemeinden und Zivilgesellschaft**

Da insgesamt nur vier Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Gemeinden und NGO geführt wurden, können im Rahmen der vorliegenden Evaluation keine verlässlichen Aussagen zu den Wirkungen der Strategie ausserhalb der Bundesverwaltung gemacht werden. Aufgrund der geführten Interviews ergibt sich ein sehr positives Bild:

- › Die Strategie legitimiere die Nachhaltigkeitspolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Ohne eine Strategie auf Bundesebene würden sich einzelne Kantone oder Städte weniger oder gar nicht für Nachhaltigkeit engagieren.
- › Die Strategie diene als Inspirationsquelle und Orientierungsrahmen für kantonale und kommunale Programme. So könnten sich Kantone oder Gemeinden an den Leitlinien, Schlüsselthemen und Begleitmassnahmen der Strategie orientieren. Die Massnahmen des Aktionsplans seien hingegen für die kantonale oder kommunale Ebene weniger wichtig. Hier liege es an den Kantonen und Städten, Nachhaltigkeit weiter zu konkretisieren und eigene Massnahmen abzuleiten.
- › Die Strategie ermögliche es Kantonen und Städten oder auch NGO am nationalen Erfahrungsaustausch teilzunehmen.

Zu den Wirkungen auf Unternehmen oder die breite Bevölkerung haben die im Rahmen der Evaluation befragten Personen keine Aussagen gemacht.

## **2.4. PROBLEMLÖSUNGSBEITRAG (IMPACT)**

Auf der Ebene des Impacts soll abgeschätzt werden, welchen Beitrag die Strategie bzw. die einzelnen Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung leisten. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation war es jedoch nicht möglich, den Problemlösungsbeitrag aller Massnahmen zu untersuchen. Wir haben uns auf sieben ausgewählte Massnahmen beschränkt. Die Ergebnisse dieser Analysen sind den detaillierten Massnahmenbeschrieben im Anhang A3 zu entnehmen. Nachfolgend sind die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

### 3-3-3: Massnahmenplan nachhaltige Mobilität; Teilmassnahme Umweltetikette

Die Schlüsselherausforderung im Bereich nachhaltiger Verkehr besteht darin, die Mobilitätsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu befriedigen und gleichzeitig die Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt zu vermindern. Zwar hat sich die Umwelteffizienz des Verkehrs in den letzten Jahrzehnten insgesamt verbessert, beim Energieverbrauch und den Treibhausgasemissionen hat jedoch noch keine Trendwende im erforderlichen Ausmass stattgefunden. Da die Massnahme Umweltetikette inzwischen verworfen wurde, kann keine Aussage zu ihrem Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung gemacht werden. Allenfalls trägt sie indirekt zu einer Verbesserung bei, indem nun die Energieetikette für Personenfahrzeuge weiterentwickelt werden soll. Auch ohne Umweltetikette nimmt der CO<sub>2</sub>-Ausstoss pro Personenkilometer kontinuierlich ab. Die Gründe dafür sind Verbesserungen in der Fahrzeugtechnik (sparsamere Motoren) und der steigende Anteil der Dieselmotoren im Fahrzeugpark. Diese stossen weniger CO<sub>2</sub> aus (rund 10%) als Benzinmotoren, jedoch bei deutlich höheren Stickoxid- und Feinstaubemissionen. Die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Intensität vermochte jedoch das Wachstum der Verkehrsleistung (+21,4%) zwischen 1990 und 2006 nicht zu kompensieren. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des motorisierten Individualverkehrs stiegen in diesem Zeitraum um 11,3%. Es ist anzunehmen, dass die Umweltetikette einen positiven Einfluss auf die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen im Bereich Verkehr gehabt und die oben erwähnten Trends verstärkt hätte.

### 4-1-2: Integrierte Produktpolitik<sup>9</sup>; Teilmassnahme privater Konsum

Die Schlüsselherausforderung im Bereich Wirtschaft, Produktion und Konsum besteht darin, die Herstellung und den Konsum von Gütern, Dienstleistungen und Bauwerken so auszurichten, dass diese über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Die Teilmassnahme „4-1 (2) Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten“ befasst sich mit der Erarbeitung von Grundlagen zu nachhaltigem Konsum, stellt entsprechende Informationen zur Verfügung und arbeitet mit der Wirtschaft und mit Umwelt- sowie Konsumentenorganisationen zusammen, um private Konsumentinnen und Konsumenten zu nachhaltigem Konsum zu sensibilisieren und darüber zu informieren. Sie unterstützt die Weiterentwicklung der Informati-

<sup>9</sup> Die Massnahme 4-1 Integrierte Produktpolitik IPP befasst sich vornehmlich mit der Stärkung der Produktion und des Konsums von Gütern und Dienstleistungen, die hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen genügen - dies über die öffentliche Nachfrage und über fundierte ressourcenrelevante Informationen für Marktteilnehmende. Weiter werden Strategien zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltauswirkungen bei gleichwertiger oder erhöhter Produktqualität vorgeschlagen.

onen über Umwelt- und Sozillabels von PUSCH als Entscheidungshilfen für bewusstes Einkaufen. Das BAFU verfügt jedoch nicht über ein genügend hohes Budget, um eigene, mehrjährige und kostenintensive Kommunikationskampagnen zu führen, wie das z.B. beim BAG (Stop Aids, Grippeimpfung) oder dem SECO (Schwarzarbeit) der Fall ist. Kommunikationsarbeit geschieht deshalb häufig in Zusammenarbeit mit externen Partnern. Die konkreten Wirkungen der Massnahme können nicht beziffert werden, da es dazu keine weiterführenden Untersuchungen gibt.

Die Indikatoren von MONET zeigen auf, dass die Entwicklung im Bereich Produktion und Konsum insgesamt nicht in Richtung Nachhaltigkeit geht. Der Konsum von Bioprodukten nimmt zwar zu, der Absatz von Fairtrade-Produkten hingegen leicht ab. Die Abfall-Recyclingquote, aber auch die Siedlungsabfallmenge nehmen zu. Eine Entkoppelung von wirtschaftlichem Wachstum und Ressourcenverbrauch hat bis jetzt noch nicht stattgefunden, wie die Entwicklung der Indikatoren Materialintensität und totaler Materialaufwand zeigt. Angesichts der grossen Herausforderungen im Bereich Produktion und Konsum schätzen wir den Einfluss der Teilmassnahme aufgrund ihres beschränkten Rahmens und der beschränkten Mittel als eher gering ein. Die Rahmenbedingungen für einen nachhaltigkeitsorientierten Strukturwandel der Wirtschaft werden kaum verändert, da sich die Teilmassnahme erst mit der Erarbeitung von Grundlagen und mit der Unterstützung von Projekten Dritter zur Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten und -partner befasst.

#### **4-2: Nachhaltiges Bauen**

Das Bauwesen ist von hoher Relevanz für eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Z.B. werden rund 50% des Energiebedarfs für die Nutzung von Immobilien aufgewendet. Mit der Massnahme „Nachhaltiges Bauen“ soll dieser gewichtige Bereich in Richtung nachhaltige Entwicklung beeinflusst werden<sup>10</sup>. Im vergangenen Jahr wurde für sämtliche der geplanten Teilmassnahmen die Arbeit aufgenommen.

Durch die unterschiedliche Gestaltung der Massnahmen – unmittelbar wirkende Massnahmen und Massnahmen, bei welchen der Bund als Impulsgeber und Unterstützer wirkt –

<sup>10</sup> Die Massnahmen umfassen fünf komplementäre Bereiche: Die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung im Bauwesen des Bundes sollen durch eine umfassende Immobilienstrategie umgesetzt werden. Mit Hilfe einer Beschaffung von Bauleistungen und Bauwerken, die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen genügen, sollen die öffentlichen Bauherren einen Einfluss auf die privaten Anbieter ausüben, und dank inhaltlicher Abstimmung der existierenden Programme des Bundes untereinander sollen die Wirkungen dieser Programme erweitert werden. Durch Einflussnahme auf Vorschriften, Normen und Standards soll erreicht werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte sich im Bausektor weiter verbreiten. Schliesslich soll durch eine Stärkung des Netzwerkes Nachhaltiges Bauen in der Schweiz die Kooperation zwischen Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung verbessert werden.

wird laut den geführten Interviews eine breite Wirkung erzielt, welche im Detail jedoch schwer bezifferbar ist. Seitens der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wird als wichtigste Wirkung der verschiedenen (Teil-)Massnahmen die Vorbildfunktion des Bundes für Private und für die Wirtschaft hervorgehoben.

Trotz positiver Wirkungen zeigen die für nachhaltiges Bauen zentralen MONET-Indikatoren „Siedlungsfläche“ und „Siedlungsfläche pro Kopf“ nach wie vor eine negative Entwicklung. Die Entwicklung der Indikatoren „Endenergieverbrauch“ und „Erneuerbare Energie“ ist zwar neutral, zeigt aber ebenfalls noch nicht in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung. Wir kommen zum Schluss, dass das Engagement des Bundes in diesem Bereich auch weiterhin von grosser Bedeutung ist und eine Weiterführung und -entwicklung der bestehenden Massnahmen nötig ist. Eine Studie zum Netzwerk Nachhaltiges Bauen empfiehlt, nichtstaatliche Akteure noch stärker über Anreize und Verpflichtungen für konkrete Massnahmen zu gewinnen.

### **7-1-1: Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung, Teilmassnahme Präventionsgesetz**

Als wichtige Schlüsselherausforderung im Gesundheitsbereich wird die Zunahme von chronischen Krankheiten bezeichnet. Diese Zunahme ist wiederum eine Folge von Faktoren wie Übergewicht, Suchtproblemen oder psychischen Problemen, die auf Verhaltensweisen von Personen wie auch auf Determinanten wie Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Wohnverhältnisse, Verkehr etc. zurückzuführen sind. Über die Verbesserung der Gesundheitsdeterminanten und eine Veränderung von Verhaltensweisen kann diese Zunahme gebremst werden. Deshalb soll die Gesundheitspolitik viel stärker präventiv und gesundheitsfördernd und weniger kurativ ausgerichtet werden.

Mit dem Präventionsgesetz (PrävG) wird eine wichtige Basis gelegt für die Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung. Da es sich beim PrävG nur um ein Aufgaben- und Organisationsgesetz handelt, das keine direkten Wirkungen auf Wirtschaft oder Gesellschaft entfaltet, ist der Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen in diesem Bereich schwierig zu beurteilen. Es kann davon ausgegangen werden, dass das PrävG mittelfristig positive Wirkungen zeigen wird und einen Beitrag zur Gesundheitsförderung und zum Rückgang von chronischen Krankheiten leistet. Hierzu braucht es aber vor allem einen klaren politischen Willen und eine konsequente Weiterentwicklung und Umsetzung der mit dem PrävG vorgesehenen Gefässe und Ansatzpunkte.

Das Cockpit des BFS zeigt im Bereich „öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung“ im Durchschnitt eine neutrale Entwicklung. Eine negative Entwicklung zeigen die Indikatoren Gesundheitsausgaben und Übergewicht. Gerade in Hinblick auf das Problem der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen stellt sich die Frage, ob nicht zusätzliche Massnahmen nötig wären. Allein die Förderung der Prävention wird hier wohl nicht ausreichend sein. Wir sind der Ansicht, dass die in der Strategie beschriebenen Ziele und Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit noch stärker vor dem Aspekt der demografischen Entwicklung, d.h. der alternden Gesellschaft betrachtet werden müssten. Die damit verbundenen Kosten, der zunehmende Pflegebedarf und der absehbare Mangel an Gesundheitspersonal scheinen uns wichtige Herausforderungen zu sein, für die entsprechende Massnahmen getroffen werden müssten.

#### **8-6: Abgrenzung globale öffentliche Güter – Entwicklungspolitik**

Der wirtschaftliche Globalisierungsprozess ist mit bedeutenden Umwelt-, Entwicklungs- und Armutsherausforderungen verknüpft. Die globalen natürlichen Ressourcen werden insbesondere durch westliche Länder nach wie vor zu stark beansprucht, aber auch in wichtigen, grossen Schwellenländern wächst der Ressourcenverbrauch stetig. Die globalen Umweltveränderungen nehmen also zu und nur international koordiniertes Handeln wird die damit verbundenen Probleme effektiv und effizient angehen können. Im Bereich der Armutsbekämpfung ist das Erreichen der meisten Millennium-Entwicklungsziele in weite Ferne gerückt; insbesondere auch wegen der gegenwärtig ungehindert fortgeführten Umweltzerstörung. Die globalen öffentlichen Güter (GPG) haben sich in der öffentlichen Diskussion als Konzept für die Lösung globaler Herausforderungen generell durchgesetzt. Mit der Massnahme 8-6 soll erreicht werden, dass die Schweiz einen angemessenen Beitrag leistet an die Bereitstellung und Finanzierung von GPG sowie an die Prävention gegenüber Schäden, welche durch Unterversorgung mit GPG entstehen. Als Resultat der Umsetzung der Massnahme 8-6 hat die DEZA seit 2008 drei globale Programme (Klimawandel, Ernährungssicherheit, Migration) sowie eine globale Initiative zu Wasser eingerichtet.

Damit die Massnahme 8-6 ihre volle Wirkung entfalten und einen wesentlicheren Beitrag an die immensen Umwelt- und Entwicklungsherausforderungen leisten kann, wäre insbesondere die Erhöhung des öffentlichen Budgets für die Entwicklungszusammenarbeit auf die seit langem geforderten 0.5% des Bruttonationaleinkommens notwendig (Massnahme 8-3 des Aktionsplans). Im September 2010 hat der Bundesrat zuhanden des Parlaments eine Botschaft verabschiedet, welche darlegt, wie die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungs-

hilfe auf 0.5% des BNE bis 2015 erreicht werden kann. Diese Botschaft wird in der kommenden Herbstsession im Parlament weiter behandelt. Wenn der Erhöhung der öffentlichen Gelder zugestimmt wird, fliessen die zusätzlichen bilateralen Mitteln vollumfänglich in das Globalprogramm Klima (insbesondere für Adaptation) und in die Wasserinitiative. Zudem wird dies der Schweiz erlauben, ihren multilateralen Verpflichtungen nachzukommen.

Um die globalen Umwelt- und Entwicklungsherausforderungen zu bewältigen, bräuchte es neben diesen wichtigen politischen Entscheiden und den darüber hinausgehenden internationalen Anstrengungen unserer Ansicht nach insbesondere auch eine koordiniertere Vorgehensweise und eine bessere Kohärenz zwischen allen involvierten Departementen in der Schweiz. Auch das von der UNO definierte Ziel, die Höhe der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0.7% des BIP anzuheben, ist noch in weiter Ferne.

### **9-1: Entwicklungsszenarien Finanzpolitik**

Nachhaltige Entwicklung verlangt, dass die gegenwärtigen Generationen nicht auf Kosten der Zukünftigen leben. Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik zeichnet sich aus durch ein ausgeglichenes Bundesbudget, eine tiefe Verschuldungsquote und eine im internationalen Vergleich niedrige Staats- und Fiskalquote. Aufgrund der Neuverschuldung des Bundes seit 1990 sind verschiedene Massnahmen (Schuldenbremse, Ergänzungsregel) und Reformen im Gang, um die Ausgabendynamik des gesamten Bundeshaushalts zu verringern. Ziel ist die Stabilisierung der Staatsquote bis 2015. Das Budget und der Finanzplan des Bundes bilden langfristige Entwicklungen wie z.B. die Demographie nur ungenügend ab. Aus diesem Grund werden mindestens alle vier Jahre „Entwicklungsszenarien“ für bestimmte Aufgabenbereiche erstellt, die Entwicklungstendenzen mit ihren finanziellen Folgen über den kurzfristigen Zeithorizont der Finanzplanung hinaus aufzeigen und eine Beschreibung von möglichen Politikoptionen beinhalten.

Die ersten Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen wurden in den Finanzkommissionen des Parlaments vorgestellt und haben durchaus Interesse ausgelöst. Departementsintern seien laut Interviewpartnern jedoch weder der Bericht „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“ noch die Entwicklungsszenarien auf grosses Interesse gestossen. Die Resultate der Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen hätten gemäss Aussagen der Verantwortlichen insgesamt besser verwertet werden können. Allerdings erleben die Entwicklungsszenarien momentan Aufschwung, wohl ausgelöst durch die erneute verstärkte Thematisierung der alternden Gesellschaft und den damit verbundenen Aufgaben, Lasten und Probleme.

Insgesamt beurteilen wir die (potenzielle) Wirksamkeit der Massnahme als beachtlich, den Beitrag der Massnahme zur Bewältigung der Herausforderung einer nachhaltigen Finanzpolitik jedoch als eher klein, insbesondere solange Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen und Entwicklungsszenarien nicht das notwendige Politikinteresse gewinnen können. Um die Herausforderungen einer nachhaltigen Finanzpolitik zu meistern, gilt es auch die Entwicklung anderer Indikatoren im Auge zu behalten. So sind gemäss MONET-Cockpit die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern seit 2006 wieder rückläufig. Finanzpolitische Instrumente, die umweltfreundliches Handeln unterstützen, wären jedoch wichtig im Sinne zur weiteren Förderung einer nachhaltigen Finanzpolitik.

#### **10-1: Weiterführung der Politik zur Verankerung der NE an den Schulen**

Wissen als Ergebnis von Bildung, Forschung und Innovation trägt in verschiedenster Hinsicht zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Bei der untersuchten Massnahmen handelt es sich um den "Massnahmenplan 2007–2014 Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)" der von den Kantonen (Generalsekretariat der ErziehungsdirektorInnenkonferenz EDK) zusammen mit sieben Bundesstellen im Rahmen der Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildung für Nachhaltige Entwicklung (SK BNE) lanciert wurden. Ziele des Massnahmenplans sind die Integration der BNE in die sprachregionalen Lehrpläne, in die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung und in die Qualitätsentwicklung von Schulen.

Zum aktuellen Zeitpunkt können erst Aussagen zu den potenziellen Wirkungen der Massnahme gemacht werden, da die Massnahmen noch nicht vollständig umgesetzt sind. Die Integration der BNE in die Lehrpläne wäre nach Ansicht der EDK ein wesentlicher Fortschritt, da dies die Lehrpersonen dazu legitimiere im Bereich der NE tätig zu werden. Unklar ist zurzeit jedoch, wie prominent das Thema NE in den Lehrplänen tatsächlich platziert werden wird. Aus Sicht des Bundes verläuft die Integration nicht wunschgemäss. Die Integration in die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen und die Bereitstellung von fachdidaktischen Grundlagen kommt aus Sicht der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner hingegen besser voran. Diese Massnahme werde mittelfristig zu einem einheitlichen Verständnis von BNE und zu einer stärkeren Institutionalisierung des Themas führen.

Wir gehen davon aus, dass der Massnahmenplan der SK BNE mittel- und langfristig einen Beitrag zur Förderung des Verständnisses für die Zusammenhänge zwischen Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Umwelt bei den Schülerinnen und Schülern und somit in der gesamten Bevölkerung leistet. Die Schlüsselherausforderungen im Bereich der Bildung sind allerdings nicht auf BNE beschränkt. U.a. geht es im Bildungsbereich auch darum, ein hohes

Niveau an Fach- und Schlüsselkompetenzen in der Bevölkerung sicher zu stellen, die Qualität der Bildung zu sichern und nachhaltig zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhöhen. Der Massnahmenplan leistet somit nur einen Teilbeitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen im Bildungsbereich. Betrachtet man die für den Bildungsbereich ausgewählten MONET-Indikatoren wird deutlich, dass noch weitere Massnahmen nötig sind, um die Herausforderungen im Bildungsbereich zu bewältigen. Wir denken beispielsweise an verschiedene Massnahmen im Bereich der Berufsbildung, die die Verringerung des Anteils der Jugendlichen ohne postobligatorischen Abschluss zum Ziel haben.

### **Fazit**

Insgesamt leisten alle untersuchten Massnahmen einen Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung. Bei einer Massnahme (Umweltetikette) ist der Beitrag nur indirekt, da sie gar nicht umgesetzt wird. Bei zwei Massnahmen stufen wir den Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen als eher gering ein. Zum einen die Massnahme zum privaten Konsum, die sich auf die Erarbeitung von Grundlagen beschränkt, zum anderen die finanzpolitischen Entwicklungsszenarien, die politisch (noch) zu wenig wahrgenommen werden, um eine echte Wirkung zu erzeugen. Vier Massnahmen haben unserer Ansicht nach ein sehr hohes Wirkungspotenzial, sind aber alleine nicht ausreichend, um die Herausforderungen zu bewältigen (Präventionsgesetz, Massnahmenplan SK BNE, globale öffentliche Güter und nachhaltiges Bauen).

### 3. BEURTEILUNG DURCH DAS EVALUATIONSTEAM

#### 3.1. BEURTEILUNG DES INHALTLICHEN KONZEPTS

Auf Basis der Interviews und Dokumentenanalysen kommen wir zum Schluss, dass die Strategie NE angemessen und zweckmässig ist und im Grossen und Ganzen die relevanten Herausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung angeht. Die Leitlinien und die Schlüsselherausforderungen sind breit akzeptiert und dienen verschiedenen Akteuren als wichtiger Bezugsrahmen, so dass sich auf dieser normativen, konzeptionellen Ebene keine grundlegende Überarbeitung aufdrängt. Die enge Anlehnung an die Schlüsselherausforderungen der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie erscheint sinnvoll, sie bringt jedoch den Nachteil mit sich, dass nicht ohne Weiteres neue Themenfelder hinzugefügt werden können. Aus unserer Sicht verbleibt der Spielraum genügend gross, um eigene Schwerpunkte zu setzen. Unglücklich erscheint uns die Unterscheidung von Schlüsselherausforderungen und den so genannten transversalen Themen, die in der EU-Strategie nochmals anders strukturiert und benannt sind.

Grundsätzlicher Überarbeitungsbedarf besteht aus unserer Sicht vor allem in zwei Bereichen: Erstens in Bezug auf die Formulierung von klaren Zielen und zweitens in Bezug auf das Massnahmenkonzept. Wie die Dokumentenanalyse zeigt, fehlen sowohl bei den Leitlinien wie auch im Aktionsplan klare, operable Ziele. Ohne messbare Ziele ist es aber nicht möglich, den Fortschritt der Strategie zu beurteilen. In der Strategie werden zwar die MONET-Indikatoren aufgeführt, diese stehen jedoch ohne klaren Bezug zu den beschriebenen Leitlinien und Schlüsselherausforderungen und verbleiben „im luftleeren Raum“.

In Bezug auf das Massnahmenkonzept sehen wir verschiedene Probleme. Erstens sind die instrumentellen Massnahmen (MONET, NHB) in der Strategie zu wenig prominent dargestellt. Sie werden zwar im Kapitel „Zuständigkeiten und Begleitmassnahmen zur Umsetzung der Strategie“ aufgeführt, sind dort unserer Ansicht nach aber zu wenig klar von der Beschreibung von Zuständigkeiten und Zusammenarbeitsformen abgegrenzt. Zweitens stimmen wir mit der Ansicht verschiedener Interviewpartnerinnen und Interviewpartner überein, dass die Auswahl der inhaltlichen Massnahmen ziemlich beliebig erscheint. Unserer Ansicht nach ist es durchaus sinnvoll im Rahmen der Strategie aufzulisten, was auf Bundesebene alles getan wird für die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen und welche Massnahmen dafür besonders relevant sind. Es ist auch gerechtfertigt einzelne dieser Massnahmen zu priorisieren. Obwohl Kriterien für die Auswahl der Massnahmen existieren, ist die Auswahl unserer Ansicht nach jedoch zu wenig nachvollziehbar und es fehlt teilweise auch der

Bezug zu den aufgeführten Indikatoren der Nachhaltigen Entwicklung. Wie wir in den Interviews erfahren haben, erfolgte die Zusammenstellung der Massnahmen denn auch nicht primär aus sachlichen Überlegungen, sondern vor allem aufgrund der Bereitschaft einzelner Personen oder Stellen, ihre Massnahme für die Strategie zur Verfügung zu stellen. Drittens ist unserer Ansicht nach problematisch, dass die Organe der Strategie (ARE/IDANE) auf die Massnahmen des Aktionsplans gar keinen Einfluss ausüben können. Dies führt uns zur Überlegung, dass es allenfalls sinnvoller wäre, die instrumentellen (Begleit-)Massnahmen stärker zu gewichten. Denn gerade hier haben die Strategieorgane die Möglichkeit, die Massnahmen mit zu gestalten und zu steuern. Zudem kann über die instrumentellen Massnahmen erreicht werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte in allen Politiksektoren vermehrt berücksichtigt werden, v.a. über die NHB und allenfalls über die Umsetzung von Art. 141 des Parlamentsgesetzes (siehe weiter unten).

### 3.2. BEURTEILUNG DER ORGANISATION

Auf organisatorischer Ebene stellt sich die Frage, ob die gewählte Organisationsstruktur für die Umsetzung der Strategie NE geeignet und zweckmässig ist.<sup>11</sup> Auffällig ist, dass heute bezüglich Organisation fast die gleichen Aspekte kritisiert werden wie bei der Evaluation vor vier Jahren: Die mangelnde Verbindlichkeit der Strategie, der geringe Stellenwert des IDANE und die geringe Verankerung in den Bundesämtern. Dies ist in dem Sinne nicht weiter erstaunlich, als dass seit der letzten Evaluation keine grundsätzlichen Anpassungen der Organisationsstrukturen vorgenommen wurden. Dies war aufgrund der damaligen politischen Konstellation im Bundesrat offenbar nicht möglich. Es scheint aber auch keine einfache Lösung für die kritisierten Punkte zu geben. Vielmehr stellt sich am Beispiel der Strategie NE ganz grundsätzlich die Frage, wie eine transversale Strategie auf Bundesebene angesichts der stark departemental geführten Dossiers effektiv organisiert und umgesetzt werden kann.

Die Steuerungsorgane ARE/IDANE zeichnen sich dadurch aus, dass sie ausschliesslich eine koordinierende Funktion haben. Sie haben keine Weisungsbefugnis gegenüber den Fachämtern, die allein für die Umsetzung und Finanzierung der einzelnen Massnahmen des Aktionsplans zuständig sind. Die geringe Kompetenzausstattung der Steuerungsorgane der Strategie macht es diesen praktisch unmöglich, stärker auf die Umsetzung der Strategie

<sup>11</sup> Die Frage der institutionellen Verankerung der NE in den Verwaltungseinheiten des Bundes haben wir nur am Rande behandelt. Sie ist Gegenstand einer separaten Untersuchung des Idheap (Idheap 2010).

Einfluss zu nehmen. Eine Steuermöglichkeit besteht für ARE/IDANE am ehesten über die Begleitmassnahmen. Allenfalls könnte eine „Aufwertung“ dieser Massnahmen auch zu einer Aufwertung von ARE/IDANE beitragen (siehe auch Beurteilung inhaltliches Konzept). Wenn die Verbindlichkeit der Strategie und der Stellenwert der Steuerorgane jedoch wirklich erhöht werden sollen, müssen die Steuerorgane vom Bundesrat mit zusätzlichen Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet werden. Dies würde es dann auch rechtfertigen, dass gewisse Vorgaben für die Vertreterinnen und Vertreter im IDANE gemacht würden, z.B. dass die Vertreterinnen und Vertreter mindestens eine gewisse Funktionsstufe haben müssen (Stufe Direktion/ Abteilungsleitung/ Sektionsleitung).

Schliesslich wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die Koordination der Strategie NE beim ARE am richtigen Ort angesiedelt ist. Die Überlegung, das Querschnittsthema Nachhaltigkeit nicht bei einem Fachamt, sondern bei einer departementsübergreifenden Stelle anzusiedeln, ist nach unserer Ansicht nachvollziehbar. Allerdings gibt es auf Basis der Evaluationsergebnisse nicht genügend Gründe und überzeugende Alternativen, um eine solche institutionelle Änderung ins Auge zu fassen. Zu gross wäre unseres Erachtens die Gefahr, dass das beim ARE aufgebaute und wertvolle Know-how, Netzwerk und Engagement für die NE verloren gingen. Zudem gibt es beim Bund kein Präsidialdepartement und neben dem Bundesrat mit Ausnahme der Bundeskanzlei keine eigentliche departementsübergreifende Stelle.

Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung ist es, wenn die Strategie NE mit der Legislaturplanung enger gekoppelt und mit der Bundeskanzlei enger koordiniert wird. Dabei genügt es allein noch nicht, die Strategie NE in der Legislaturplanung zu erwähnen und zeitlich aufeinander abzustimmen. In einem weiteren Schritt sollte geprüft werden, wie in Zukunft Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen der Legislaturplanung bzw. bei der Erarbeitung der wichtigsten Vorhaben der Legislatur noch stärker berücksichtigt werden können. Einen Anknüpfungspunkt dazu böte der Art. 141 des Parlamentsgesetzes. Im Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei sind dazu bereits wesentliche Grundlagen geschaffen worden: So müssen gemäss Leitfaden nicht nur die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Vorlage, sondern auch die Wirkungen auf Gesellschaft und Umwelt – und in der neusten Version des Leitfadens auch die Auswirkungen auf künftige Generationen – aufgezeigt werden. Es könnte nun beispielsweise ein Auftrag der neuen Strategie NE sein, die Umsetzung dieser Vorgaben zu überprüfen und zu verbessern.

### 3.3. BEURTEILUNG DER UMSETZUNG

Die Umsetzung der Strategie, d.h. die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans und der verschiedenen Begleitmassnahmen, verläuft insgesamt zufriedenstellend. Auf Basis der mehrheitlich positiven Rückmeldungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner beurteilen wir das Management der Strategie durch ARE/IDANE als zweckmässig. Allerdings haben ARE/IDANE aufgrund der eingeschränkten Kompetenzen nur einen kleinen Handlungsspielraum. Dies zeigt sich bei allen Management- und Begleitaufgaben: dem Controlling, der Kommunikation und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsbeurteilung.

Das Umsetzungscontrolling des ARE zu den Massnahmen des Aktionsplans geht nicht über ein Monitoring des Umsetzungsstandes hinaus. Ein eigentliches Controlling auf Stufe der Gesamtstrategie existiert nicht. Diese wäre unserer Ansicht nach Aufgabe des IDANE. Im Rahmen der Überprüfung der Strategie NE müsste der IDANE regelmässig analysieren, was die Umsetzung der bestehenden Massnahmen für die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen bringt und wo allenfalls zusätzlicher Handlungsbedarf besteht (siehe dazu auch unseren Vorschlag in Kapitel 4.1, Figur 7). Ein solches Vorgehen könnte auch als „Nachhaltigkeitsberichterstattung“ bezeichnet werden. Im Rahmen einer solchen Nachhaltigkeitsberichterstattung bestünde auch die Möglichkeit, neue Massnahmen anzuregen und beim Bundesrat einzubringen. Voraussetzung für ein solches Vorgehen ist natürlich, dass der Bundesrat den IDANE mit dieser Aufgabe betraut und mit entsprechenden Mitteln und Kompetenzen ausstattet.

Ähnlich wie beim Controlling geht es dem ARE bei der Kommunikation. Das ARE hat zwar einige gute Gefässe für die Zielgruppenkommunikation entwickelt, insbesondere im Rahmen des Forums und des Dialogs NE. Für eine umfassende Kommunikation auf verschiedenen Ebenen hat es aber weder die Mittel noch die Kompetenzen. Es sieht sich deshalb immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, dass die Strategie und das Thema Nachhaltigkeit generell in der Verwaltung, der Politik und der Gesamtbevölkerung zu wenig bekannt seien. Es erscheint uns deshalb besonders wichtig, dass ARE und IDANE einzelne Events wie der kommende Rio+20-Gipfel als Chance für die Kommunikation der Strategie nutzen. Ein Gefäss wie die oben erwähnte „Nachhaltigkeitsberichterstattung“ würde ebenfalls mehr Aufmerksamkeit auf die Strategie NE lenken.

Wie die Evaluation zeigt, wurde das Instrument der NHB im Rahmen der Umsetzung der Strategie zwar weiterentwickelt, Anwendung und Verbreitung der NHB sind aber noch nicht zufriedenstellend. Die Bundesämter sind auch nicht verpflichtet, eine NHB durchzuführen wie dies bei der RFA eher noch der Fall ist. Um aus der NHB ein wirksames Instrument zu

machen, müsste wohl der Bundesrat verbindlich vorgeben, bei welcher Art von Vorhaben eine NHB durchgeführt wird (oder eine erweiterte RFA bzw. ein generelles Impact Assessment unter Einbezug der drei Nachhaltigkeitsdimensionen). So ähnlich ist dies für die Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) im Präventionsgesetz vorgesehen: In der alle vier Jahre zu erneuernden bundesrätlichen Strategie für Prävention und Gesundheitsförderung wird festgelegt, welche Vorhaben einer Gesundheitsfolgenabschätzung unterzogen werden. Unserer Ansicht nach sollte geprüft werden, ob dies in Zukunft in der Strategie NE nicht ähnlich gehandhabt werden könnte. Dabei wäre darauf zu achten, dass die aus Nachhaltigkeitsicht besonders „kritischen“ Vorhaben ausgewählt würden und nicht Vorhaben, die voraussichtlich v.a. positive Wirkungen auf NE haben werden (wie z.B. die Massnahmen des Aktionsplans). Dazu bestünde beispielsweise die Möglichkeit, dass das ARE ein Screening der Legislaturplanung durchführt und auf dieser Basis eine Auswahl von Vorhaben vorschlägt. Ebenfalls wichtig wäre es, die bestehenden Ex-ante-Prüfinstrumente – insbesondere die RFA, die NHB und die GFA – bestmöglich zu koordinieren oder sogar zu einem Instrument zusammen zu führen. Dazu könnte es z.B. sinnvoll sein, ein Kompetenzzentrum für die Durchführung von Ex-ante-Prüfungen zu schaffen. Eine enge Anbindung an das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung ist in unseren Augen ebenfalls empfehlenswert.

### 3.4. BEURTEILUNG DER WIRKUNGEN (OUTCOME UND IMPACT)

Es gibt zwei Arten, die Wirksamkeit der Strategie zu betrachten. Zum einen kann die Wirkung der Strategie und der einzelnen Massnahmen des Aktionsplans insgesamt angeschaut werden. In dieser Betrachtungsweise ist der Impact oder Problemlösungsbeitrag der Strategie als bedeutend zu beurteilen, weil die einzelnen Massnahmen des Aktionsplans alle einen – mehr oder weniger – grossen Beitrag an die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung leisten. Wird allerdings nur die Wirksamkeit der Strategie im engeren Sinne angeschaut, sieht die Bilanz etwas weniger gut aus. So übt die Strategie auf den grössten Teil der darin enthaltenen Massnahmen keine oder höchstens eine indirekte Wirkung aus. Der allergrösste Teil der Massnahmen wäre auch ohne Strategie NE lanciert und umgesetzt worden. Der nicht unwesentliche Beitrag der Strategie NE liegt darin, die einzelnen Massnahmen verstärkt zu legitimieren. Für viele Massnahmen wirkt die Integration in die Strategie NE unterstützend, sie bekommen dadurch zusätzlichen Rückenwind, ihre Umsetzung wird allenfalls beschleunigt. Der genaue Mehrwert der Strategie für die einzelnen Massnahmen lässt sich nur schwer abschätzen, aber er scheint vorhanden und spürbar zu sein.

Wenn die Legitimationsfunktion der Strategie für einzelne sektorpolitische Massnahmen auch zukünftig im Vordergrund stehen soll, sollte unserer Ansicht nach zumindest die Auswahl der Massnahmen transparenter hergeleitet und besser begründet sein (siehe auch Beurteilung inhaltliches Konzept). Dies setzt voraus, dass in einem ersten Schritt wirklich alle für die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen relevanten Massnahmen oder Handlungsansätze aufgezählt werden. Aus diesen müssten dann diejenigen Massnahmen ausgewählt werden, von denen man sich entweder die grösste Wirkung verspricht oder für die eine zusätzliche Legitimation durch den Bundesrat besonders wichtig ist. In Ansätzen wurden diese Kriterien für die Massnahmenauswahl bereits bisher angewendet, sie wurden jedoch noch nicht konsequent umgesetzt. Wir empfinden es auch als störend, wenn bei der Beschreibung der Schlüsselherausforderungen oder transversalen Themen ganz wichtige Massnahmen gar nicht erwähnt werden, wie dies z.B. bei den Massnahmen der Berufsbildung der Fall ist.

Positiv sind in unseren Augen die weiterreichenden Wirkungen der Strategie auf Bundesebene wie auch auf Ebene von Kantonen und Gemeinden zu würdigen. Auch wenn wir zu dieser Frage nur wenige Interviews führen konnten, zeigt sich doch die grosse Bedeutung der Strategie als Orientierungsrahmen und für die Legitimation von Aktivitäten auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden. Und auch auf Bundesebene trägt die Strategie zur Sensibilisierung und Diskussion über die NE bei. Hier könnte man sich fragen, wie die sensibilisierende und legitimierende Wirkung der Strategie noch verstärkt werden könnte, z.B. mit zusätzlichen Massnahmen im Kommunikationsbereich. Klarere Zielvorgaben und ein griffigeres und nachvollziehbareres Massnahmenkonzept können zudem helfen, die Strategie wirkungsvoller auszugestalten.

## 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 4.1. GESAMTBEURTEILUNG

Wie die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragungen zeigen, ist die Existenz einer Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes grundsätzlich unbestritten und die Leitlinien und die themenspezifischen Schlüsselherausforderungen geniessen eine hohe Akzeptanz. Am stärksten kritisiert werden der geringe Stellenwert der Steuerorgane, die mangelnde Verbindlichkeit der Strategie und die Konzeption des Aktionsplans.

Die Analysen zur Wirksamkeit der Strategie zeigen weiter, dass die Massnahmen des Aktionsplans einen relevanten Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung leisten. Allerdings beeinflusst die Strategie die einzelnen Massnahmen grösstenteils nur indirekt, indem sie zu deren Legitimierung beiträgt. Der allergrösste Teil der Massnahmen wäre auch ohne Strategie NE realisiert worden. Daneben hat die Strategie auch eine wichtige legitimierende Wirkung für die Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden im Bereich der NE und trägt zur Sensibilisierung für das Thema bei.

Zu den grössten Stärken der Strategie NE zählt in unseren Augen ihre Funktion als Orientierungs- und Bezugsrahmen für alle im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung tätigen Akteure auf der Ebene von Bund, Kantonen, Gemeinden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Eine weitere Stärke ist ihre hohe Legitimation, da sie alle vier Jahre vom Bundesrat verabschiedet wird. Zudem legt die Strategie die Verantwortlichkeiten für die Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene fest und stellt durch ARE/IDANE die bundesinterne Koordination sicher.

Die Evaluation gibt auch Hinweise auf verschiedene Schwächen der Strategie. Zum Teil wurden diese Schwächen bereits bei der letzten Evaluation erkannt, die entsprechenden Empfehlungen der Evaluation und des IDANE aber nicht vollumfänglich umgesetzt. Dies ist jedoch verständlich vor dem Hintergrund, dass die Strategie NE damals politisch sehr umstritten war und eine stark erneuerte Strategie im Bundesrat kaum Chancen gehabt hätte. In Hinblick auf die geplante Erneuerung der Strategie stellen wir insbesondere in vier Bereichen Verbesserungsbedarf fest:

#### **1. Mangelnde Zielorientierung erschwert die Überprüfbarkeit der Strategie NE**

Die Strategie enthält weder generelle Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung noch Ziele auf der Ebene der thematischen Schlüsselherausforderungen. Das Fehlen von klaren und messbaren Zielen erschwert nicht nur die Lesbarkeit des Strategiepapiers und schmälert die Verbind-

lichkeit der Strategie, insbesondere erschwert es auch deren Überprüfung. Aus Sicht des Evaluationsteams wäre es sinnvoll, in der Strategie verschiedene Zielebenen zu unterscheiden (siehe Tabelle 15).

<b>ÜBERBLICK ZIELEBENEN</b>		
<b>Ebenen der Strategie NE</b>	<b>Zielebene</b>	<b>Beispiele</b>
Leitlinien der Strategie	Langfristziele (Ziele der Nachhaltigkeitspolitik)	Z.B. je ein Ziel zur sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeitsdimension formulieren. <sup>12</sup>
Schlüsselherausforderungen	Mittelfristziele <sup>13</sup> (Ziele der Strategie)	Bsp. Schlüsselherausforderung „öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegung“: Die Zunahme der chronischen Krankheiten verlangsamt sich bis 2016 um X Prozent.
Massnahmen (sektorpolitische und instrumentelle Massnahmen)	Umsetzungsziele	Bsp. für ein Ziel einer instrumentellen Massnahme: Es werden jährlich mind. 4 NHB zu nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben der Legislaturplanung durchgeführt.

Tabelle 15 Eigene Darstellung.

## 2. Es fehlt ein umfassendes Controlling der Gesamtstrategie

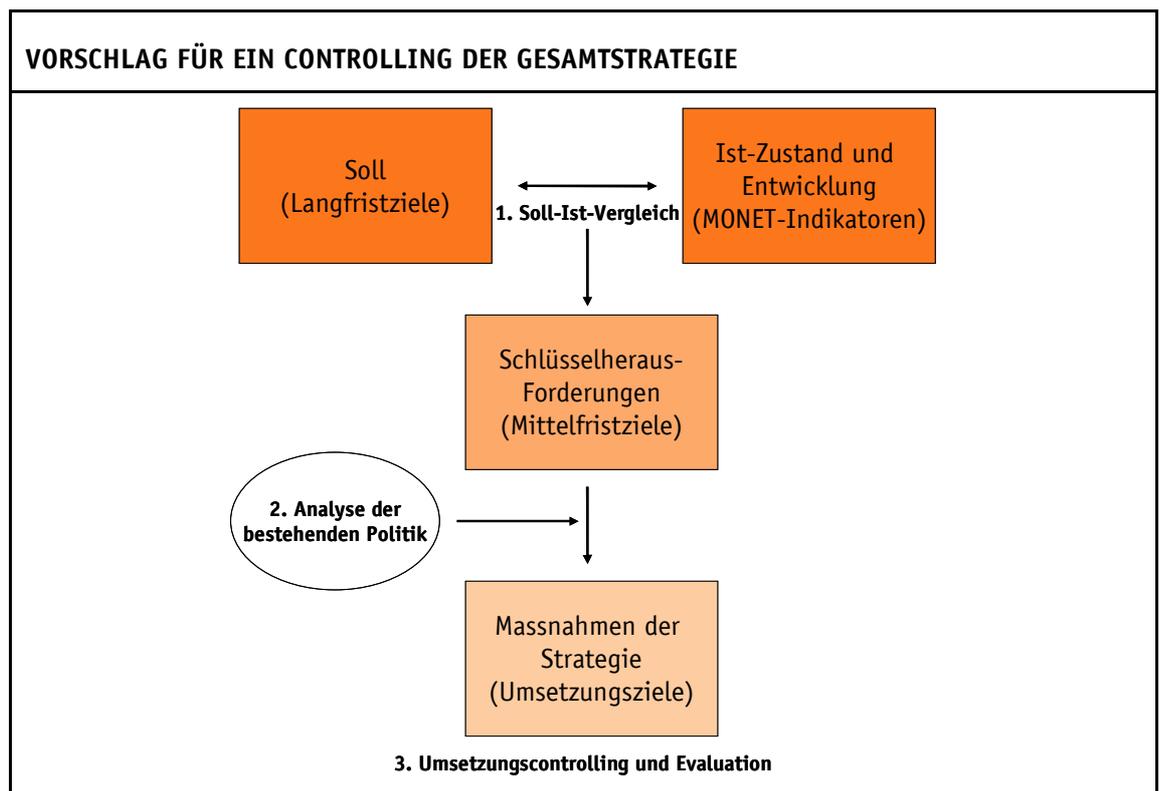
Das Controlling der Strategie NE wurde zwar in den letzten Jahren ausgeweitet, es fehlt jedoch nach wie vor ein umfassendes und systematisches Controlling der Gesamtstrategie. Das technische Umsetzungscontrolling auf der einen und MONET auf der anderen Seite reichen dazu nicht aus. Unserer Ansicht nach sollte alle vier Jahre eine grundlegende Überprüfung der Zielerreichung der Strategie vorgenommen werden. Dazu schlagen wir ein Vorgehen in drei Schritten vor:

1. In einem ersten Schritt wird ein Abgleich zwischen dem Soll-Zustand (Langfristziele der NE) und dem Ist-Zustand (gemessen anhand der MONET-Indikatoren) vorgenommen. Dabei zeigt sich in welchen Bereichen, der grösste Handlungsbedarf besteht. Ausgehend von diesem Soll-Ist-Vergleich werden die Schlüsselherausforderungen der NE bestimmt und die entsprechenden Mittelfristziele festgelegt.

<sup>12</sup> Siehe z.B. die „Hauptziele“ in der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie. Als Beispiel: Soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt: „Förderung einer demokratischen, gesunden, sicheren und gerechten Gesellschaft, die sich auf soziale Integration und Zusammenhalt stützt, die Grundrechte und die kulturelle Vielfalt achtet, die Gleichstellung von Männern und Frauen gewährleistet und Diskriminierung jeglicher Art bekämpft.“

<sup>13</sup> Diese Ziele sollen sich auf die jeweilige Periode der Strategie, z.B. 2008-2011 bzw. 2012-2015 beziehen.

2. In einem zweiten Schritt wird auf Basis eines Vergleichs mit der bestehenden Politik (Analyse der bestehenden sektorpolitischen Massnahmen zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen) eine Beurteilung vorgenommen, welche Massnahmen für die Erreichung der Strategieziele besonders wichtig sind und deshalb gestärkt werden sollen und ob allenfalls zusätzliche Massnahmen nötig sind. Auf dieser Grundlage werden die Massnahmen des Aktionsplans (sektorpolitische und instrumentelle Massnahmen) festgelegt.
3. In einem dritten Schritt werden die Umsetzung der einzelnen Massnahmen (Umsetzungscontrolling) und die Erreichung der Strategieziele überprüft (Evaluation). Dabei soll der Beitrag der Massnahmen zur Erreichung der Strategieziele abgeschätzt werden (Problemlösungsbeitrag).



Figur 7 Eigene Darstellung.

Alle drei Schritte zusammen könnten die Grundlage bilden für eine umfassende Nachhaltigkeitsberichterstattung des IDANE zuhanden des Bundesrats.

### **3. Die Massnahmen können zu wenig durch die Organe der Strategie gesteuert werden**

Der Aktionsplan der Strategie besteht aus Massnahmen, die zwar alle aus Nachhaltigkeits-sicht relevant sind, die aber durch die Strategie nicht gesteuert werden können. Teilweise ist gar kein Einfluss der Strategie auf die Massnahme auszumachen. Die Auswahl der 30 Massnahmen des Aktionsplans erscheint zudem relativ beliebig und ist für Aussenstehende kaum nachvollziehbar. Schliesslich sind die instrumentellen Massnahmen im Vergleich zu den sektorpolitischen Massnahmen zu wenig prominent dargestellt. Dabei könnten die Steuergremien ARE und IDANE gerade über die instrumentellen Massnahmen einen stärkeren Einfluss ausüben. Wir schlagen vor, das Massnahmenkonzept der Strategie nochmals generell zu überdenken. Zum einen stellt sich die Frage, wie das Verhältnis von instrumentellen und sektorpolitischen Massnahmen zukünftig aussehen soll und zum anderen wie die Auswahl der sektorpolitischen Massnahmen systematischer vorgenommen werden könnte (siehe dazu auch das oben vorgeschlagene Vorgehen für das Controlling der Gesamtstrategie; Schritt 2).

### **4. Zu wenig verbindliche Vorgaben für die Berücksichtigung der NE in den Sektorpolitiken**

Damit Nachhaltigkeitsaspekte bei allen wichtigen sektorpolitischen Vorhaben auf Bundesebene systematischer berücksichtigt werden, braucht es verbindlichere Vorgaben in der Strategie NE. Wir sehen dazu in erster Linie zwei Anknüpfungspunkte. Zum einen sollte das Instrument der NHB vermehrt und verbindlicher angewendet werden. Dazu wäre es denkbar, dass in der Strategie ausgewählte Vorhaben der Legislatur bestimmt werden, für die eine Überprüfung der Wirkungen auf die Nachhaltigkeitskriterien (NHB oder auch eine erweiterte RFA) durchgeführt werden muss. Zum anderen sollte die in die Wege geleitete Anbindung an die Legislaturplanung fortgeführt und verstärkt werden. Die Strategie sollte v.a. dazu genutzt werden, um die Umsetzung von Art.141 und der entsprechenden Bestimmungen im Botschaftsleitfaden bei der Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und zu verstärken.

## 4.2. EMPFEHLUNGEN

Basierend auf unserer Beurteilung der einzelnen Evaluationsgegenstände gelangen wir zu den folgenden Einzelempfehlungen zuhanden des Bundesrats und des IDANE:

### **Inhaltliches Konzept**

1. Die Strategie soll weitergeführt und gestärkt werden durch eine stärkere Zielorientierung und ein verbessertes Massnahmenkonzept.
2. Strategie und Aktionsplan sollen klare und messbare Ziele beinhalten.
3. Die instrumentellen Massnahmen (Begleitmassnahmen) sollten mehr Gewicht erhalten oder zumindest in der Strategie prominenter dargestellt werden.
4. Die Auswahl der sektorpolitischen Massnahmen ist systematischer herzuleiten und besser zu begründen.
5. Die Trennung von Schlüsselherausforderungen und transversalen Themen sollte überdacht werden.

### **Organisation**

6. Die Steuerorgane der Strategie sollten mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden, die über die reine Koordinationsfunktion hinaus gehen: z.B. Nachhaltigkeitsberichterstattung zuhanden des Bundesrats und der Öffentlichkeit; Überwachung der Durchführung von NHB bei den vom Bundesrat ausgewählten Vorhaben; Überprüfung der Umsetzung von Art.141 des Parlamentsgesetzes bei der Erarbeitung von Botschaften.
7. Für die Durchführung dieser Aufgaben sollen genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.
8. Die enge Verknüpfung mit der Legislaturplanung soll fortgesetzt werden. Dabei ist zu prüfen, wie Nachhaltigkeitsaspekte zukünftig bei der Erarbeitung und Umsetzung der wichtigsten Vorhaben der Legislatur noch verstärkt berücksichtigt werden können (u.a. Umsetzung von Art.141 des Parlamentsgesetzes bei der Erarbeitung von Botschaften).

### **Umsetzung**

9. Die Zielerreichung der Strategie sollte im Rahmen eines systematischen Gesamtcontrollings alle vier Jahre überprüft werden (siehe unseren Vorschlag in Kapitel 4.1; Figur 7).
10. Die Strategie soll sicherstellen, dass für ausgewählte Vorhaben der Legislatur die Wirkungen in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Rahmen einer Ex-Ante-

Wirkungsprüfung überprüft werden. Beispielsweise könnte die Auswahl auf Basis eines Grobscreenings der Legislaturplanung durch ARE/IDANE in der Strategie NE festgelegt werden.

11. Die bestehenden Instrumente für Ex-Ante-Wirkungsprüfungen (RFA, NHB, GFA, VOB) sollen bestmöglich koordiniert werden. Mittel – und langfristig ist zu prüfen, ob die bestehenden Instrumente nicht zu einem Instrument, das die Wirkungen auf die Kriterien der NE ausreichend beleuchtet, zusammengeführt werden könnten. In diesem Zusammenhang könnte auch die Einrichtung eines gemeinsamen Kompetenzzentrums für Ex-Ante-Wirkungsprüfungen und die Anbindung an das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung geprüft werden.
12. Die bereits bestehenden Instrumente für die Zielgruppenkommunikation – insbesondere Forum und Dialog NE – sind in der bisherigen Intensität und Qualität weiterzuführen.
13. Der kommende Nachhaltigkeitsgrossoanlass Rio+20 soll als Chance für die Kommunikation der Strategie NE genutzt werden.
14. Der departements- und ämterübergreifende Dialog über die Nachhaltige Entwicklung soll fortgeführt und verstärkt werden.

## ANNEX

### A1 ÜBERSICHT INTERVIEWPARTNERINNEN UND INTERVIEWPARTNER

<b>ÜBERSICHT BEFRAGTE MASSNAHMENVERANTWORTLICHE UND EXPERTINNEN</b>		
<b>Art des Interviews</b>	<b>Name</b>	<b>Thema des Interviews</b>
Massnahmenverantwortliche/r	Christian Hochstrasser, BAFU (a.i.)	› Massnahme 1-2 Schutz vor Naturgefahren › Massnahme 5-1 Biodiversitätsstrategie Schweiz
Massnahmenverantwortliche/r	Isabel Junker, BAFU	› Massnahme 1-1 Weiterentwicklung Klimapolitik
Massnahmenverantwortliche/r	Thomas Volken, BFE	› Massnahme 2-1 Programm EnergieSchweiz › Massnahme 2-2 Weiterentwicklung Energiestrategie › Teilmassnahme 3-3 (3) Erarbeitung Umweltetikette
Massnahmenverantwortliche/r	Annemarie Straumann, ARE	› Teilmassnahme 3-1 (1) Raumkonzept Schweiz
Massnahmenverantwortliche/r	Nikolaus Hilty, BAFU	› Teilmassnahme 3-1 (2) Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz
Massnahmenverantwortliche/r	Martin Tschopp, ARE	› Teilmassnahme 3-2 (1) Umsetzung Sachplan Verkehr
Massnahmenverantwortliche/r	Reto Lorenzi, ARE	› Teilmassnahme 3-2 (2) Infrastrukturfonds – Finanzierung Infrastruktur › Teilmassnahme 3-3 (4) Dienstleistungszentrum für innovative und nachhaltige Mobilität UVEK
Massnahmenverantwortliche/r	Peter Gisler, BAV	› Teilmassnahme 3-2 (3) Stärkung des öffentlichen Verkehrs
Massnahmenverantwortliche/r	Heidi Meyer, ASTRA	› Teilmassnahme 3-2 (4) Stärkung des Langsamverkehrs
Massnahmenverantwortliche/r	Ueli Balmer, ARE	› Teilmassnahme 3-3 (1) Schwerpunkt Verlagerung – Güterverkehr
Massnahmenverantwortliche/r	Urs Ziegler, BAZL	› Teilmassnahme 3-3 (2) Schwerpunkt Verlagerung – Luftfahrt
Massnahmenverantwortliche/r	Volker Fröse, ASTRA	› Massnahme 3-4 Massnahmenplan „Verkehrssicherheit“
Massnahmenverantwortliche/r	Eveline Venanzoni, BAFU	› Teilmassnahme 4-1 (1) Öffentliche Beschaffung – Nachhaltige Beschaffungspraxis des Bundes
Massnahmenverantwortliche/r	Anna Wälty, BAFU	› Teilmassnahme 4-1 (2) Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten › Teilmassnahme 4-1 (3) Ökobilanzen/Methodik des Lebenswegdenkens › Teilmassnahme 4-1 (4) Produktstandards und – kennzeichnungen zur Förderung und Stärkung von Umwelt- und Sozialstandards › Teilmassnahme 4-1 (5) Nachhaltige Materialbewirtschaftung – Strategien zur Verringerung des Rohstoffverbrauchs und der Umweltbelastungen
Massnahmenverantwortliche/r	Reinhard Friedli, KBOB	› Massnahme 4-2 Nachhaltiges Bauen
Massnahmenverantwortliche/r	Ruth Badertscher, BLW	› Massnahme 4-3 Weiterentwicklung der Agrarpolitik
Massnahmenverantwortliche/r	Josef Tremp, BAFU	› Massnahme 5-2 Weiterentwicklung Chemikalienpolitik

<b>ÜBERSICHT BEFRAGTE MASSNAHMENVERANTWORTLICHE UND EXPERTINNEN</b>		
<b>Art des Interviews</b>	<b>Name</b>	<b>Thema des Interviews</b>
antwortliche/r		
Massnahmenverantwortliche/r	Joana Guldimann, BSV	› Massnahme 6-1 Strategie zur Bekämpfung der Armut
Massnahmenverantwortliche/r	Claudia Bommer, SECO	› Massnahme 6-2 Anpassung Arbeitsmarktpolitik an demografische Alterung
Massnahmenverantwortliche/r	Ursula Ulrich, BAG	› Massnahme 7-1 Stärkung von Prävention, Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Chancengleichheit › Massnahme 7-2 Nationales Programm Ernährung und Bewegung 2008 – 2012 (NPEB 2008 – 2012) › Massnahme 7-3 Strategie «Migration und Gesundheit», Phase 2
Massnahmenverantwortliche/r	Lorenz Ursprung, BASPO	› Massnahme 7-4 Allgemeine Sport- und Bewegungsförderung › Massnahme 7-5 Fairer und sicherer Sport
Massnahmenverantwortliche/r	Luca Arnold, SECO	› Massnahme 8-1 WTO und Nachhaltige Entwicklung
Massnahmenverantwortliche/r	Daniel Ziegerer, BAFU	› Massnahme 8-2 Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz
Massnahmenverantwortliche/r	Michel Gressot, DEZA	› Massnahme 8-3 Angemessene Finanzierung zur Erreichung der MDG › Massnahme 8-4 Mitgestaltung der Multilateralen Vereinbarungen für Nachhaltige Entwicklung › Massnahme 8-5 Zivile Friedensförderung und Förderung der Menschenrechte › Massnahme 8-6 Abgrenzung «globale öffentliche Güter» – Entwicklungspolitik
Massnahmenverantwortliche/r	Roland Riesen, EFV	› Massnahme 9-1 Entwicklungsszenarien
Massnahmenverantwortliche/r	Rahel Frey, EDK	› Massnahme 10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in den Schweizer Schulen
Massnahmenverantwortliche/r	Annalisa Beltrami, EDA	› Massnahme 10-2 Stärkung der nicht formellen und informellen Bildung für Nachhaltige Entwicklung
Massnahmenverantwortliche/r	Oliver Martin, BAK	› Massnahme 11-1 Schutz und Pflege des immateriellen Kulturerbes
Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Kantonen und Gemeinden	Irene Roth, Bau- Verkehrs und Energiedirektion BE	› Einschätzung der Wirkungen der Strategie auf bundesexterne Bereiche
Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Kantonen und Gemeinden	Peter Schmidli, Umweltschutz, Stadt Luzern	› Einschätzung der Wirkungen der Strategie auf bundesexterne Bereiche
Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Kantonen und Gemeinden	Natacha Litzistorf, Equiterre	› Einschätzung der Wirkungen der Strategie auf bundesexterne Bereiche

<b>ÜBERSICHT BEFRAGTE MASSNAHMENVERANTWORTLICHE UND EXPERTINNEN</b>		
<b>Art des Interviews</b>	<b>Name</b>	<b>Thema des Interviews</b>
Vertreterinnen und Vertreter von NGO, Kantonen und Gemeinden	Lavinia Sommaruga, Alliance Sud	› Einschätzung der Wirkungen der Strategie auf bundes-externe Bereiche
Vertreter Bund	Hans Werder, Generalsekretariat UVEK	› Einschätzung der Wirkungen der Strategie auf bundes-externe Bereiche
Vertiefung	Michael Weber, BAFU	› Teilmassnahme 3-3 (3) Erarbeitung Umweltetikette
Vertiefung	Marie-Amélie Ardiot, BAFU	› Teilmassnahme 4-1 (2) Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten
Vertiefung	Felix Meier, WWF Schweiz	› Teilmassnahme 4-1 (2) Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten
Vertiefung	Stefan Bolliger, PUSCH	› Teilmassnahme 4-1 (2) Privater Konsum – Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten
Vertiefung	Heinrich Gugerli, Fachstelle Nachhaltiges Bauen der Stadt Zürich	› Massnahme 4-2 Nachhaltiges Bauen
Vertiefung	Salome von Greyerz, BAG	› Massnahme 7-1 Stärkung von Prävention, Gesundheitsförderung und gesundheitlicher Chancengleichheit
Vertiefung	Ruth Huber, DEZA	› Massnahme 8-6 Abgrenzung «globale öffentliche Güter» – Entwicklungspolitik
Vertiefung	Michael Gerber, DEZA	› Massnahme 8-6 Abgrenzung «globale öffentliche Güter» – Entwicklungspolitik
Vertiefung	Tobias Beljean, EFV	› Massnahme 9-1 Entwicklungsszenarien
Vertiefung	Beat Bringold, BAFU	› Massnahme 10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in den Schweizer Schulen

**Tabelle 16** Liste der befragten Massnahmenverantwortlichen und externen Experten.

## A2 ÜBERBLICK UMSETZUNG UND ZIELERREICHUNG AKTIONSPLAN

UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN				
Massnahme	Ziele	Stand der Umsetzung	Zielerreichung	Beschreibung
1-1 Weiterentwicklung Klimapolitik	Langfristige Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem ungefährlichen Niveau, kontinuierliche Absenkung der inländischen Emissionen um jährlich 1,5% auf maximal 1 bis 1,5 Tonnen pro Kopf und Jahr bis Ende Jahrhundert.	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Als erster wichtiger Schritt hat der Bundesrat im August 2009 die Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 verabschiedet. Mit einer Totalrevision des CO <sub>2</sub> -Gesetzes sollen für die Zeit nach 2012 die rechtlichen Grundlagen für die zukünftige Klimapolitik gelegt werden.
1-2 Schutz vor Naturgefahren	Diese Massnahme verfolgt das Ziel – gestützt auf das Integrale Risikomanagement (IRM) – die Bedrohung durch Naturgefahren auf ein akzeptierbares Mass zu reduzieren und die Verletzlichkeit unserer Gesellschaft mit einer optimalen Kombination verschiedener Schutzmassnahmen zu minimieren. Dies soll vor, während und nach Naturereignissen geschehen.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Der Bundesrat und das Parlament haben die finanziellen Voraussetzungen für die Gefahrenprävention soweit aufgestockt, dass die Finanzierung der von den Kantonen geplanten oder in Ausführung stehenden Projekte sichergestellt ist.
2-1 Programm EnergieSchweiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Reduktion des Verbrauchs fossiler Energien und der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 10% bis ins Jahr 2010, verglichen mit den Jahren 2000 bzw. 1990</li> <li>› Beschränkung des Elektrizitätsverbrauchs auf einen Zuwachs von höchstens 5% bis 2010.</li> <li>› Erhaltung der Wasserkraft zur Stromerzeugung.</li> <li>› Zuwachs des Anteils der neuen erneuerbaren Energien um 1% an der Stromerzeugung (+ 0,5 TWh) und um 3% an der Wärmeerzeugung (+ 3 TWh).</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	EnergieSchweiz veröffentlicht einen Jahresbericht, welcher über die Zielerreichung Auskunft gibt. Grundsätzlich werden die Ziele bezüglich Effizienz, Ausbau erneuerbarer Energien und Anzahl verkaufter Elektrofahrzeuge eher übertroffen.
2-2 Weiterentwicklung Energiestrategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>› 20% Reduktion des Verbrauchs fossiler Energien zwischen 2010 und 2020.</li> <li>› Maximal 5% Zunahme des Elektrizitätsverbrauchs zwischen 2010 und 2020 mit dem Ziel, die Zuwachsraten ab spätestens 2015 laufend zu senken.</li> <li>› Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, gemessen</li> </ul>	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Eine Aussage über die Zielerreichung ist noch nicht möglich, da die Massnahmen erst in Kraft gesetzt wurden.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	am heutigen Gesamtenergieverbrauch, von heute rund 16% bis im Jahr 2020 um 50% auf 24%.			
3-1 (1) Raumkonzept Schweiz	Das Raumkonzept Schweiz bildet die strategische Grundlage für die Raumordnungspolitik der kommenden 15–20 Jahre in der Schweiz. Es berücksichtigt die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes und hat zum Ziel, die raumwirksamen Sektoralpolitiken, wie die Regional-, Landwirtschafts-, Infrastrukturpolitik usw., zu koordinieren. Das Raumkonzept Schweiz strebt ein kohärentes Handeln nicht nur horizontal, sondern auch vertikal, von sämtlichen öffentlichen und privaten Akteuren, nach dem Subsidiaritätsprinzip an.	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Über die Zielerreichung der Massnahme können noch keine Aussagen getätigt werden, da sich das Raumkonzept Schweiz erst in Konsultation befindet.
3-1 (2) Abstimmung zwischen Raumplanung und Umweltschutz	› Sicherstellung und Verbesserung der Koordination von Raumplanung und Umweltschutz. › Entlastung Projekt-UVP.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Sicherstellung und Verbesserung der Koordination von Raumplanung und Umweltschutz ist zum Teil erreicht. Gemäss Aussage des Massnahmenverantwortlichen „kann man immer noch besser koordinieren“. Die Entlastung der Projekt-UVP wurde noch nicht erreicht, was mit dem Teilprojekt der Wirkungsbeurteilung zusammenhängt. Die Wirkungsbeurteilung würde die Beurteilung durch den Bund vereinfachen, ist aber mit Zusatzaufwand für die Kantone verbunden. Es gibt bereits Methoden, welche angewendet werden könnten, aber sie wurden von den Kantonen nicht aufgenommen.
3-2 (1) Umsetzung Sachplan Verkehr	Der Sachplan Verkehr stellt grundsätzlich die Koordination der verschiedenen Verkehrsträger sicher. Dabei verbindet er insbesondere die Ziele der Raumentwicklung und der Verkehrsentwicklung. Er ist für die zuständigen Behörden verbindlich und bildet eine Grundlage für verkehrs- und infrastrukturelevante Entscheide des Bundes. Der Teil Programm wie auch der sich in	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Der Teil Umsetzung (Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene) wurde im September 2010 vom UVEK verabschiedet. Der Umsetzungsteil Strasse wird zu einem späteren Zeitpunkt erstellt. Der Programmteil des Sachplans Verkehr wird aufgrund neuer Grosspro-

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	Erarbeitung befindende Umsetzungsteil werden periodisch angepasst und bei Bedarf gesamthaft überprüft und überarbeitet.			jekte laufend und situativ angepasst.
3-2 (2) Infrastrukturfonds - Finanzierung Infrastruktur	Das vom eidgenössischen Parlament beschlossene Infrastrukturfondsgesetz (IFG) wurde auf den 1.1.2008 in Kraft gesetzt. Für den Teil Agglomerationsverkehr sind 6 Milliarden Franken beschlossen. Gleichzeitig mit der Inkraftsetzung wurde ein erster Kredit von 2,56 Mia. Franken freigegeben. Dieser erste Kredit dient der Mitfinanzierung von dringenden Projekten des Agglomerationsverkehrs. Es verbleiben somit 3,44 Mia. Franken für die Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen.	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Der Infrastrukturfonds ist erst am Anlaufen. Für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und für dringliche und baureife Vorhaben im Agglomerationsverkehr wurden ab 1.1.2008 Gelder freigegeben. Weitere Mittel für Massnahmen der A-Liste werden per 1.1.2011 freigegeben.
3-2 (3): Stärkung des öffentlichen Verkehrs	Mit der Massnahme werden folgende Ziele angestrebt: Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene und Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs. Der Schwerpunkt „Stärkung des öffentlichen Verkehrs“ enthält fünf Elemente: Gesamtschau FinöV, Infrastrukturfinanzierung, Interoperabilität, Güterverkehrsvorlage und Lärmschutz.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Bei der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs gab es eine Stagnation der Verkehrszahlen. Für die Erreichung des Verlagerungsziels von 650'000 Fahrten pro Jahr (alpenquerender Güterverkehr) braucht es weitere Massnahmen, die derzeit angedacht werden.
3-2 (4): Stärkung des Langsamverkehrs	Der LV ist als gleichwertige 3. Säule des Personenverkehrs auf allen Staatsebenen etabliert, als eigenständige Mobilitätsform und in Kombination mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Der Anteil des LV an den Etappen des Personenverkehrs (Modal Split) wird erhöht.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Der Abschluss des Massnahmenplans Langsamverkehr ist auf 2011 geplant. Im Rahmen der Massnahme sind mittlerweile verschiedene Vollzugshilfen – unter anderem Planung von Velorouten, Handbuch Veloparkierung – publiziert worden.
3-3 (1): Schwerpunkt Verlagerung – Güterverkehr	› Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene. › Effizienzsteigerung beim Strassentransport.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Es wurde eine Effizienzsteigerung erreicht und die Umweltbelastung durch den Güterverkehr ging zurück, was im Rahmen eines Berichts ausgewiesen wurde. Ein Mitziel war, die Anzahl alpenquerender Fahrten auf 650'000 zu reduzieren, was bisher noch nicht erreicht wurde.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
3-3 (2): Schwerpunkt Verlagerung – Luftfahrt	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Prüfung eines möglichen Einbezugs der CH-Luftfahrt in ein internationales Emissionshandelssystem.</li> <li>› Steigerung der ökologischen Verträglichkeit des Luftverkehrs durch Senkung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen (rationelle Energienutzung und reduzierter Einsatz nicht erneuerbarer Ressourcen; Indikator: Verbrauch fossiler Treibstoffe).</li> </ul>	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Gegenwärtig bestehen im In- und Ausland verschiedene Bemühungen, welche den Einbezug der Luftfahrt in ein internationales Emissionshandelssystem ermöglichen sollen. Inwiefern die schweizerische Luftfahrt in ein Emissionshandelssystem integriert werden wird, ist Gegenstand der laufenden parlamentarischen Beratungen zur Revision des CO <sub>2</sub> -Gesetzes und den vom Bundesrat initiierten Verhandlungen zur Verknüpfung des schweizerischen Emissionshandelssystems mit demjenigen der EU.
3-3 (3): Erarbeitung Umweltetikette	Schaffung einer rechtlich verankerten Etikettierung/Kennzeichnung, welche transparent, verständlich und leicht zugänglich über die Umweltbelastung und Energie-/Ressourceneffizienz von Personenwagen informiert. Die neue Kennzeichnung löst die bestehende Energieetikette ab.	› Abgebrochen	› Keine Angaben	Die Massnahme Erarbeitung Umweltetikette wurde gemäss einem Bundesratsentscheid vom 18. Juni 2010 abgebrochen. Nun soll die Energieetikette weiterentwickelt werden und neu auch gewisse Umweltaspekte berücksichtigen.
3-3 (4): Dienstleistungszentrum für innovative und nachhaltige Mobilität UVEK	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Förderung von nachhaltigen Mobilitätsprojekten durch eine direkte zeitlich begrenzte Förderung finanzieller Art, in den folgenden drei Kategorien: <ul style="list-style-type: none"> <li>› Projekte der kombinierten Personenmobilität (Schnittstellenmanagement und Transportketten);</li> <li>› Pilot- und Demonstrationsprojekte von neuen Angebotsformen für alle drei Verkehrsmittel (MIV, öV und LV);</li> <li>› Projekte mit nachfrageseitigen Massnahmen und innovativen Lösungsansätzen.</li> </ul> </li> <li>› Reduktion der Such- und Transaktionskosten sowie des Verwaltungsaufwands für nachhaltige Mobilitätsprojekte durch das Betreiben einer von allen Partnern anerkannten zentralen Anlaufstelle des UVEK.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Massnahme Dienstleistungszentrum verfolgt zwei Zielrichtungen: Erstens Verbesserungen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, zweitens möchte das UVEK damit eine Entlastung des Verwaltungsaufwands erreichen. Das zweite Ziel wurde erreicht, da Gesuche nur noch an einer Stelle im UVEK und nur noch zu einem Termin eingereicht werden können und ein einheitliches Bewertungsraster zur Beurteilung verwendet wird. Im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel wurden durch die Massnahme verschiedene Projekte realisiert.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Verbessern der Marktchancen von nachhaltigen Mobilitätsprojekten mit innovativen Lösungsansätzen durch eine systematische Auswertung der Erfahrungen und der Kommunikation positiver Ergebnisse.</li> <li>› Erweiterung des Wissens der interessierten Akteure über nachhaltige Mobilitätsprojekte.</li> </ul>			
3-4 Massnahmenplan „Verkehrssicherheit“	<p>Es sollen nur noch gut ausgebildete und voll fahrfähige Menschen in sicheren Fahrzeugen auf Fehler verzeihenden Strassen verkehren. Dazu müssen vor allem folgende Faktoren beeinflusst werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› das gesellschaftliche Problembewusstsein</li> <li>› das Verhalten der Verkehrsteilnehmenden</li> <li>› die Sicherheit der Fahrzeuge und der Strasseninfrastruktur</li> </ul> <p>Das Massnahmenpaket wird den Schwerpunkt auf die bessere Durchsetzung der bestehenden Regeln und Standards und nicht auf die Schaffung neuer Vorschriften legen.</p>	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Am 20. Oktober 2010 hat der Bundesrat die Botschaft zu Via sicura verabschiedet. Voraussichtlich werden die eidgenössischen Räte im Jahr 2011 diese Botschaft beraten und entscheiden, welche Vorschläge ins Gesetz aufgenommen werden.
4-1 (1) Öffentliche Beschaffung - Nachhaltige Beschaffungspraxis des Bundes	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass Güter und Dienstleistungen beschafft werden, die über den gesamten Lebensweg den Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung entsprechen.</li> <li>› Der Bund nimmt beim Konsumverhalten eine Vorbildfunktion ein, indem er im Rahmen seiner Beschaffungstätigkeit Produkte nachfragt, die wirtschaftlich und umweltschonend sind und die sozial verantwortungsvoll produziert werden.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Ein Ziel der Massnahme war die Erarbeitung eines „Code of Conduct“, welcher am 8. Juli von der Beschaffungskommission verabschiedet wurde. Andere Massnahmen, wie ein Monitoring im Zusammenhang mit der Empfehlung der Beschaffungskommission befinden sich erst in Erarbeitung.
4-1 (2) Privater Konsum - Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass von Privaten Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden, die den Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung über den gesamten Lebensweg entsprechen.</li> <li>› Private Konsumentinnen und Konsumenten werden Entscheidungsgrundlagen für einen nachhaltigen Konsum zur Verfügung gestellt.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Ein erster Bericht zu umweltverträglichem Konsum wurde 2006 publiziert. 2009 wurde ein weiterer Bericht zum Konsumverhalten und umweltverträglichem Konsum veröffentlicht.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
4-1 (3) Ökobilanzen/Methodik des Lebenswegdenkens	Ökobilanzen und andere ökologische Bewertungsmethoden sollen als Basis für die Entwicklung von energie- und ressourcenschonenden Produkten dienen.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Ökoinventar-Datasets in ecoinvent wurden und werden kontinuierlich aktualisiert und ergänzt.
4-1 (4) Produktstandards und -kennzeichnungen zur Förderung und Stärkung von Umwelt- und Sozialstandards	Der Bund setzt sich dafür ein, dass rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingung geschaffen werden, welche die Herstellung und den Konsum von Produkten begünstigen, die über den gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Im Rahmen dieser Massnahme wurde bereits ein wichtiges Teilziel erreicht: Als weltweit einziger Staat kennt die Schweiz verbindliche ökologische und soziale Mindestanforderungen an biogene Treibstoffe. Sind diese Bedingungen erfüllt, können solche Treibstoffe aus erneuerbaren Rohstoffen von einer Mineralölsteuererleichterung profitieren. Die detaillierten Bestimmungen sind in der Mineralölsteuerverordnung geregelt, die der Bundesrat auf den 1. Juli 2008 entsprechend geändert hat.
4-1 (5) Nachhaltige Materialbewirtschaftung – Strategien zur Verringerung des Rohstoffverbrauchs und der Umweltbelastungen	Senken der Umweltbelastungen, die bei der Gewinnung, Verarbeitung, Nutzung und Entsorgung von Rohstoffen entstehen sowie Senken des Verbrauchs von Rohstoffen.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Gewisse Grundlagenarbeiten sind abgeschlossen. Eine Vertiefungsstudie mit möglichen Massnahmen für einen nachhaltigen Umgang mit seltenen Metallen ist in Arbeit.
4-2 (1) Nachhaltige Immobilienstrategie des Bundes	Der Bund nimmt als Eigentümer, Bauherr und Nutzer seine gesellschaftliche Verantwortung durch einen langfristig auf festgelegte nachhaltige Ziele ausgerichteten Umgang mit seinem umfangreichen Immobilienportfolio wahr. Sein Handeln ist zielgerichtet, transparent und nachvollziehbar.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Grundlagen sind weitgehend erarbeitet. Im August 2010 erschien eine Publikation zum Thema Nachhaltiges Immobilienmanagement. Die Implementierung der Immobilienstrategie ist für 2011 vorgesehen.
4-2 (2) Einfluss öffentlicher Bauherren als Beschaffer	Die jährlichen Bauausgaben in der Schweiz von über 50 Mia. Franken, davon ein Drittel von öffentlichen Auftraggebern, sollen sich gemäss den Leitlinien der Strategie Nachhaltige Entwicklung entwickeln.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Mittlerweile wurden kleinere Massnahmen umgesetzt (z.B. Kurse zu nachhaltigem Bauen durchgeführt, die Empfehlung zur Verwendung von Beton aus rezyklierter Gesteinskörnung

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
				überarbeitet).
4-2 (3) Einfluss des Bundes über baurelevante Programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Inhaltliche Abstimmung der existierenden Programme untereinander und evtl. Beantragung neuer Programme, welche die Nachhaltige Entwicklung im Baubereich voranbringen.</li> <li>› Definition und Vereinbarung entsprechender Ziele pro Bundesstelle/Programm.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Ein erstes gemeinsames Projekt von BFE/ARE/BWO zu den Grundlagen für nachhaltige Quartierentwicklung wurde abgeschlossen. Ein Umsetzungsprojekt mit 5 Pilotquartieren wurde gestartet.
4-2 (4) Einflussnahme auf Vorschriften, Normen und Standards im Baubereich	Baurelevante Normen und Standards sollten in der Schweiz partnerschaftlich erarbeitet und damit deren Umsetzung durch Planer, Bauwirtschaft und Behörden vereinfacht werden. Für Vorschriften ist im Rahmen der vorgesehenen Verfahren sinngemäss vorzugehen.	› Nicht gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Gegenwärtig wird im Konnex mit der Teilmassnahme 4-2 (5) das Interesse der Bauwirtschaft am Nachhaltigen Bauen ermittelt. Dieses ist auch für die vorliegende Teilmassnahme von Bedeutung. Aufgrund einer Neuausrichtung des Normenbeirates Bau wird sich dieser voraussichtlich erst 2011 vertieft mit der Teilmassnahme auseinandersetzen können.
4-2 (5) Stärkung des Netzwerkes Nachhaltiges Bauen in der Schweiz	Durch die Zusammenarbeit zwischen Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung soll die Nachhaltige Entwicklung des Bauens in der Schweiz beschleunigt werden.	› Fortgeschritten	› Noch keine Beurteilung möglich	Das Netzwerk Nachhaltiges Bauen steht vor der Umsetzung und soll ab 2011 wirksam werden.
4-3 Weiterentwicklung der Agrarpolitik	Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes (Bundesverfassung, Art. 104, Abs. 1).	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Nach jedem Abschluss eines Projektschritts erfolgt eine Zwischenbeurteilung. Die Ziele werden normalerweise weitgehend erreicht. Einzelne Ziele werden nicht erreicht (z.B. die Stickstoffziele der Agrarpolitik 2012).
5-1 Biodiversitätsstrategie Schweiz	Die Massnahme 5-1 bezweckte eine Prüfung der Wirkung der bisher in der Schweiz ergriffenen Massnahmen zur Erhaltung der Biodiversität. Aufgrund eines Entscheides des Parlaments vom 17. September 2008, das im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007–2011 vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Strategie zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität verlang-	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die verwaltungsinternen Arbeiten an der Biodiversitätsstrategie sind Anfang 2009 unter der Federführung des BAFU aufgenommen worden. Ein Bericht zur Strategie ist für 2011 geplant.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	te, hat diese Massnahme eine wichtige Aufwertung erfahren.			
5-2 Weiterentwicklung Chemikalienpolitik	Besserer Schutz von Mensch und Umwelt vor Chemikalien. Beschleunigung der Aufarbeitung der Altstoffe unter optimalem Einsatz der dafür notwendigen finanziellen und personellen Mittel. Effizienzsteigerung im Vollzug durch eine Zusammenarbeit EG-Schweiz (burden sharing). Vermeidung unnötiger Tierversuche und unnötiger Doppelregistrierungen.	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Der Bundesrat beschloss am 29. Oktober 2008, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere mit der Europäischen Chemikalienagentur, zu prüfen und explorative Gespräche aufzunehmen. Zwischen Februar 2009 und März 2010 haben in Brüssel vier exploratorische Gespräche stattgefunden. Der politische Wille für einen Vertragsabschluss scheint seitens der Europäischen Kommission zu bestehen. Die materiellen Fragen sind weitgehend geklärt. Jedoch drohen derzeit die institutionellen Fragen (Übernahme des Rechtsbestandes der EU und der Rechtsprechung des EuGH durch die Schweiz) das Dossier zu blockieren. Mit der Änderung der Chemikalienverordnung vom 14. Januar 2009 wurden erste technische Detailanpassungen an REACH vorgenommen.
6-1 Strategie zur Bekämpfung der Armut	Es wird eine massnahmen- und prozessorientierte gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung entwickelt. Die Strategie zielt auf die Prävention und die Bekämpfung von Armut. Sie ist fokussiert auf einige wenige Themenfelder.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Strategie wurde im März 2010 vom Bundesrat verabschiedet. Im Zentrum steht die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Zudem findet eine Konferenz „Strategie zur Armutsbekämpfung“ statt, welche auf die Schwerpunkte Bund und SODK fokussiert. Ab 2012 sind alle zwei Jahre Dialoggespräche zwischen den zentralen Akteuren geplant.
6-2 Anpassung Arbeitsmarktpolitik an demografische Alterung	› Erhalt der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit in allen Phasen des Erwerbslebens. › Gesundheitsförderung und andere Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Stellensuchender in arbeits-	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Es wurden verschiedene Anpassungen von Gesetzen vorgenommen mit spezifischem Fokus auf ältere Erwerbstätige (Änderungen BVV, FGZ). Weiter hat das Parlament Mass-

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	marktlichen Massnahmen.			nahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge beschlossen, weitere Massnahmen sind im Rahmen der 11. AHV-Revision vorgesehen. Zudem gibt es ein SECO-internes Massnahmenpaket, welches aus eigenen Mitteln finanziert wurde.
7-1 (1) Bundesgesetzliche Grundlagen zur Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Paradigmenwechsel von der Kuration zur Prävention vorantreiben.</li> <li>› Strukturschwäche im Bereich von Prävention und Gesundheitsförderung überwinden.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Noch keine Beurteilung möglich	Der Bundesrat hat am 30. September 2009 die Botschaft und den Entwurf für ein Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung ans Parlament überwiesen. Die parlamentarische Debatte wurde im März 2010 durch die vorberatende Kommission des Nationalrats aufgenommen.
7-1 (2) Beseitigung der gesundheitlichen Chancenungleichheiten	<p>Es ist eine multisektorale Policy zu erarbeiten, die erlaubt, die heute in der Bevölkerung der Schweiz ungleich verteilten Chancen, gesund zu bleiben und ein der durchschnittlichen Lebenserwartung entsprechendes Alter zu erreichen, auszugleichen. D.h.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Beseitigung der gesundheitlichen Chancenungleichheiten im Rahmen eines multisektoralen Ansatzes.</li> <li>› Erhöhung der Lebenserwartung und Senkung der schichtspezifischen Unterschiede in Morbidität und Mortalität.</li> <li>› Förderung der öffentlichen Gesundheit zu gleichen Bedingungen.</li> </ul>	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Ende 2009 sollte ein Konzeptpapier vorliegen, welches Ziele und Meilensteine bis 2011 beschreibt. Aufgrund der Ressourcenknappheit konnte das Konzeptpapier noch nicht erarbeitet werden. Die nächsten Schritte sind die Erarbeitung weiterer Grundlagenpapiere bis Frühjahr 2011. Danach folgt der Entscheid über den Umfang einer Strategie zu Chancengleichheit und anschliessend die Erarbeitung.
7-2 Nationales Programm Ernährung und Bewegung 2008 – 2012 (NPEB 2008 – 2012)	<p>Definiert wurden 5 Ziele, in welchen Handlungsfelder festgelegt wurden und in der Umsetzungsphase 8–12 konkrete Massnahmen resultieren werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nationale Koordination sicherstellen</li> <li>2. Ausgewogene Ernährung fördern</li> <li>3. Bewegung und Sport fördern</li> <li>4. Integrierte Ansätze zur Förderung eines gesunden Körperge-</li> </ol>	› Fortgeschritten	› Noch keine Beurteilung möglich	Der Bundesrat hat am 18. Juni 2008 das NPEB verabschiedet und das EDI mit dessen Umsetzung beauftragt. Die Ziele sind schwierig zu erreichen, da viele Faktoren nicht beeinflusst werden können und die Zielgruppe sehr schwierig zu erreichen ist. Aufgrund der Selbstevaluationen und Berichterstattung der

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
	wichtiges realisieren 5. Beratungs- und Therapieansätze optimieren			einzelnen Partner des NPEB wird eine externe Evaluation durchgeführt. Der Evaluationsbericht soll 2011/2012 dem Bundesrat vorgelegt werden.
7-3 Strategie «Migration und Gesundheit», Phase 2	Die Strategie trägt zum Abbau von vermeidbaren gesundheitlichen Benachteiligungen bei und verbessert so die Voraussetzungen, dass Personen mit Migrationshintergrund in der Schweiz dieselbe Chance wie Einheimische haben, ihr Gesundheitspotenzial zu entfalten.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Ziele sollten erreicht werden (z.B. wurde ein Pilotprojekt in 5 Spitälern mit mehr als 2000 Angestellten lanciert). Es besteht ein grosses Interesse am Thema von Seiten der Spitäler.
7-4 Allgemeine Sport- und Bewegungsförderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Die Schweizer Bevölkerung soll sich mehr bewegen.</li> <li>› Die Akzeptanz für die gesellschaftliche Bedeutung von Sport und Bewegung ist zu erhöhen.</li> <li>› Die Rahmenbedingungen für Sport und Bewegung sind zu verbessern.</li> <li>› Sport ist verstärkt als Mittel zur sozialen Integration zu nutzen.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Förderung von Sport und Bewegung ist eine Daueraufgabe; die Massnahmen werden laufend umgesetzt. Die laufenden Erhebungen zur Umsetzung der Förderprogramme zeigen, dass die Umsetzung wie geplant erfolgt und dass die Anzahl der an den verschiedenen Aktionen teilnehmenden Kantone, Gemeinden und Schulklassen Jahr für Jahr deutlich zunimmt. Das Programm J+S Kids (altersgerechte Angebote für Kinder ab 5 Jahren) sowie das Ausbildungssystem „Erwachsenensport Schweiz“ sind eingeführt worden.
7-5 Fairer und sicherer Sport	Mit Aktionsprogrammen soll dazu beitragen werden, dass die Prinzipien der Ethik-Charta im Sport umgesetzt und Doping wirksam bekämpft kann. Suchtprävention im und durch Sport sind zu verstärken sowie Massnahmen gegen Gewalt und sexuelle Übergriffe im Sport zu ergreifen.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Im Bereich der Dopingbekämpfung hat Antidoping Schweiz seine Arbeit erfolgreich aufgenommen. Bei der Gewaltbekämpfung entwickelt sich der «Runde Tisch zur Bekämpfung von Gewalt im und um den Sport» für Bund und Kantone, Swiss Olympic, Sportverbände und Ligen zu einer Koordinationsplattform. Erste gemeinsame Massnahmen zur konsequenten Bekämpfung von Gewalt im Sport wurden mit dem Runden Tisch vom 22. Januar

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
				2010 verabschiedet.
8-1 WTO und Nachhaltige Entwicklung	Die multilaterale Handelsordnung zielt auf den Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen ab, um die Allokation knapper Ressourcen zu optimieren. Damit das entsprechende Wirtschaftswachstum nachhaltig erfolgt, muss die Kohärenz der Handelspolitik mit anderen Politikbereichen verbessert werden. Hierzu müssen Interessenkonflikte zwischen Handelsliberalisierung und den beiden anderen Dimensionen (Gesellschaft und Umwelt) thematisiert und nach Lösungen gesucht werden.	› Nicht Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Trotz zahlreicher Kontakte auf Ministerebene und der Fortführung der Verhandlungen auf technischer Ebene ist bisher kein Durchbruch gelungen. Ein Abschluss der Doha-Runde ist noch nicht absehbar.
8-2 Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz	Engagement für: › Die Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz, › Die Weiterführung der Idee der Erarbeitung von globalen Umweltzielen (Global Environmental Goals, GEGs), › Die Förderung der Kohärenz und von Synergien im internationalen Umweltregime, › Eine effektive und effiziente Umsetzung des Kyoto-Regimes und ein effektives und effizientes Post-2012-Klimaregime, › Die Stärkung und bessere Umsetzung der Biodiversitätskonvention, › Die Umsetzung und Weiterentwicklung des globalen Chemikalien- und Abfallregime, › Eine Waldkonvention, › Ein Wasserforum, › Einen effektiven und effizienten Einsatz der finanziellen Mittel des Globalen Umweltfonds (GEF), Öffnung des GEFs für Chemikalien, sowie die Verbesserung der GEF-Strukturen, › Die Berücksichtigung der umweltpolitischen Prioritäten in der Entwicklungspolitik.	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Im letzten Jahr hat die Schweiz am Umweltministertreffen des UNO-Umweltprogramms UNEP, an den Vertragsstaatenkonferenzen der ratifizierten Umweltabkommen und an den Konferenzen der „Global Environment Facility (GEF)“ und den internationalen Foren für Wald und Wasser (siehe auch Massnahme 8-4) teilgenommen.

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
8-3 Angemessene Finanzierung zur Erreichung der MDG	<p>Hauptziel: Das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und den ärmsten Ländern soll nicht weiter vergrössert werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Der Nutzen der Schweiz aus der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ist umfassend ausgewiesen.</li> <li>› Die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Lastenteilung ist ausgebaut und kohärenter gestaltet.</li> <li>› Der nachhaltige Lasten-Nutzen Ausgleich ist innenpolitisch abgestützt.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Die Massnahme kann gewisse Fortschritte verzeichnen, die Problematik (Höhe der Entwicklungszusammenarbeit) hat insgesamt mehr Aufmerksamkeit vom Parlament erhalten. Das Parlament hat dem Bundesrat den Auftrag erteilt, im Jahre 2010 einen Antrag für einen zusätzlichen Rahmenkredit der DEZA und des SECO vorzulegen, mit dem Ziel, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz bis zum Jahr 2015 auf 0.5% des BIP zu erhöhen.
8-4 Mitgestaltung der Multilateralen Vereinbarungen für Nachhaltige Entwicklung	<p>Hauptziel: Die Bemühungen um nachhaltige Entwicklung auf globaler Ebene sind gestärkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Die Schweiz bestimmt die Geschäftspolitik der internationalen Organisationen und ihrer multilateralen Instrumente aktiv mit;</li> <li>› Gezielte Unterstützung der Anliegen der ärmsten Entwicklungsländer in der multilateralen Politik für eine faire Globalisierung;</li> <li>› Erhöhte Akzeptanz der multilateralen Politik für Nachhaltige Entwicklung in Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in der Schweiz.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	Das Selbstbewusstsein der DEZA um mehr Einflussnahme in multilateralen Verhandlungen ist gewachsen. Die multilateralen Fragen werden allgemein konkreter behandelt; die „global issues“ bekommen grösseres Gewicht. Im letzten Jahr sind insbesondere hervorzuheben: die Mitarbeit bei der UN-Desertifikationskonvention, die Schweizer Beiträge zur Internationalen Agrarforschung für Entwicklung, zum Welttreuhandfonds zum Schutz von pflanzengenetischen Ressourcen für die Landwirtschaft, die Schweizer Beteiligung im DAC/OECD-Umweltausschuss, die Mitgliedschaft bei der Internationalen Naturschutz-Union IUCN, das Vorantreiben des Globalen Umweltprogramms zur Umsetzung der Rio-Konventionen in den DEZA-Partnerländern.
8-5 Zivile Friedensförderung und Förderung der Menschen-	Die Auswertung der Massnahme 8-5 als Weiterführung der Massnahme 20 der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 (Zivile Friedensförderung, Konfliktprävention und Wiederaufbau) ist	-	-	-

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
rechte	noch ausstehend.			
8-6 Abgrenzung «globale öffentliche Güter» – Entwicklungspolitik	<p>Oberziel: Die Schweiz leistet einen angemessenen Beitrag an die Bereitstellung und Finanzierung globaler öffentlicher Güter sowie an die Prävention gegenüber Schäden, welche durch Unterversorgung mit globaler öffentlichen Gütern entstehen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Die Schweiz richtet eine „Global Unit“ zur kontinuierlichen Beobachtung der internationalen Bemühungen um die Einrichtung einer Gouvernanz-Struktur für globale öffentliche Güter ein.</li> <li>› Die Schweiz entwickelt eine Private-Public Partnership zur Global Risk Mitigation.</li> </ul>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	2008 sind drei globale Programme (Klimawandel, Ernährungssicherheit und Migration) sowie eine globale Initiative zu Wasser eingerichtet worden. Diese konkretisieren den theoretischen Ansatz der globalen öffentlichen Güter. Die globalen Programme befinden sich gegenwärtig in Umsetzung. Die ursprünglich geplante direkte Beobachtung der generellen internationalen Diskussion über die globalen öffentlichen Güter wird hingegen nicht aufgenommen.
9-1 Entwicklungsszenarien	Mindestens alle vier Jahre sollen «Entwicklungsszenarien» für bestimmte Aufgabenbereiche aufgestellt werden, die über den Zeithorizont der Finanzplanung hinausgreifen. Die Entwicklungsszenarien zeigen Entwicklungstendenzen mit ihren finanziellen Folgen in spezifischen Aufgabengebieten über den Finanzplanhorizont hinaus auf und beinhalten eine Beschreibung von möglichen Politikoptionen.	› Beendet	› Vollständig erreicht	<p>Der Bundesrat hat die Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 im Januar 2008 verabschiedet. Der Legislaturfinanzplan 2009–2011 ist ein integraler Bestandteil der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011. Erstmals wurden als Bestandteil des Legislaturfinanzplans die Entwicklungsszenarien publiziert.</p> <p>Gegenwärtig ist die Auswahl und Diskussion um die nächsten Entwicklungsszenarien für den Legislaturfinanzplan ab 2012 im Gange. Im Vordergrund stehen vertiefte Analysen erneut rund um das Gesundheitswesen. Für künftige Entwicklungsszenarien kommen auch Themen wie z.B. die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen oder die künftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur angesichts der demographischen Entwicklung in Frage.</p>

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
10-1 Weiterführung der Politik zur Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in den Schweizer Schulen	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Konzeptionelle und wissenschaftliche Grundlagenarbeit zur Integration der BNE in die sich in Erarbeitung befindenden regionalen Lehrpläne der Romandie und der Deutschschweiz.</li> <li>› Erarbeitung von Konzepten und Modellen, zur Implementierung der BNE in der Lehrerinnen und Lehrer Aus- und Weiterbildung.</li> <li>› Integration der BNE in die Qualitätsentwicklung von Schulen durch das zur Verfügung stellen von entsprechenden Dienstleistungen und Instrumenten.</li> <li>› Transversale und internationale Aktivitäten.</li> </ul>	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	<p>Die Massnahme umfasst einen Massnahmenplan mit 4 Massnahmen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integration von BNE die in Lehrpläne Deutschschweiz und Romandie: Das Projekt in der Deutschschweiz ist gestartet, aber es ist zurzeit noch unklar, wie die BNE tatsächlich in den Lehrplan21 integriert werden wird.</li> <li>2. Integration in Lehrerinnen und Lehrer-Aus- und Weiterbildung: Das Projekt ist auf gutem Weg. In einem ersten Schritt werden eine Bedarfsanalyse und Bestandesaufnahme durchgeführt. Das Subprojekt „Modelllehrgang für SekI“ wurde schon abgeschlossen (Lehrmittel entwickelt).</li> <li>3. Integration in Qualitätsentwicklung der Schulen Das Projekt wird zurzeit neu aufgelegt.</li> <li>4. Transversale und internationale Aktivitäten: Laufende Aktivitäten.</li> </ol>
10-2 Stärkung der nicht formellen und informellen Bildung für Nachhaltige Entwicklung	<p>Die Massnahme 10-2 will alle potentiellen Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sensibilisieren und motivieren, sich für eine informelle und nichtformelle Nachhaltigkeitsbildung zu engagieren, um das Verhalten der Bevölkerung auf die Anforderungen der Nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Die Massnahme will entsprechenden Aktionen Legitimierung verleihen und Unterstützung in Bezug auf die Mittelbeschaffung leisten.</p>	› Fortgeschritten	› Teilweise erreicht	<p>Das Hauptziel im Rahmen der Aktivitäten zur UNO-Dekade (Anerkennung der Projekte) kann erreicht werden. In Zusammenarbeit mit dem ARE wurde eine Publikation erarbeitet (Best Practice), welche ein wichtiges Mittel ist, um informelle Bildung im Bereich NE zu fördern. Für die Koordination der Aktivitäten und das Empowerment der verschiedenen Akteure muss noch mehr gemacht werden (v.a. Kommunikationsaufgaben, Austauschplattformen finden, informelle Treffen, Foren etc.).</p>

<b>UMSETZUNGSSTAND UND ZIELERREICHUNG DER MASSNAHMEN</b>				
<b>Massnahme</b>	<b>Ziele</b>	<b>Stand der Umsetzung</b>	<b>Zielerreichung</b>	<b>Beschreibung</b>
11-1 Schutz und Pflege des immateriellen Kulturerbes	Allgemein: Förderung und Pflege von traditionellen kulturellen Ausdrucksweisen, Praktiken und Fachkenntnissen; Sicherung der Lebensfähigkeit des immateriellen Kulturerbes durch geeignete Massnahmen. Spezifisch: Erarbeitung einer Liste des immateriellen Kulturerbes in der Schweiz, in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.	› Gestartet	› Noch keine Beurteilung möglich	Das BAK hat in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern die Inventarisierung im September 2010 gestartet. Bei der Umsetzung gab es Verzögerungen, das Inventar wird voraussichtlich nicht 2011 beendet.

**Tabelle 17** Quelle: Interviews mit Massnahmenverantwortlichen und ARE 2010a. Zeigt Umsetzungsstand und Zielerreichung der Massnahmen.

## A3 ERGEBNISSE VERTIEFUNGSANALYSEN

### MASSNAHME 3-3-3 UMWELTETIKETTE

#### 3-3-3 ERARBEITUNG UMWELTETIKETTE

##### 1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung

Die Energieetikette informiert die Neuwagenkäuferin und den Neuwagenkäufer seit 2002 über den Treibstoffverbrauch, die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die Energieeffizienz und bei Dieselfahrzeugen ob ein Partikelfilter eingebaut ist. Sie hat sich bewährt, bezieht sich aber nur auf den Energieverbrauch und die damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Im Rahmen der bundesrätlichen „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“ wurde ein weiteres Bewertungssystem für Personenwagen entwickelt, die Kriterien für energieeffiziente und emissionsarme Fahrzeuge (KeeF), welche alle ökologisch und gesundheitlich relevanten Faktoren berücksichtigen und bewerten. Gemäss UVEK Entscheid vom 30.3.2007 sollten die beiden Systeme zusammengeführt und zu einer Umweltetikette weiterentwickelt werden.

Der Inhalt der Umweltetikette sollte sich an der Energieetikette und den KeeF orientieren. Sie sollte über CO<sub>2</sub>, CO, NO<sub>x</sub>, HC, Partikel/Dieselmotoren, Treibstoffverbrauch, Energie-/Ressourceneffizienz, Geräuschemissionen und über die Treibstoffherstellung informieren. Die Umweltetikette sollte so ausgestaltet werden, dass sie sich als Grundlage für verschiedene Massnahmen eignet: als Informationsinstrument beim Fahrzeugkauf, als Bewertungsgrundlage für finanzielle Anreizsysteme und als Bewertungsmaßstab für Zufahrtsbeschränkungen.

In der Anhörung über die Umweltetikette, die Mitte 2009 durchgeführt worden war, waren die Meinungen weit auseinander gegangen. Während die Kantone die Einführung der Umweltetikette unterstützten, stellten sie die wichtigsten beteiligten Verbände in Frage. Die Auto- und Wirtschaftsverbände beurteilten die Verwendung von Umweltbelastungspunkten, welche neben dem CO<sub>2</sub>-Ausstoss auch die Emission der Luftschadstoffe, den Lärm und die Umweltwirkung bei der Treibstoffherstellung bewertet hätten, als zu kompliziert und unvollständig. Seitens der Umweltverbände wurde hingegen der starke Einfluss der Energieeffizienz auf die Kategorienbildung der Umweltetikette kritisiert.

In einer Aussprache hat der Bundesrat am 18. Juni 2010 darüber diskutiert, wie Autokäuferinnen und -käufer künftig über die Auswirkungen von Fahrzeugen auf die Umwelt informiert werden sollen. Er hat beschlossen, dass die Energieetikette beibehalten, aber verbessert wird. Künftig soll der CO<sub>2</sub>-Ausstoss stärker berücksichtigt werden. Zudem sollen künftig alternative Antriebe und Treibstoffe mit der Energieetikette ebenfalls beurteilt werden können. Die Federführung bei der Revision liegt beim BFE.

Als Gründe für das Scheitern der Massnahme wurde von einem Interviewpartner angegeben, dass die dahinter stehende Methode (Ökobilanzierung) als sehr kompliziert dargestellt wurde und bis zu einem gewissen Grad angreifbar war. Als weiterer Grund wurde genannt, dass es sich um eine Kompromisslösung handelte, welche sowohl seitens der Umwelt- als auch der Autoverbände angegriffen wurde. Die Autoverbände und der TCS haben gegen die Umweltetikette Stellung bezogen, weil sie die Einteilung in die Kategorien der Umweltetikette als Benachteiligung für Allrad- und Familienfahrzeugen empfanden. Die Umweltverbände haben sich dagegen gestellt, weil sie ein System bevorzugen, dass die absolute Bewertung stärker berücksichtigt. Der andere Interviewpartner ortet den Hauptgrund für die Ablehnung im Bundesrat darin, dass mit der Weiterentwicklung der Energieetikette zur Umweltetikette kein Mehrnutzen für den Konsumenten gesehen wurde. Verbesserungen wurden zwar von allen Seiten begrüsst, die Umsetzung mittels System der Umweltbelastungspunkte betrachtete man jedoch als zu komplex und zu wenig transparent. Auch die wichtigsten Interessenvertreter auf der Auto- und Umweltseite teilten diese Meinung. Detailfragen spielten in der Endabrechnung keine Rolle.

##### 2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme

Aufgrund der Strategie NE 2002 (Massnahme 10) wurden die Kriterien für energieeffiziente und emissi-

### 3-3-3 ERARBEITUNG UMWELTETIKETTE

onsame Fahrzeuge (Keef) entwickelt. Das UVEK hat danach die beteiligten Ämter im Jahr 2007 beauftragt, das Projekt Keef mit der bestehenden Energieetikette zusammen zu einer umfassenden Umweltetikette weiterzuentwickeln. Da die Keef bereits Teil des Aktionsplans der Strategie NE 2002 waren, war es eine logische Folge, dass die Massnahme Erarbeitung Umweltetikette ebenfalls in den Aktionsplan der Strategie NE 2008 aufgenommen wurde. Durch die Einbettung in die Strategie NE konnte der Massnahme mehr Gewicht gegeben werden (legitimatorische Wirkung).

#### 3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)

Die Wirkungen, welche von der Massnahme erwartet wurden, werden im technischen Teil der Strategie wie folgt angegeben:

- › Umwelt: Die Personenwagenflotte der Schweiz wird energie- und ressourceneffizienter und verursacht eine geringere Umweltbelastung.
- › Wirtschaft: Das Autogewerbe setzt die Akzente neu zugunsten von mehr Energie-/Ressourceneffizienz und weniger Emissionen.
- › Soziales: Konsumentinnen und Konsumenten werden über die Energie- und Ressourceneffizienz sowie über die Umweltbelastung von Personenwagen informiert, werden dadurch stärker sensibilisiert und ändern ihr Konsumverhalten zugunsten von weniger Energie- und Ressourcenverbrauch und weniger Umweltbelastung, nicht nur beim Autokauf.

#### 4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung

Auch ohne Umweltetikette nimmt der CO<sub>2</sub>-Ausstoss pro Personenkilometer kontinuierlich ab. Die Gründe dafür sind Verbesserungen in der Fahrzeugtechnik (sparsamere Motoren) und der steigende Anteil der Dieselmotoren im Fahrzeugpark. Diese stossen weniger CO<sub>2</sub> aus (rund 10%) als Benzinmotoren, dies bei deutlich höheren Stickoxid- und Feinstaubemissionen. Die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Intensität vermochte jedoch das Wachstum der Verkehrsleistung (+21,4%) zwischen 1990 und 2006 nicht zu kompensieren. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des motorisierten Individualverkehrs stiegen in diesem Zeitraum um 11,3%. Die CO<sub>2</sub>-Intensität hätte stärker abgenommen, wenn die Ziele der 2002 unterzeichneten Vereinbarung zwischen dem UVEK und der Vereinigung der Schweizer Automobilimporteure (auto-schweiz) erreicht worden wären. Diese sah eine durchschnittliche Absenkung des spezifischen Treibstoffverbrauchs neuer Personenwagen um 3% pro Jahr vor, wodurch bis 2008 ein Wert von 6,4 l/100 km hätte erreicht werden sollen. Ein Grund, weshalb dieses Ziel verfehlt wurde, ist die anhaltende Vorliebe der Schweizer Autokäuferinnen und -käufer für schwere Fahrzeuge. Gemäss einer Medienmitteilung des statistischen Amtes des Kantons Zürich ist dieser Trend jedoch zumindest im Kanton Zürich rückläufig. Wenn nicht die ganze Fahrzeugflotte, sondern nur die Neuzulassungen betrachtet werden, dann markiert das Jahr 2007 bei der PS-Zahl und beim Gewicht einen Trendbruch: Die allerneuesten Zürcher Wagen sind im Schnitt etwas leichter und schwächer motorisiert als Autos, die bereits zwei, drei Jahre auf dem Buckel haben.

Es ist anzunehmen, dass die Umweltetikette einen positiven Einfluss auf die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen im Bereich Verkehr gehabt und die oben erwähnten Trends verstärkt hätte. Die Massnahme allein hätte allerdings die gewaltigen Probleme im Umwelt- und Verkehrsbereich nicht gelöst.

Die verkehrsbedingte Belastung sollte gemäss Umweltschutzgesetz langfristig auf ein verträgliches Niveau gesenkt werden und die externen Kosten des Verkehrs sollten möglichst verursachergerecht abgewälzt werden. Derzeit besteht Handlungsbereich beim Lärm, bei den Luftemissionen, beim Einfluss auf das Klima und der Wirkung auf den Boden (Übersäuerung). Für die Bewältigung der Schlüsselherausforderung ist es wichtig, alle Verkehrsträger – insbesondere den Langsamverkehr – zu beachten und Verkehr – so weit möglich – zu vermeiden. Der Raumplanung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Auch die technische Optimierung (z.B. durch Hybridisierung und Elektromobilität) leistet einen grossen Beitrag zur abnehmenden Umweltbelastung durch den Verkehr.

#### 5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren

<b>3-3-3 ERARBEITUNG UMWELTETIKETTE</b>
Die Massnahme Erarbeitung Umweltetikette ist eine der wenigen Massnahmen, welche direkt aus der Strategie NE abgeleitet sind. Die Massnahme fand nicht genügend Unterstützung und ist schlussendlich mangels Rückhalt gescheitert. Es ist anzunehmen, dass sie einen positiven Einfluss auf die Bewältigung der Schlüsselherausforderungen im Bereich Verkehr gehabt und die oben erwähnten Trends in Richtung Reduktion der CO <sub>2</sub> -Intensität im motorisierten Individualverkehr verstärkt hätte.
<b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b>
Thomas Volken, BFE, stv. Sektionschef Energiepolitik Michael Weber, BAFU, Sektion Verkehr
<b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b>
Medienmitteilungen des UVEK; Anhörungsbericht vom 14. Oktober 2009; Statistisches Amt des Kantons Zürich, Medienmitteilung vom 11. Oktober 2010

Tabelle 18

## MASSNAHME 4-1-2 PRIVATER KONSUM – SENSIBILISIERUNG DER KONSUMENTINNEN UND KONSUMENTEN

<b>MASSNAHME 4-1 (2) PRIVATER KONSUM - SENSIBILISIERUNG DER KONSUMENTINNEN UND KONSUMENTEN</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Die Massnahme beabsichtigt, Grundlagen zu nachhaltigem Konsum zu erarbeiten, entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und mit Umwelt- sowie Konsumentenorganisationen zu pflegen, um private Konsumentinnen und Konsumenten (Betriebe wie Einzelpersonen) zu nachhaltigem Konsum zu sensibilisieren und darüber zu informieren. Weiter werden die Weiterentwicklung der Informationen über Umwelt- und Sozillabels als Entscheidungshilfen für bewusstes Einkaufen unterstützt. Eine wichtige Aktivität ist u.a. die Unterstützung und Mitgestaltung der schweizerischen Dokumentations- und Informationsstelle für Labels der PUSCH.</p> <p>Ein erster Bericht zu umweltverträglichem Konsum ist publiziert (Umweltbewusster Konsum: Schlüsselentscheide, Akteure und Konsummodelle, BAFU, 2006). Eine Studie zur Förderung des umweltverträglichen Konsums wurde 2010 auf der Website des BAFU veröffentlicht (Konsumverhalten und Förderung des umweltverträglichen Konsums, ETH Zürich, 2009). Die schweizerische Dokumentations- und Informationsstelle für Labels wurde weiterentwickelt. Eine Zusammenarbeit mit dem Handel zum nachhaltigen Konsum ist im Gange.</p>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Diese Teilmassnahme ist Teil der Massnahme 4-1 Integrierte Produktpolitik IPP. Mit der Massnahme 4-1 sollen die Ergebnisse der Massnahme 4 der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 (Einführung einer Integrierten Produktpolitik) weitergeführt und konkretisiert werden. Die Massnahme 4-1 enthält fünf Teilmassnahmen, welche unterschiedliche Bereiche abdecken. Einer davon ist die in der vorliegenden Vertiefung untersuchte Massnahme.</p> <p>Die Sektion Konsumgüter und Ökobilanzen des BAFU war stark daran interessiert, dass der Themenbereich IPP weiterhin ein Bestandteil des Aktionsplans der Strategie 2008 ist. Die Strategie NE hat einen wichtigen legitimatorischen Einfluss auf die Massnahme IPP. Das Argument, dass die Strategie NE eine Bundesratsstrategie ist und IPP in dieser Bundesratsstrategie enthalten ist, erhöht die Legitimation und die Wirksamkeit der Massnahme. Von den Massnahmenverantwortlichen wird es als wichtig angesehen, sich darauf berufen können, mit ihrer Massnahme Teil einer Bundesratsstrategie zu sein.</p>

## **MASSNAHME 4-1 (2) PRIVATER KONSUM - SENSIBILISIERUNG DER KONSUMENTINNEN UND KONSUMENTEN**

### **3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)**

Der erwartete Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Teilmassnahme wird im technischen Teil der Strategie wie folgt angegeben:

- › Umwelt: Schonender Umgang mit und schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen.
- › Wirtschaft: Produktion und Konsum werden im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung beeinflusst.
- › Soziales: Förderung sozial akzeptabler Produktionsbedingungen bei importierten Gütern und Dienstleistungen.

Nach Einschätzung des BAFU nimmt die Unterstützung für die Prinzipien der IPP immer mehr zu. Vor zehn Jahren war IPP Pionierarbeit, mittlerweile ist sie schon beinahe im Mainstream angelangt. Auch die Umsetzung hat in den vergangenen zehn Jahren immer mehr Fuss gefasst. Selbst die WTO beschäftigt sich mittlerweile mit IPP. Das BAFU leistet dabei Grundlagenarbeit in diesem Gebiet, unterstützt und gestaltet Kommunikationsbemühungen Dritter im Bereich nachhaltiger Konsum mit. Da das BAFU nicht über die finanziellen Mittel für eigene, mehrjährige und kostenintensive Kommunikationskampagnen (wie z.B. die Kampagnen des BAG zu Stop Aids und Grippeimpfung oder des SECO zu Schwarzarbeit), wird hauptsächlich über die eigenen Kanäle kommuniziert (z.B. die Publikation auf der BAFU-Website). Bei grösseren Vorhaben (z.B. Internationales Jahr der Biodiversität 2010) wird mit Partnern zusammen gearbeitet. Die eigentlichen Wirkungen der Massnahme selbst können nicht konkreter beziffert werden, da neben den im technischen Teil der Strategie angegebenen Wirkungen keine konkretere Wirkungsanalyse vorhanden ist.

Nach Einschätzung eines bundesexternen Interviewpartners hat der Bund insbesondere im Bereich der öffentlichen Beschaffung eine Vorreiterrolle inne (die öffentliche Beschaffung ist eine weitere Teilmassnahme der Massnahme 4-1 IPP). Zum Thema Lebenswegdenken und Kostenwahrheit hat das BAFU ein umfassendes Lehrmittel herausgegeben („Die Zukunft in der Tasche: Umweltbewusster Konsum im Unterricht“). Nach Ansicht dieses Experten ist es wichtig, dass dieses Lehrmittel in den Schulen auch tatsächlich Verwendung findet, um seine Wirkung zu entfalten.

### **4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung**

Die Schlüsselherausforderung im Bereich Wirtschaft, Produktion und Konsum besteht darin, die Herstellung und den Konsum von Produkten (Gütern, Dienstleistungen, Bauwerken) so auszurichten, dass diese über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen. Werden diese Anforderungen eingehalten, können daraus sowohl Kosteneinsparungen als auch geringere externe Kosten resultieren. Durch Kostenwahrheit (Internalisierung externer Kosten) entstehen Anreize zur Steigerung der Umwelteffizienz.

Die Teilmassnahme 4-1 (2) kann aufgrund ihres beschränkten Rahmens nur einen geringen Beitrag zur Bewältigung dieser Schlüsselherausforderung leisten. Die Rahmenbedingungen für einen nachhaltigkeitsorientierten Strukturwandel der Wirtschaft werden dadurch nicht verändert, da sich die Teilmassnahme erst mit der Erarbeitung von Grundlagen und mit der Unterstützung von Projekten Dritter zur Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten befasst. Die Indikatoren von MONET zeigen auf, dass die Entwicklung im Bereich Produktion und Konsum insgesamt nicht in Richtung Nachhaltigkeit geht. Der Konsum von Bioprodukten nimmt zwar zu, der Absatz von Fairtrade-Produkten hingegen leicht ab. Die Abfall-Recyclingquote, aber auch die Siedlungsabfallmenge nehmen zu. Eine Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und Ressourcenverbrauch hat bis jetzt noch nicht stattgefunden, wie die Entwicklung der Indikatoren Materialintensität und totaler Materialaufwand zeigen.

Um die Schlüsselherausforderung im Bereich Produktion und Konsum zu erreichen, sollte nach Einschätzung eines bundesexternen Interviewpartners die Sensibilisierung für das Lebenswegdenken schon viel früher geschehen und gezielt in den Schulen kommuniziert werden (z.B. „die lange „Story“ hinter einer Jeans“). Über die öffentliche Beschaffung sollte nach seiner Einschätzung breit diskutiert werden, nicht nur bei den Spezialisten. Hintergrundinformationen über Labels müssten breit kommuniziert werden, damit Konsumentinnen und Konsumenten und -partner mündige Entscheidungen treffen können.

<b>MASSNAHME 4-1 (2) PRIVATER KONSUM - SENSIBILISIERUNG DER KONSUMENTINNEN UND KONSUMENTEN</b>
<b>5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren</b>
Wie die vertiefende Analyse zeigt, besteht die Hauptwirkung der Strategie NE in der Legitimation der Massnahme 4-1 IPP als solche. Das BAFU leistet bei der Teilmassnahme 4-1 (2) Privater Konsum Grundlagenarbeit und unterstützt Kommunikationsprojekte Dritter. Die konkreten Wirkungen der Massnahme können nicht beziffert werden, da es dazu keine weiterführenden Untersuchungen gibt. Wir beurteilen die Grundlagenarbeit des BAFU als wertvoll, bedauern es aber, dass das BAFU nicht über die finanziellen Mittel für eigene Kommunikationskampagnen verfügt und nur Kommunikationsbemühungen Dritter in diesem Bereich nachhaltiger mitgestalten und unterstützen kann. Dadurch wird unserer Einschätzung nach die direkte Wirksamkeit der Massnahme gemindert, da beispielsweise interessante Publikationen wie Faktenblätter zu umweltbewussten Konsumentscheiden nur auf dem Internet publiziert werden, wodurch sie nicht ihre potenzielle Wirksamkeit entfalten können.
<b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b>
Anna Wälty, BAFU, Sektionschefin Konsumgüter und Ökobilanzen Marie-Amélie Ardiot, BAFU, Sektion Konsumgüter und Ökobilanzen Stefan Bolliger, PUSCH, Projektleiter Konsum
<b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b>
BAFU (2006): Umweltbewusster Konsum. Schlüsselentscheide, Akteure und Konsummodelle. Visschers, V., Tobler, C., Cousin, M. E., Brunner, T., Orlow, P., & Siegrist, M. (2009). Konsumverhalten und Förderung des umweltverträglichen Konsums: Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU. Zürich: Consumer Behavior, ETH Zürich.

Tabelle 19

## MASSNAHME 4-2 NACHHALTIGES BAUEN

<b>MASSNAHME 4-2 NACHHALTIGES BAUEN</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Bereits in den ersten beiden Strategien Nachhaltige Entwicklung war Nachhaltiges Bauen implizit enthalten. Die Relevanz ist augenscheinlich, da rund 50% des Energiebedarfs (ca. 10% in der Konstruktion für Bauprozess und –material sowie ca. 40% im Betrieb für Heizung, Lüftung und Klimatisierung (30%) sowie für Beleuchtung und Geräte (10%)) für die Nutzung von Immobilien aufgewendet werden müssen. Die hohe Relevanz des Bauwesens für eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz kommt auch darin zum Ausdruck, dass sieben von acht Schlüsselherausforderungen, die der Bundesrat in seiner Nachhaltigkeitsstrategie benennt, durch das Bauwesen mehr oder weniger stark beeinflusst werden. In der Strategie NE 2008 wurde zum ersten Mal eine explizite Massnahme für das Nachhaltige Bauen (Kapitel 4-2 Nachhaltiges Bauen) berücksichtigt.</p> <p>Mit der Massnahme „Nachhaltiges Bauen“ soll dieser gewichtige Bereich in Richtung nachhaltige Entwicklung beeinflusst werden. Die Massnahmen umfassen fünf komplementäre Bereiche: Die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung im Bauwesen des Bundes sollen durch eine umfassende Immobilienstrategie umgesetzt werden. Mit Hilfe einer Beschaffung von Bauleistungen und Bauwerken, die über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen genügen, sollen die öffentlichen Bauherren einen Einfluss auf die privaten Anbieter ausüben, und dank inhaltlicher Abstimmung der existierenden Programme des Bundes untereinander sollen die Wirkungen dieser Programme erweitert werden. Durch Einflussnahme auf Vorschriften, Normen und Standards soll erreicht werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte sich im Bausektor weiter verbreiten. Schliesslich soll durch eine Stärkung des Netzwerkes Nachhaltiges Bauen in der Schweiz die Kooperation zwischen Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung verbessert werden.</p> <p>Im vergangenen Jahr wurde für sämtliche der geplanten Teilmassnahmen die Arbeit aufgenommen. Von grosser Relevanz und Tragweite für den Bund ist insbesondere die Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung und des Ressourcen- und Umweltmanagements in der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB).</p>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Die Initiative für die Aufnahme der Massnahme Nachhaltiges Bauen in die Strategie NE kam von der Fachgruppe Nachhaltiges Bauen der KBOB (welche verschiedene Bundesämter und Bauherren umfasst). Mit einem Bauvolumen von 50 Milliarden sei nachhaltiges Bauen sehr wichtig für die ganze Schweiz, auch der Bundesrat sollte nach Ansicht der Fachgruppe dazu Stellung nehmen. Dieses Vorgehen wurde vom Geschäftsführer und dem Vorstand der KBOB unterstützt. Gemäss Einschätzung eines Interviewpartners wären ohne die Wirkung der Strategie NE nicht alle fünf Untermassnahmen realisiert worden. Die Strategie gibt den Massnahmen zudem mehr Gewicht (legitimatorische Wirkung). Nachhaltiges Bauen gewinnt dadurch an Bedeutung bei Wettbewerben, bei der Ausführung und im Betrieb.</p>
<p><b>3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)</b></p> <p>Die erwarteten Wirkungen der Massnahme werden im technischen Teil der Strategie wie folgt angegeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Umwelt: Senkung der Umweltbelastung und des Rohstoffverbrauchs, die durch Beschaffung, Nutzung, Bewirtschaftung und Rückbau von Immobilien entstehen. Umweltaspekte fliessen vermehrt in Vorschriften, Normen und Standards ein. Durch die Kooperation zwischen Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung wird das gemeinsame Verständnis über nachhaltiges Bauen gefördert, was die Umweltentlastung in der Praxis beschleunigt.</li> <li>› Wirtschaft: Vorbildwirkung des Bundes. Förderung von Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit in der Immobilienwirtschaft. Der Gesamtaufwand, der bei der öffentlichen Hand und Wirtschaft durch Vorschriften, Normen und Standards ausgelöst wird, wird reduziert. Die Bündelung der Ressourcen bei Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung führt zu einem gezielten Einsatz der Mittel.</li> </ul>

### MASSNAHME 4-2 NACHHALTIGES BAUEN

› Soziales: Der Bund nimmt durch die umfassende Definition der Qualität seiner Immobilien einen massgebenden Einfluss auf die Nutzer und die Gesellschaft und setzt seine Angebots- und Nachfrage-macht in deren Interesse ein. Die Verringerung der Anzahl Normen und Vorschriften im Bereich nachhaltiges Bauen führt zu einer verbesserten Akzeptanz bei den Anwendern und einer Vereinfachung des Vollzugs. Der Austausch zwischen Bauherrschaften, Bauwirtschaft und Forschung beschleunigt den Veränderungsprozess und verstärkt die Umsetzung der Ergebnisse in die Praxis.

Die Teilmassnahmen 4-2 (1) Nachhaltige Immobilienstrategie des Bundes, 4-2 (2) Einfluss öffentlicher Bauherren als Beschaffer und 4-2 (3) Einfluss des Bundes über baurelevante Programme im Wirkungskreis des Bundes bzw. der öffentlichen Hand können unmittelbar, ohne den Einbezug anderer Akteure, umgesetzt werden. Bei den Teilmassnahmen 4-2 (4) Einflussnahme auf Vorschriften, Normen und Standards und 4-2 (5) Stärkung des Netzwerkes nachhaltiges Bauen in der Schweiz verhält es sich anders. Bei diesen beiden Teilmassnahmen kann die öffentliche Hand stärker als Impulsgeber und Unterstützer Einfluss nehmen, als dass sie autonom agierend für deren Realisierung Verantwortung übernehmen kann. Nach Einschätzung der Studie von H. Wallbaum/ETHZ birgt insbesondere die Teilmassnahme 4-2 (5) Stärkung des Netzwerkes nachhaltiges Bauen Schweiz das Potenzial, Aktivitäten zu stimulieren, die von massgeblichen gesellschaftlichen Gruppen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft etc.) mitgetragen werden (bottom-up), um die beabsichtigte Förderung des Nachhaltigen Bauens zeitnah und umfassender zu beeinflussen als dies ein rein politikgetriebener Ansatz (top-down) vermag.

Seitens der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wird als wichtigste Wirkung der Massnahme die Vorbildfunktion für Private und für die Wirtschaft hervorgehoben. Auch bei den Projektverantwortlichen und bei Wettbewerben sei nachhaltiges Bauen nun ein Thema geworden. Die nachhaltige Immobilienstrategie des Bundes habe eine grosse Wirkung entfaltet. Im Rahmen dieser Massnahme wurde in Kooperation mit der Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren (IBP) ein Projekt zur Erarbeitung eines Kompendiums zum nachhaltigen Immobilienmanagement durchgeführt. Als Resultat dieses Projekts wurde im August 2010 eine umfassende Broschüre publiziert, welche wichtige Zukunftstrends im Bereich Immobilienmanagement aufzeigt und das zugrunde liegende Nachhaltigkeitskonzept erläutert, welches auf der Strategie NE beruht. Weiter beschreibt die Publikation, wie der Nachhaltigkeitsgedanke ins Immobilienmanagement einfließen muss, damit er effizient umgesetzt werden kann und wo innerhalb des Lebenszyklus ein Handlungsspielraum besteht.

Gemäss Einschätzung der idheap-Studie (2010) zur institutionellen Verankerung von NE wird die NE auch ausserhalb des BBL, insbesondere bei den Benützerorganisationen, mehrheitlich akzeptiert. Das gilt insbesondere auch für die Weisungen betreffend Minergie, wonach ab 2007 der Standard Minergie und bis 2012 bei Neubauten der Standard Minergie-P-Eco erfüllt werden muss. Die Benützerorganisationen akzeptieren heute das Prinzip „weniger bauen mit höherem Standard“.

#### 4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung

Nachhaltiges Bauen hat eine enorme Hebelwirkung, da es zu einer Reduktion des Energie- und Landverbrauchs beiträgt. Nicht zuletzt ist nachhaltiges Bauen auch von wirtschaftlicher Bedeutung, da es zum Bruttosozialprodukt und zur Sicherung von Arbeitsplätzen beiträgt. Die für nachhaltiges Bauen zentralen MONET-Indikatoren „Siedlungsfläche“ und „Siedlungsfläche pro Kopf“ zeigen gegenwärtig eine negative Entwicklung. Die Entwicklung der Indikatoren „Endenergieverbrauch“ und „Erneuerbare Energie“ ist neutral und somit ebenfalls nicht in Richtung nachhaltige Entwicklung.

Das Inputpapier von H. Wallbaum/ETHZ kommt zum Schluss, dass ohne eine adäquate Einbindung der nichtstaatlichen Akteure absehbar sei, dass in der Schweiz nicht in gebotener Frist und dem notwendigen Umfang der Weg in Richtung nachhaltiger Entwicklung beschritten werden kann. Die nichtstaatlichen Akteure sollen über Anreize und Verpflichtungen für konkrete Massnahmen gewonnen werden und in ein Netzwerk eingebunden werden. Als zusätzliche Massnahmen werden u.a. die Einrichtung einer Schweizer Plattform für nachhaltiges Bauen, ein Anreiz-Fonds für nachhaltige Baumaterialien, -produkte und -projekte, Veranstaltungen, steuerliche Anreize und Förderprogramme vorgeschlagen.

<b>MASSNAHME 4-2 NACHHALTIGES BAUEN</b>
<b>5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren</b>
<p>Die Massnahmen im Bereich nachhaltiges Bauen haben potenziell eine grosse Hebelwirkung, da sie auf gewichtige Nachhaltigkeitsindikatoren wie den Energieverbrauch und die Siedlungsfläche pro Kopf Einfluss nehmen. Die Einflussnahme des Bundes in diesem Bereich hat einen Vorbildcharakter für die Wirtschaft und für Private. Durch die unterschiedliche Gestaltung der Massnahmen (unmittelbar wirkende Massnahmen und Massnahmen, bei welchen der Bund als Impulsgeber und Unterstützer wirkt) wird eine breite Wirkung erzielt, welche im Detail jedoch schwer bezifferbar ist.</p> <p>In Anbetracht der Entwicklung der verschiedenen Indikatoren wie Siedlungsfläche und Energieverbrauch sind wir der Ansicht, dass die Einflussnahme des Bundes von grosser Bedeutung ist. Für die neue Strategie NE müsste die Auswahl der Massnahmen angepasst werden, da verschiedene Massnahmen demnächst vor der Umsetzung stehen (die Nachhaltige Immobilienstrategie des Bundes wird demnächst umgesetzt, das Netzwerk nachhaltiges Bauen soll ab 2011 wirksam werden). Dies würde die Chance eröffnen, andere Massnahmen mit innovativem Charakter in die Strategie aufzunehmen und dadurch zu fördern. Als mögliche neue Massnahmen würden sich unter anderem die Entwicklung eines Standards für nachhaltiges Bauen und die Umsetzung in ein Label eignen.</p>
<b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b>
<p>Reinhard Friedli, KBOB, Leiter Fachgruppe Nachhaltiges Bauen  Heinrich Gugerli, Fachstelle Nachhaltiges Bauen der Stadt Zürich</p>
<b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b>
<p>idheap/Knoepfel, P. 2010 : L'ancrage institutionnel du développement durable dans l'administration fédérale et dans trois cantons (VD, BE, AG), Etat des lieux et best practices.  Wallbaum H./ETHZ 2010 : Stärkung des Netzwerkes nachhaltiges Bauen Schweiz. Inputpapier.  KBOB/IPB 2010: Nachhaltiges Immobilienmanagement. Die Risiken von morgen sind die Chancen von heute. Eine Anleitung zum Handeln.</p>

Tabelle 20

## MASSNAHME 7-1-1 STÄRKUNG VON PRÄVENTION, GESUNDHEITSFÖRDERUNG UND GESUNDHEITLICHER CHANCENGLEICHHEIT

<b>MASSNAHME 7-1-1 STÄRKUNG VON PRÄVENTION, GESUNDHEITSFÖRDERUNG UND GESUNDHEITLICHER CHANCENGLEICHHEIT (PRÄVENTIONSGESETZ)</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Im Zentrum dieser Massnahme steht die Schaffung von neuen gesetzlichen Grundlagen für die Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz). Ebenfalls zu dieser Massnahme zählt das im Vergleich viel kleinere Projekt zur Erarbeitung von Grundlagen für die Förderung gesundheitlicher Chancengleichheit.</p> <p>Der Bundesrat hat am 30. September 2009 den Entwurf zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (PrävG) und die dazugehörige Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet. Es ist aktuell noch offen, ob das Parlament dem Präventionsgesetz zustimmen wird.</p> <p>Das Präventionsgesetz hat zum Ziel, die Steuerung von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen in der Schweiz zu verbessern. Mit dem Schweizerischen Institut für Prävention und Gesundheitsförderung ist zudem ein neues Kompetenzzentrum auf Bundesebene geplant. Der Gesetzesentwurf enthält keine spezifischen Präventionsmassnahmen, sondern regelt insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› neue Steuerungs- und Koordinationsinstrumente wie z.B. von Bund und Kantonen gemeinsam definierte nationale Ziele,</li> <li>› die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen,</li> <li>› Massnahmen zur Sicherstellung der Qualität und zur Förderung der Wirksamkeit von Präventions-, Gesundheitsförderungs- und Früherkennungsmassnahmen,</li> <li>› die Organisation und Finanzierung des Schweizerischen Instituts für Prävention und Gesundheitsförderung,</li> <li>› die Rahmenbedingungen für die Verwendung des KVG-Prämienzuschlags und der Tabakpräventionsabgabe,</li> <li>› die Finanzhilfen an nicht-staatliche Organisationen,</li> <li>› die Förderung der Forschung sowie der Aus- und Weiterbildung,</li> <li>› die Gesundheitsberichterstattung und die Harmonisierung der Datenerhebung.</li> </ul> <p>In der ersten Jahreshälfte 2010 hat die Abteilung Multisektorale Projekte des BAG zudem erste Schritte zur Erarbeitung von strategischen Grundlagen zum Handlungsbedarf im Bereich des Abbaus gesundheitlicher Ungleichheit und der Förderung gesundheitlicher Chancengleichheit lanciert und dazu ein externes Mandat vergeben. Im Folgenden befassen wir uns hauptsächlich mit dem Präventionsgesetz.</p>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Das PrävG wurde gänzlich unabhängig von der Strategie NE lanciert. Eine im September 2005 eingesetzte Fachkommission des Bundes wie auch Experten der WHO und der OECD stellten in ihren Berichten eine Strukturschwäche der Schweiz im Bereich von Prävention und Gesundheitsförderung fest und kamen zum Schluss, dass eine Verbesserung der Situation nur durch den Erlass neuer gesetzlicher Grundlagen erreicht werden kann. Der Bundesrat folgte diesen Empfehlungen und erteilte am 28.9.2007 dem EDI den Auftrag zur Erarbeitung eines Vorentwurfs für ein Präventionsgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung. Das PrävG wurde auf Vorschlag der IDANE-Votreterin des BAG als Massnahme in die Strategie aufgenommen.</p> <p>Wenn die Strategie NE auch keinen Einfluss auf die Lancierung der Massnahme hatte, so hat die Strategie NE im Rahmen des Erarbeitungsprozesses gewissen Wirkungen auf das PrävG ausgeübt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Im PrävG ist als neues Steuerungsinstrument ebenfalls eine bundesrätliche Strategie vorgesehen, die alle vier Jahre erneuert wird. In dieser Strategie sollen insbesondere die strategischen Vorgaben für die nationalen Präventionsprogramme, die strategischen Ziele des Instituts, die Auswahl der Vorhaben für die Gesundheitsfolgenabschätzung und die Vorgaben für die Verwendung der Einnahmen aus</li> </ul>

### **MASSNAHME 7-1-1 STÄRKUNG VON PRÄVENTION, GESUNDHEITSFÖRDERUNG UND GESUNDHEITLICHER CHANCENGLEICHHEIT (PRÄVENTIONSGESETZ)**

Präventionsabgaben festgelegt werden. Ursprünglich war die bundesrätliche Strategie als multisektorale Strategie konzipiert (im Sinne von Health in all Policies). Dies ist aus der aktuellen Vorlage jedoch nicht mehr so klar ersichtlich. Im erläuternden Bericht zum PräVG (EDI, Juni 2008) wird in Zusammenhang mit der geplanten bundesrätlichen Strategie auf die Strategie Nachhaltige Entwicklung Bezug genommen. EDI/BAG sollen sicherstellen, dass Vorgaben und Inhalte der Strategie mit der Strategie NE kompatibel sind. Dabei wird auf das Handlungsfeld „Öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung“ verwiesen.

- › Das PräVG sieht eine so genannte Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) vor. Die Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) ist ein Instrument der Gesundheitspolitik, das darauf abzielt, im Rahmen der Planungs- und Entscheidungsprozesse mögliche positive und negative Gesundheitsauswirkungen von politischen Vorhaben in Politikbereichen ausserhalb des Sektors Gesundheit prospektiv abzuschätzen. Im erläuternden Bericht wird dabei auf die NHB verwiesen und gesagt, dass die Erfahrungen dieses Instruments bei der GFA berücksichtigt werden sollen. Mit der GFA wird erstmals ein solches prospektives Prüfinstrument in einem Gesetz verankert. Die Ergebnisse der GFA werden sich voraussichtlich stark mit den Ergebnissen einer NHB überschneiden. Gemäss unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern hatten die Diskussionen rund um die Konzeption und Erarbeitung der NHB zu einer verstärkten Sensibilisierung im BAG für solche prospektiven und sektorübergreifenden Wirkungsanalysen geführt. Den Ausschlag, die GFA nicht nur mit einer „kann“-Formulierung im Gesetz zu verankern, kam jedoch nicht vom ARE, sondern von einem anderen Bundesamt.
- › Das PräVG wurde einer NHB unterzogen, um die Auswirkungen dieses neuen Gesetzes auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft grob abzuschätzen. Allerdings fand die NHB zu einem relativ späten Zeitpunkt statt, so dass sie kaum zur Optimierung des Gesetzesentwurfs beitragen konnte. Die NHB war auch sehr grob und hat gemäss den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern keine wesentlich neuen Erkenntnisse gebracht. Die Resultate der NHB sind insofern in den Entscheidungsprozess eingeflossen, als dass sie in verkürzter Form in die Botschaft des Bundesrates zur Gesetzesvorlage übernommen wurden.

Ob die Strategie NE auch eine legitimatorische Wirkung für das PräVG hatte, wird von den beiden Interviewpartnerinnen unterschiedlich wahrgenommen. Gemäss einer Interviewpartnerin war die Strategie NE eine Hilfe für den Erarbeitungsprozess, weil man die Verankerung in der Strategie NE gegenüber dem Bundesrat erwähnen konnte. Gemäss der anderen Interviewpartnerin hat die Strategie NE nicht zur Legitimierung beigetragen. Viel wichtiger für die Legitimität sei die Verankerung einer Massnahme in der Legislaturplanung.

#### **3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)**

Das PräVG ist ein Aufgaben- und Organisationsgesetz und entfaltet keine direkten Wirkungen auf Individuen und Unternehmen. In der NHB werden dennoch einige klare Wirkungstendenzen des PräVG bezüglich der Nachhaltigkeitsziele des Bundesrats festgestellt (Ecoplan 2009):

- › Wirtschaft: Das PräVG hat eine klar positive Gesamtwirkung auf die Wirtschaft. Insbesondere die Einkommens- und Beschäftigungssituation, das Produktivkapital und die öffentliche Schuldenlast werden dank des neuen Gesetzes mittel- bis langfristig leicht verbessert. Beim Kriterium „Marktwirtschaftliche Prinzipien“ fällt die Beurteilung leicht kritisch aus, da mit dem geplanten Institut der staatliche Einfluss erhöht wird, auch wenn dies im vorliegenden Fall gute Gründe und gesamthaft positive Auswirkungen hat.
- › Umwelt: Es konnten weder positive noch negative Wirkungen im Bereich Umwelt ermittelt werden. Das PräVG ist somit bezüglich der Umwelteffekte neutral.
- › Gesellschaft: Auch auf die Gesellschaft hat das PräVG gesamthaft eine positive Wirkung. Primär wird der Gesundheitszustand verbessert, aber auch die Chancengleichheit und die Solidarität zwischen den Gesellschaftsschichten wird gestärkt und das Armutsrisiko vermindert.

#### **4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung**

<b>MASSNAHME 7-1-1 STÄRKUNG VON PRÄVENTION, GESUNDHEITSFÖRDERUNG UND GESUNDHEITLICHER CHANCENGLEICHHEIT (PRÄVENTIONSGESETZ)</b>
<p>Als wichtige Schlüsselherausforderung im Gesundheitsbereich wird die Zunahme von chronischen Krankheiten bezeichnet. Diese Zunahme ist wiederum eine Folge von Faktoren wie Übergewicht, Suchtproblemen oder psychischen Problemen, die auf Verhaltensweisen von Personen wie auch auf Determinanten wie sich verändernde Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Wohnverhältnisse, Verkehr etc. zurückzuführen sind. Über die Verbesserung der Gesundheitsdeterminanten und eine Veränderung von Verhaltensweisen kann diese Zunahme gebremst werden. Deshalb soll die Gesundheitspolitik stärker präventiv und gesundheitsfördernd ausgerichtet werden.</p> <p>Mit dem Präventionsgesetz wird eine wichtige Basis gelegt für die Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung. Es wird sich allerdings erst in der Umsetzung zeigen, ob das PräVG die erwarteten Wirkungen auch tatsächlich entfalten kann. Zusätzliche Massnahmen sind aus Sicht der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner nicht unbedingt nötig. Wichtig ist v.a., dass die im PräVG vorgesehenen Gefässe und Strukturen mit konkreten Inhalten gefüllt werden, damit es seine Wirkungen entfalten kann.</p>
<p><b>5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren</b></p> <p>Auch wenn das Präventionsgesetz vollkommen unabhängig von der Strategie NE lanciert wurde, konnte die Strategie doch einen gewissen Einfluss auf die Ausarbeitung des Gesetzes ausüben. Vor allem konnten einzelne Elemente der Strategie NE als Vorbild für die Erarbeitung des PräVG dienen (GFA, bundesrätliche Strategie). Es ist schwierig abzuschätzen, ob die Strategie NE diesen Vorbildcharakter auch hätte entfalten können, wenn das PräVG nicht eine Massnahme des Aktionsplans gewesen wäre. Umstritten ist hingegen, ob die Strategie einen Einfluss auf die Legitimation des PräVG hatte.</p> <p>Da es sich beim PräVG nur um ein Aufgaben- und Organisationsgesetz handelt, dass keine direkten Wirkungen auf Unternehmen und Individuen entfaltet, ist der Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen in diesem Bereich schwierig zu beurteilen. Es kann davon ausgegangen werden, dass das PräVG mittelfristig positive Wirkungen zeigen wird und einen Beitrag zur Gesundheitsförderung und zum Rückgang von chronischen Krankheiten leistet. Hierzu braucht es aber vor allem einen klaren politischen Willen und eine konsequente Weiterentwicklung und Umsetzung der mit dem PräVG vorgesehenen Ansatzpunkte.</p> <p>Das Cockpit des BFS zeigt im Bereich „öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung“ im Durchschnitt eine neutrale Entwicklung<sup>14</sup>. Eine negative Entwicklung zeigen die Indikatoren Gesundheitsausgaben und Übergewicht. Gerade in Hinblick auf das Problem der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen stellt sich die Frage, ob nicht zusätzliche Massnahmen nötig wären. Allein die Förderung der Prävention wird hier wohl nicht ausreichend sein. Wir sind der Ansicht, dass die in der Strategie beschriebenen Ziele und Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Gesundheit noch stärker vor dem Aspekt der demografischen Entwicklung, d.h. der alternden Gesellschaft betrachtet werden müssten. Die damit verbundenen Kosten, der zunehmende Pflegebedarf und der absehbare Mangel an Gesundheitspersonal scheinen uns wichtige Herausforderungen zu sein, für die entsprechende Massnahmen getroffen werden müssten.</p>
<p><b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b></p> <p>Ursula Ulrich, BAG; Salome von Greyerz, BAG</p>
<p><b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b></p> <p>Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, 30.9.2009  EDI (2008): Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung.  Ecoplan (2009): Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB zum Präventionsgesetz, im Auftrag des BAG, Bern.</p>

Tabelle 21

<sup>14</sup> Im Cockpit des BFS wurde für das Monitoring der Strategie im Bereich „öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung“ zwei Indikatoren ausgewechselt (neu: Übergewicht, psychisches Wohlbefinden; alt: Rauchen; Ausgaben für Prävention und Gesundheitsförderung)

## MASSNAHME 8-6 ABGRENZUNG GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜ- TER/ENTWICKLUNGSPOLITIK

<b>MASSNAHME 8-6 ABGRENZUNG GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜTER/ENTWICKLUNGSPOLITIK</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme/aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Der wirtschaftliche Globalisierungsprozess ist mit bedeutenden Umwelt-, Entwicklungs- und Armutsherausforderungen verknüpft. Die globalen natürlichen Ressourcen werden insbesondere durch westliche Länder nach wie vor zu stark beansprucht, aber auch in wichtigen, grossen Schwellenländern wächst der Ressourcenverbrauch stetig. Die globalen Umweltveränderungen nehmen also zu, und nur international koordiniertes Handeln wird die damit verbundenen Probleme effektiv und effizient angehen können. Im Bereich der Armutsbekämpfung ist das Erreichen der meisten Millennium-Entwicklungsziele in weite Ferne gerückt; insbesondere auch wegen der gegenwärtig ungehindert fortgeführten Umweltzerstörung.</p> <p>Die globalen öffentlichen Güter (GPG)<sup>15</sup> haben sich in der öffentlichen Diskussion als Konzept für die Lösung globaler Herausforderungen generell durchgesetzt. Mit der Massnahme 8-6 soll erreicht werden, dass die Schweiz einen angemessenen Beitrag leistet an die Bereitstellung und Finanzierung von GPG sowie an die Prävention gegenüber Schäden, welche durch Unterversorgung mit GPG entstehen. Zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Agenda für die Sicherstellung von GPG bestehen Überschneidungen. Eine Entflechtung und Abgrenzung soll eine effizientere Finanzallokation und Leistungserbringung in beiden Bereichen ermöglichen sowie die Grundlage für eine Neuregelung der innen- und ausserpolitischen Zuständigkeiten der Bundesstellen unter den Bedingungen der Globalisierung bieten.</p> <p>Als Resultat der Umsetzung der Massnahme 8-6 hat die DEZA seit 2008 drei globale Programme (Klimawandel, Ernährungssicherheit, Migration) sowie eine globale Initiative zu Wasser eingerichtet. Diese konkretisieren den theoretischen Ansatz der GPG in ausgewählten globalen Themen aus dem DEZA-Tätigkeitsbereich. Die globalen Programme befinden sich gegenwärtig in Umsetzung, wobei das Globalprogramm Klima konzeptionell und operationell schon am weitesten ist. Im Fokus der Globalprogramme stehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› der internationale Politikdialog zur Definition und Regulierung des entsprechenden globalen Themas,</li> <li>› die Umsetzung von Programmen zur verbesserten Bereitstellung des entsprechenden Guts, resp. zur Vermeidung von Schäden, und</li> <li>› die Sicherstellung des Zugangs der Ärmsten zum entsprechenden Gut.</li> </ul> <p>Die ursprünglich geplante direkte Beobachtung der generellen internationalen Diskussion über die GPG wurde nicht aufgenommen.</p>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Die rechtliche Grundlage und der Referenzrahmen für die Umsetzung von Globalprogrammen und die Thematisierung der GPG bildet für die DEZA in erster Linie die ‚Südbotschaft 2009–2012‘. Diese wurde in den Jahren 2007–2008 von der Abteilung ‚Analyse und Politik‘ der DEZA erarbeitet, die auch für nachhaltige Entwicklung zuständig ist. Somit gab es bei der Erarbeitung von ‚Südbotschaft‘ und NE-Strategie 2008–2011 inhaltliche und personelle Überschneidungen, die dazu beitrugen, dass Elemente der NE-Strategie in die Südbotschaft eingeflossen sind.</p> <p>Die NE-Strategie hatte dabei im Wesentlichen dazu beigetragen, dass die DEZA die globalen Herausfor-</p>

<sup>15</sup> Globale öffentliche Güter (englisch: Global Public Goods, kurz GPGs) sind Güter, die sich nicht auf nationalstaatliche Grenzen beschränken, sondern weltweit gültig sind. Beispiele für GPG sind: Saubere und intakte Umwelt, Klimastabilität, stabile Finanzmärkte, Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit, Gesundheit, Kontrolle ansteckender Krankheiten, kulturelles Erbe.

**MASSNAHME 8-6 ABGRENZUNG GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜTER/ENTWICKLUNGSPOLITIK**

derungen wichtiger genommen hat und hatte somit bei der Lancierung der Massnahme einen gewissen Einfluss. Zudem wurden auf Grundlage der NE-Strategie interdepartementale Arbeitsgruppen (z.B. Wasser oder Klima) geschaffen, in denen die DEZA mitarbeitet.

Heute, bei der operativen Umsetzung der Globalprogramme und der Wasserinitiative, besteht dieser Einfluss der Strategie auf die Massnahme nicht mehr; es scheint keine Berührungspunkte mehr zu geben.

**3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)**

Die erwarteten Wirkungen wären eine erhöhte Effektivität und Effizienz globaler Instrumente zugunsten der nachhaltigen Entwicklung, eine effizientere Gestaltung der Gouvernanz-Strukturen sowie die Ablösung vielfältigster internationaler Einzelvereinbarungen durch generelle Mechanismen.

Es ist heute jedoch noch zu früh, um über die Wirkungen der Massnahme 8-6 konkrete Aussagen machen zu können. Die Etablierung der Globalprogramme befindet sich noch in der Umsetzung. Auf der Ebene der 4–5 jährigen Strategien für die einzelnen Globalprogramme gibt es Ziele und erwartete Resultate. Dabei geht es vor allem darum, die Wirkungen auf der internationalen Policy-Ebene zu erfassen: Wie können die Globalprogramme die internationalen Regelwerke und Rahmenbedingungen zu den GPG beeinflussen? Das Monitoring von Policy-Wirkungen wird dazu konzeptionell neu aufgebaut. Im 2011 soll das Globalprogramm Klima seine Policy-Wirkungen erfassen. Für das Jahr 2012 wird eine externe Evaluation damit beauftragt, die Policy-Wirkungen aller Globalprogramme zu erfassen.

**4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung**

Damit die Massnahme 8-6 ihre volle Wirkung entfalten und einen wesentlicheren Beitrag an die immensen Umwelt- und Entwicklungsherausforderungen leisten kann, wäre insbesondere die Erhöhung des öffentlichen Budgets für die Entwicklungszusammenarbeit auf die seit langem geforderten 0.5% des Bruttonationaleinkommens notwendig (Massnahme 8-3 des Aktionsplans).

Im September 2010 hat der Bundesrat zuhanden des Parlaments eine Botschaft verabschiedet, welche darlegt, wie die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0.5% des BNE bis 2015 erreicht werden kann. Diese Botschaft wird in der kommenden Herbstsession im Parlament weiter behandelt. Wenn der Erhöhung der öffentlichen Gelder zugestimmt wird, fliessen die zusätzlichen bilateralen Mitteln vollumfänglich in das Globalprogramm Klima (insbesondere für Adaptation) und in die Wasserinitiative. Zudem wird dies der Schweiz erlauben, ihren multilateralen Verpflichtungen nachzukommen. Daneben ist unter der Verantwortung des DEZA-Bereichs Globale Zusammenarbeit eine weitere Botschaft zur besseren Beteiligung und Einflussnahme der Schweiz bei der Weltbank sowie den regionalen Entwicklungsbanken hängig. Durch diese Kanäle wäre es für die Schweiz auch besser möglich, internationale Regelwerke und Rahmenbedingungen zu GPG zu beeinflussen.

Um die globalen Umwelt- und Entwicklungsherausforderungen zu bewältigen, bräuchte es neben diesen wichtigen politischen Entscheiden und den darüber hinausgehenden internationalen Anstrengungen insbesondere auch eine koordiniertere Vorgehensweise und eine bessere Kohärenz zwischen allen involvierten Departementen in der Schweiz. Auch das von der UNO definierte Ziel, die Höhe der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0.7% des BIP anzuheben, ist noch in weiter Ferne.

**5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren**

Die Analyse zeigt, dass die Strategie NE durchaus einen wichtigen Einfluss darauf ausübte, dass die globalen Herausforderungen in der Entwicklungszusammenarbeit ernster wahrgenommen und entsprechende Schritte zu deren Thematisierung eingeleitet wurden. Insgesamt beurteilen wir die (potenzielle) Wirksamkeit der Massnahme als gross, den Beitrag der Massnahme zur Bewältigung der immensen globalen Herausforderungen jedoch als eher klein, insbesondere wenn die Mittel für die Massnahme nicht erhöht und die verwaltungsinterne Koordination nicht verbessert werden kann. Im Bereich der GPG wird

<b>MASSNAHME 8-6 ABGRENZUNG GLOBALE ÖFFENTLICHE GÜTER/ENTWICKLUNGSPOLITIK</b>
<p>es für die Schweiz auch entscheidend sein, ob sie auf der internationalen Politbühne ihre Einflussnahme steigern und somit die entsprechenden Regelwerke mitgestalten kann.</p> <p>Gemäss MONET-Cockpit beläuft sich die öffentliche Entwicklungshilfe gegenwärtig auf lediglich 0.47% des BNE. Mit der bundesrätlichen Botschaft stehen die Chancen wohl gut, dass dieser Wert bis 2015 auf 0.5% erhöht wird. Allerdings bleibt dies wenig angesichts der grossen Herausforderungen. Auch sinkt der Anteil der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe, welche in die ärmsten Länder (gemäss UNO-Definition) fliesst, kontinuierlich ab. Und der Absatz von Fair-Trade-Produkten sinkt seit 2004 oder stagniert (die Strategie NE zeigt im Vergleich dazu eine positive Entwicklung). Die Strategie NE müsste also insbesondere auch hier ansetzen und Massnahmen ergreifen, die zu einer Trendumkehr führen.</p> <p>Damit das Konzept der GPG noch besser Fuss fassen und somit die Globalprogramme ihre Wirkung voll entfalten können, bräuchte es verwaltungsintern eine bessere Entwicklungskohärenz sowie eine vermehrte Koordination zwischen allen beteiligten Departementen.</p>
<p><b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b></p> <p>Michel Gressot, Sektion Analyse &amp; Politik DEZA (Massnahmenverantwortlicher)  Ruth Huber, Leitung Bereich Globale Zusammenarbeit DEZA  Michael Gerber, Sektion Analyse &amp; Politik DEZA (nur punktuellen Nachfragen)</p>
<p><b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008 („Südbotschaft“)</li> <li>› Beschreibungen der Globalprogramme und der Wasserinitiative auf <a href="http://www.deza.admin.ch">www.deza.admin.ch</a></li> <li>› Jahresberichte DEZA</li> </ul>

Tabelle 22

## MASSNAHME 9-1: ENTWICKLUNGSSZENARIEN FINANZPOLITIK

<b>MASSNAHME 9-1: ENTWICKLUNGSSZENARIEN FINANZPOLITIK</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Ein ausgeglichenes Bundesbudget,</li> <li>› eine tiefe Verschuldungsquote, und</li> <li>› eine im internationalen Vergleich niedrige Staats- und Fiskalquote.</li> </ul> <p>Aufgrund der Neuverschuldung des Bundes seit 1990 sind verschiedene Massnahmen (Schuldenbremse, Ergänzungsregel) und Reformen im Gang, um die Ausgabendynamik des gesamten Bundeshaushalts zu verringern. Ziel ist die Stabilisierung der Staatsquote bis 2015.</p> <p>Das Budget und der Finanzplan des Bundes bilden langfristige Entwicklungen wie z.B. die Demographie nur ungenügend ab. Aus diesem Grund benötigt der Bund ein Instrument, das eine langfristige Optik ermöglicht. Mindestens alle vier Jahre sollen deshalb „Entwicklungsszenarien“ für bestimmte Aufgabenbereiche aufgestellt werden, die Entwicklungstendenzen mit ihren finanziellen Folgen über den kurzfristigen Zeithorizont der Finanzplanung hinaus aufzeigen und eine Beschreibung von möglichen Politikoptionen beinhalten.</p> <p>Als Grundlage für die Erarbeitung der ersten Entwicklungsszenarien diente der Bericht „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“, der im Mai 2008 erstmals vorgelegt wurde. Dieser zeigt die Haushaltsentwicklung der drei Staatsebenen und der Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV) für die nächsten 50 Jahre auf. Als Aufgabenbereich für die Entwicklungsszenarien wurde das Gesundheitswesen gewählt, da dieses von demographischen Faktoren stark beeinflusst wird und alle drei Staatsebenen betrifft. Das Gesundheitswesen bzw. der Bereich der obligatorischen Krankenversicherung ist zudem von einer Vielzahl von Akteuren sowie von komplexen Zusammenhängen geprägt und hat in den letzten Jahren eine hohe Kostendynamik entfaltet. Die Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen wurden erstmals als Bestandteil des Legislaturfinanzplans 2009–2011 publiziert. Der Legislaturfinanzplan 2009–2011 ist ein integraler Bestandteil der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011, die am 17. September 2008 vom Parlament verabschiedet wurde.</p> <p>Gegenwärtig ist die Auswahl und Diskussion um die nächsten Entwicklungsszenarien für den Legislaturfinanzplan ab 2012 im Gange. Im Vordergrund stehen vertiefte Analysen erneut rund um das Gesundheitswesen. Für künftige Entwicklungsszenarien kommen auch Themen wie z.B. die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen oder die künftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur angesichts der demographischen Entwicklung in Frage.</p>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Die Entwicklungsszenarien wurden 2006 im Rahmen der Umstellung auf ein neues Rechnungsmodell des Bundes eingeführt. Zeitgleich wurden auch das Finanzhaushaltsgesetz und die entsprechende Finanzhaushaltverordnung neu gestaltet. Die Idee der Entwicklungsszenarien ist aus der internationalen Diskussion entstanden und aufgrund der Erkenntnis, dass langfristige, demographische Fragen ungenügend in der Finanzplanung abgedeckt sind.</p> <p>Die Strategie NE 2008–2011 hat mit den Entwicklungsszenarien also auf ein bestehendes Instrument der Finanzplanung zurückgegriffen. Hinter der Einbettung der Entwicklungsszenarien in die Strategie NE stand ursprünglich auch der Wunsch, dass solche Langfristszenarien in der gewöhnlich kurzfristig – nämlich auf eine Legislatur – ausgelegten Finanzplanung mehr Gewicht bekommen. Dies ist bislang leider nicht geschehen (siehe dazu auch weiter unter 3. Wirkungen der Massnahme). Die Strategie NE übt somit keinen konkreten Beitrag oder Wirkung auf die Massnahme der Entwicklungsszenarien aus.</p>

<b>MASSNAHME 9-1: ENTWICKLUNGSSZENARIEN FINANZPOLITIK</b>
<p><b>3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)</b></p> <p>Die Entwicklungsszenarien sollen politisch aktuelle Themen aufgreifen und somit näher an aktuellen politischen Fragestellungen stehen als der ebenfalls langfristig ausgerichtete Bericht „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen“. Die Entwicklungsszenarien sollen auch mögliche Steuerungs- und Korrekturmassnahmen (Politikoptionen) aufzeigen, um z.B. die hohen Wachstumsraten in gewissen Aufgabengebieten zu brechen und die Entscheidungsträger zu sensibilisieren.</p> <p>Die ersten Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen wurden in den Finanzkommissionen des Parlaments vorgestellt und haben durchaus Interesse ausgelöst. Departementsintern sind jedoch weder der Bericht „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz“ noch die Entwicklungsszenarien auf grosses Interesse gestossen. Die Resultate der Entwicklungsszenarien für das Gesundheitswesen hätten insgesamt wohl besser verwertet werden können. Allerdings erleben die Entwicklungsszenarien momentan Aufschwung, wohl ausgelöst durch die erneute verstärkte Thematisierung der alternden Gesellschaft und den damit verbundenen Aufgaben, Lasten und Probleme.</p> <p>Als indirekte Wirkung der Massnahme kann noch erwähnt werden, dass die Entwicklungsszenarien im Rahmen der periodischen Überprüfung hinsichtlich Fiskaltransparenz und Risikoumgang durch den Internationalen Währungsfonds positiv aufgenommen wurden.</p>
<p><b>4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung</b></p> <p>Die Kosten einer rasch alternden Gesellschaft stellen eine grosse finanzpolitische Herausforderung dar, nicht nur im Bereich der Sozialversicherungen. Deshalb muss sich eine nachhaltige Finanzpolitik vermehrt mit den Herausforderungen der Zukunft beschäftigen; nur so können frühzeitig Kurskorrekturen vorgenommen werden. Dazu können Entwicklungsszenarien sicher eine gute Grundlage liefern, da sie weit über den kurzfristigen Horizont der gewöhnlichen Finanzplanung hinausgehen. Allerdings bräuchte es dazu eine grössere Beachtung durch die Politik und ein langfristiges Denken über die eigene und die nächste Generation hinaus.</p> <p>Deshalb bleibt die Schuldenbremse momentan das zentrale Element, um das Politikversagen der letzten Jahre zu korrigieren und den Bundeshaushalt zu sanieren. Erste Erfolge sind zu verzeichnen; die Verschuldungsquote der öffentlichen Haushalte ist seit 2005 wieder etwas rückläufig. Es wäre auch wünschenswert, die Ausgabenentwicklung für die einzelnen Aufgabengebiete des Bundes besser steuern und längerfristig planen zu können. Allerdings sind gewisse Aufgabengebiete gesetzlich zu stark gebunden, damit dies möglich wäre<sup>16</sup>.</p> <p>Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten zwei Jahre ist in der Schweiz im Vergleich relativ glimpflich verlaufen. Eine künftige Herausforderung wird sein, trotzdem die richtigen Lehren aus der Krise zu ziehen und finanzpolitische Instrumente zu entwickeln, um künftige ähnliche Risiken einzudämmen. In diesem Sinne ist die qualitative Benennung und die quantitative Beurteilung der Haushaltsrisiken („fiscal risks“) zentral, damit die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand auch in künftigen wirtschaftlichen Krisenzeiten aufrecht erhalten werden kann.<sup>17</sup></p>
<p><b>5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren</b></p> <p>Die Analyse zeigt, dass die Strategie NE keinen Einfluss auf die Lancierung und Umsetzung der Mass-</p>

<sup>16</sup> Als Aufgabengebiete des Bundes sind definiert: Soziale Wohlfahrt, Finanzen und Steuern, Verkehr, Landesverteidigung, Bildung und Forschung, Landwirtschaft und Ernährung, Beziehungen zum Ausland/internationale Zusammenarbeit, übrige Aufgabengebiete.

<sup>17</sup> Die Haushaltsrisiken (fiscal risks) werden unterschieden in makroökonomische/Prognoserisiken (z.B. BIP, Teuerung, Zinsniveau, Wechselkurse), explizite Risiken (z.B. Schuldverwaltung, Pensionskassen, staatliche Unternehmen) und implizite Risiken (z.B. bei Naturkatastrophen).

### **MASSNAHME 9-1: ENTWICKLUNGSSZENARIEN FINANZPOLITIK**

nahme hatte. Sie übte auch keinen Einfluss darauf aus, dass die Entwicklungsszenarien in der Finanzplanung mehr Gewicht bekommen würden. Insgesamt beurteilen wir die (potenzielle) Wirksamkeit der Massnahme als beachtlich, den Beitrag der Massnahme zur Bewältigung der Herausforderung einer nachhaltigen Finanzpolitik jedoch als eher klein, insbesondere solange Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen und Entwicklungsszenarien nicht das notwendige Politikinteresse gewinnen können.

Ein wichtiges Element einer nachhaltigen Finanzpolitik ist unseres Erachtens aber durchaus der Blick über die nächsten Legislaturplanungen hinaus, um die demographische oder andere wichtige die Gesellschaft betreffende Entwicklungen für künftige Generationen besser abschätzen zu können und frühzeitig sinnvolle Massnahmen zu treffen. Um die Herausforderungen einer nachhaltigen Finanzpolitik zu meistern, gilt es auch die Entwicklung anderer Indikatoren im Auge zu behalten. So sind gemäss MO-NET-Cockpit die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern seit 2006 wieder rückläufig. Finanzpolitische Instrumente, die umweltfreundliches Handeln unterstützen, wären jedoch wichtig im Sinne zur weiteren Förderung einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Abschliessend betrachtet, soll die Massnahme „Entwicklungsszenarien“ als transversales Thema in der Strategie NE bleiben. Es macht insbesondere dann grossen Sinn, wenn wie erwartet die Strategie NE in die nächste Legislaturplanung integriert wird.

#### **6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner**

Roland Riesen, wiss. MA, Sektion Finanzplanung, Budget FB, Eidgenössische Finanzverwaltung, EFD und seit 2006 Mitglied IDANE.

Tobias Beljean, Vizedirektor Abteilung Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik FP, Eidgenössische Finanzverwaltung, EFD

#### **7. Weitere Grundlagen/Dokumente**

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV 2008: Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz, Bern, April 2008.

Legislaturfinanzplan 2009–2011, Beilage zur Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011.

**Tabelle 23**

## MASSNAHME 10-1 WEITERFÜHRUNG DER POLITIK ZUR VERANKERUNG DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG AN SCHWEIZER SCHULEN

<b>MASSNAHME 10-1 WEITERFÜHRUNG DER POLITIK ZUR VERANKERUNG DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG AN SCHWEIZER SCHULEN</b>
<p><b>1. Kurzbeschreibung Massnahme / aktueller Stand der Umsetzung</b></p> <p>Das Generalsekretariat der EDK hat 2007 zusammen mit sechs Bundesämtern im Rahmen der Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildung für Nachhaltige Entwicklung (SK BNE) den "Massnahmenplan 2007–2014 Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)" erarbeitet. Er versteht sich als Beitrag zur UNO-Dekade „Bildung für NE 2005–2014“. Die Mitglieder der SK BNE wollen mit diesem Massnahmenplan Unterstützung leisten für die Integration der BNE in die geplanten sprachregionalen Lehrpläne, in die Lehrerinnen und Lehrer Aus- und Weiterbildung und in die Qualitätsentwicklung von Schulen. Zudem wollen sie sich international im Bereich BNE stärker engagieren sowie die BNE in nationale Bildungsgeschäfte einbringen, wo dies sinnvoll ist. Im Wesentlichen werden mit dem Massnahmenplan die folgenden Ziele verfolgt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integration in die Lehrpläne der Deutschschweiz und der Romandie (Lead D-EDK<sup>18</sup>): Ziel ist es, Grundlagen für die verschiedenen Fachbereichsteams schaffen, die den Lehrplan21 (Deutschschweiz) ausarbeiten werden. In der Romandie ist der Prozess bezüglich Ausarbeitung des sprachregionalen Lehrplans schon weiter fortgeschritten. Der Lehrplan besteht bereits und BNE konnte erst im Rahmen der Allgemeinbildung (formation générale) integriert werden.</li> <li>2. Integration in die Lehrerinnen und Lehrer Aus- und Weiterbildung (Lead COHEP): Zu diesem Zweck wurde 2009 ein Mandat an die Konferenz der Pädagogischen Hochschulen (OOHEP) vergeben. Diese hat zusammen mit dem Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) in einer ersten Phase eine Bedarfsanalyse und Bestandaufnahme erstellt. Anschliessend sollen fachdidaktische Grundlagen erarbeitet werden. Das Subprojekt „Modelllehrgang für SekI“ wurde bereits abgeschlossen und ein entsprechendes Lehrmittel entwickelt.</li> <li>3. Integration in die Qualitätsentwicklung der Schulen (Lead bei BAFU und DEZA): Die Schule als Institution soll sich im Sinne von NE weiterentwickeln. Dazu wurde eine Vorprojektstudie zu Qualitätsentwicklungsinstrumenten durchgeführt. Die Stiftungen Bildung+Entwicklung SBE und Umweltbildung Schweiz SUB sind daran, das Thema weiter zu vertiefen. U.a. wurde eine Online-Befragung bei 200 Akteuren im Bildungssystem und ein Hearing durchgeführt. Zurzeit wird das Projekt neu aufgegleist.</li> <li>4. Transversale und internationale Aktivitäten.</li> </ol>
<p><b>2. Wechselwirkungen zwischen Strategie und Massnahme</b></p> <p>Der Massnahmenplan der SK BNE wurde völlig unabhängig von der Strategie NE lanciert. Wichtiger Hintergrund des Massnahmenplans ist die UNO-Dekade „Bildung für NE 2005–2014“. Gemäss dem Interview mit der EDK geht die Gründung der SK BNE auf eine Initiative des Generalsekretärs der EDK zurück. Im Jahr 2003 wurde eine informelle Plattform mit wechselnden Mitgliedschaften auf Seiten des Bundes gegründet. Mit der Gründung der SK BNE hat man diesen informellen Austausch zwischen Bund und Kantonen schliesslich formalisiert. 2008 wurde das Statut der SK BNE verabschiedet. Der Massnahmenplan 2007–2014 wurde von der EDK in Absprache mit Gruppe BNE Bund erarbeitet. In der Gruppe BNE Bund sind 7 Bundesstellen unter Federführung des ARE vertreten.</p> <p>Die EDK schätzt den Beitrag der Strategie zum Massnahmenplan der SK BNE als eher gering ein. Sie sieht in erster Linie eine legitimierende Funktion der Strategie, v.a. für die beteiligten Bundesämter. Umgekehrt habe die SK BNE dazu beigetragen, dass das Thema Bildung in der Strategie NE ein höheres</p>

<sup>18</sup> Der Lead liegt bei den Sprachregionen. Die D-EDK ist für die Deutschschweiz verantwortlich. In der Romandie wurde noch kein Projekt lanciert.

<p><b>MASSNAHME 10-1 WEITERFÜHRUNG DER POLITIK ZUR VERANKERUNG DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG AN SCHWEIZER SCHULEN</b></p>
<p>Gewicht erhalten habe. Auch aus Sicht des BAFU war der Beitrag der Strategie NE sehr klein. Die UNO-Dekade BNE habe einen grösseren Einfluss gehabt als die Strategie NE. Zur legitimierenden Funktion der Strategie für einzelne Bundesämter konnte der Interviewpartner keine Aussage machen.</p>
<p><b>3. Wirkungen der Massnahme (direkt/indirekt)</b></p>
<p>Laut dem Interview mit der EDK haben die eingeleiteten Massnahmen ein sehr hohes Wirkungspotenzial. Es handle sich nicht einfach um isolierte Projekte im Rahmen der UNO-Dekade, sondern man habe die Massnahmen so konzipiert, dass das Thema der NE systematisch in bestehende Prozesse (z.B. Erarbeitung Lehrpläne, Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen) integriert wird. Der Zeitpunkt für eine solche Integration sei besonders günstig, weil sich das Bildungssystem durch das HARMOS-Konkordat zurzeit entscheidend weiterentwickelt. Die Integration der BNE in die Lehrpläne ist nach Ansicht der EDK ein wesentlicher Fortschritt, da dies die Lehrpersonen dazu legitimiere im Bereich der NE tätig zu werden. Unklar ist zurzeit noch, wie prominent das Thema NE in den Lehrplänen platziert werden wird. Aus Sicht des Bundes verläuft die Integration in die Lehrpläne nicht wunschgemäss und kann voraussichtlich nicht wie geplant realisiert werden.</p> <p>Die Massnahme zur Integration in die Aus- und Weiterbildung kommt laut dem befragten Bundesvertreter besser voran. Mit der Schaffung von fachdidaktischen Grundlagen könne laut EDK ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden, weil diese zur Schaffung eines einheitlichen Verständnisses von BNE und zu einer stärkeren Institutionalisierung des Themas führen. Für eine eigentliche Wirkungsanalyse sei es zum jetzigen Zeitpunkt aber noch zu früh, da die Massnahmen noch nicht vollständig umgesetzt sind. Zurzeit findet eine Zwischenevaluation des Massnahmenplans statt (externe Evaluation durch Interface). Der Hauptfokus liegt jedoch nicht auf den Wirkungen, sondern auf der Zusammenarbeit Bund/Kantone und der inhaltlichen Weiterentwicklung des Massnahmenplans (geplant sind v.a. Massnahmen auf SekII-Stufe).</p>
<p><b>4. Beitrag zur Bewältigung der Schlüsselherausforderung/Zielerreichung</b></p>
<p>Der Massnahmenplan der SK BNE hat das Potenzial mittel- und langfristig einen Beitrag zur Förderung des Verständnisses für die Zusammenhänge zwischen Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Umwelt bei den Schülerinnen und Schülern und somit in der gesamten Bevölkerung zu leisten und damit auch entsprechendes Handeln zu fördern. Die Schlüsselherausforderungen im Bereich der Bildung sind allerdings umfassender als nur die Förderung der BNE. Dabei geht es u.a. darum, ein hohes Niveau an Fach- und Schlüsselkompetenzen in der Bevölkerung sicher zu stellen, die Qualität der Bildung zu sichern und nachhaltig zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhöhen. Der Massnahmenplan leistet somit nur einen Teilbeitrag zur Erreichung der formulierten Ziele.</p>
<p><b>5. Gesamtbeurteilung durch die Evaluatorinnen und Evaluatoren</b></p>
<p>Wie die vertiefende Analyse zeigt, ist der direkte Einfluss der Strategie NE auf die Lancierung und Umsetzung des Massnahmenplans der SK BNE eher klein. Insgesamt beurteilen wir die (potenzielle) Wirksamkeit der Massnahme als gross, den Beitrag der Massnahme zur Bewältigung der Schlüsselherausforderungen im Bereich der Bildung jedoch als eher klein. Es ist nicht ganz nachvollziehbar, wieso die Massnahmen im Bildungsbereich auf die Förderung der BNE begrenzt sind. Unserer Ansicht nach gäbe es noch andere Massnahmen des Bundes oder der Kantone, die einen relevanten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Bildungsbereich leisten. Wir denken beispielsweise an verschiedene Massnahmen im Bereich der Berufsbildung, die direkt zur Verringerung des Anteils der Jugendlichen ohne postobligatorischen Abschluss beitragen. Dies ist einer der Indikatoren, anhand dessen die Nachhaltige Entwicklung im Bildungsbereich gemessen wird. Weitere Indikatoren sind die Lesefähigkeit der 15-Jährigen oder die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Die Diskrepanz zwischen den formulierten Zielen bzw. den Indikatoren für die Messung der Zielerreichung und der in der Strategie erwähnten Massnahmen ist unserer Ansicht nach im Bildungsbereich relativ gross. Wichtig wäre unserer Ansicht nach, dass Massnahmen aus allen Bereichen des Bildungssystems (Volksschule, Berufsbildung, Hochschule, Weiterbildung, informelle/nicht formelle Bildung) in der Strategie erwähnt sind.</p>

<b>MASSNAHME 10-1 WEITERFÜHRUNG DER POLITIK ZUR VERANKERUNG DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG AN SCHWEIZER SCHULEN</b>
<b>6. Interviewpartnerinnen und Interviewpartner</b>
Fr. Frey, EDK, Leiterin der Geschäftsstelle der SK BNE Beat Bringold, Leiter Sektion Umweltbildung, BAFU
<b>7. Weitere Grundlagen/Dokumente</b>
Generalsekretariat EDK, Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Umwelt, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Staatssekretariat für Bildung und Forschung, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2007, Hrsg): Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Massnahmeplan 2007–2014.

Tabelle 24

## LITERATUR

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2006:** Gute Beispiele im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung. Konzept. September 2006.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2007:** Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden. Juli 2007.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2007–2010:** Gute Beispiele im Bereich Nachhaltige Entwicklung. Mai 2007 – März 2010.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2008:** Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. November 2008.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2010a:** Strategie Nachhaltige Entwicklung. Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011. Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung. August 2010.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2010b:** Strategie Nachhaltige Entwicklung Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011. Technischer Teil: Massnahmenblätter. Stand der Umsetzung am 31. März 2010 (unveröffentlichte Version).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) 2007:** Kommunikation für eine Nachhaltige Entwicklung – Ein Leitfaden. April 2007.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), sanu, IDHEAP 2009–2010:** Merkblätter 1–5 Praxisbezogene Nachhaltigkeitsbeurteilung auf lokaler Ebene.
- IDANE 2007:** Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Bilanz und Empfehlungen für die Erneuerung. Januar 2007.
- IDHEAP 2010:** L’ancrage institutionnel du développement durable dans l’administration fédérale et dans trois cantons (VD, BE, AG). Etat des lieux et best practices. Rapport final du 30 octobre 2010.
- Interface/evaluanda 2006:** Evaluation der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung, Sektion Nachhaltige Entwicklung. Luzern und Genève, den 21. September 2006.
- Schweizerischer Bundesrat 2008:** Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011. Bericht vom 16. April 2008.