



Politik der nachhaltigen Entwicklung  
in der Schweiz:  
Standortbestimmung und Perspektiven

Hauptbericht

# Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven

Hauptbericht

April 2001

**MAUCH Consulting**

Ruchweid 23  
CH-8917 Oberlunkhofen  
Telefon ++41 +56 634 30 58  
Fax ++41 +56 634 31 40  
smauch@pop.agri.ch

**INFRAS**

Gerechtigkeitsgasse 20  
CH-8002 Zürich  
Telefon ++41 +1 205 95 95  
Fax ++41 +1 205 95 99  
zuerich@infras.ch

**Ernst Basler+Partner AG**

Zollikerstrasse 65  
CH-8702 Zollikon  
Telefon ++41 +1 395 11 11  
Fax ++41 +1 395 12 34  
info@ebp.ch

## Autorinnen und Autoren

### Mauch Consulting

(Projektleitung)  
Ursula Mauch  
Samuel Mauch

### INFRAS

Thomas von Stoker  
Rolf Iten  
Susanne Stern

### Ernst Basler+Partner AG

Thomas Schneider

### Textbearbeitung

Marco Badilatti, Zumikon  
mbadilatti@access.ch

### Gestaltung

Martin Stillhart, Zürich  
www.stilidesign.ch  
contact@stilidesign.ch

### Diagramme

Jean Zuber, Zürich  
Longplay  
zuber@longplay.ch

Zürich, April 2001

## Inhalt

Vorwort des Auftraggebers	5
Vorwort der Autorinnen und Autoren	7
Zusammenfassung	10
1. Nationale und internationale Strategien	20
Das Wichtigste in Kürze	20
1.1. Schweiz	21
1.2. Andere Länder	27
1.3. Internationale Ebene	31
2. Szenarien und Trendentwicklungen	38
Das Wichtigste in Kürze	38
2.1. Bevölkerung und Migration	39
2.2. Gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz	42
2.3. Wirtschaft und Globalisierung	43
2.4. Entwicklung und Armut	50
2.5. Umwelt und Ressourcen	51
3. Konzeptioneller Rahmen	55
Das Wichtigste in Kürze	55
3.1. Normativer Rahmen	56
3.2. Methodischer Rahmen	65
4. Stand und Würdigung der Bundespolitik	80
Das Wichtigste in Kürze	80
4.1. Bereich Gesellschaft	83
4.2. Bereich Wirtschaft	92
4.3. Bereich Umwelt, Raum und Infrastruktur	99
4.4. Bereich Aussenpolitik	107
4.4. Bereich Staat und Institutionen	117
4.6. Synthese	121
5. Hauptkonfliktfelder und Handlungsansätze	134
Das Wichtigste in Kürze	134
5.1. Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene	136
5.2. Globalisierung und internationale Solidarität	139
5.3. Ökonomisierung und Kultur	141
5.4. Umwelt, Ethik und Machbarkeit	143
5.5. Offenheit und Bewahrung	146
5.6. Macht und Partnerschaft	149
6. Empfehlungen für eine Agenda prioritärer Handlungsfelder	153
Das Wichtigste in Kürze	153
6.1. Handlungsfelder und Handlungsansätze	154
6.2. Positionierung und Diskussion der Handlungsfelder	161
7. Schlussbetrachtungen	166

## Annexe

Annex 1  
Nationale und Internationale Strategien

Annex 2  
Ethische Standorte

Annex 3  
Herleitung der Nachhaltigkeitskriterien

Annex 4  
Positionierung der Schlüsselthemen nach nachhaltigkeits-  
relevanten Dimensionen

Annex 5  
Zuordnung der Schlüsselthemen zu Herausforderungen und  
Hauptkonfliktfeldern

Annex 6  
Ansätze für Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung

Annex 7  
Illustrationsbeispiele zur Umsetzung

Literaturverzeichnis  
Abkürzungsverzeichnis  
Glossar

## Vorwort des Auftraggebers

Im Jahre 2002 wird die Welt auf 10 Jahre nach Rio zurückblicken. Damals hat sich die Schweiz unter anderen verpflichtet, die am Erdgipfel beschlossene Agenda 21 umzusetzen.

In der Zwischenzeit ist in diesem Zusammenhang vieles unternommen worden, auf allen Stufen unseres Gemeinwesens. Der vielleicht wichtigste Schritt in Richtung kontinuierliche Umorientierung der bundesstaatlichen Politik ist die Zustimmung des Souveräns zur neuen Bundesverfassung am 18. April 1999. An Schlüsselstellen bekennt sich diese explizit zur nachhaltigen Entwicklung, so in der Präambel, wo davon die Rede ist, dass sich Volk und Kantone die Verfassung «im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen» gäben. Der Zweckartikel spricht davon, dass «die schweizerische Eidgenossenschaft die nachhaltige Entwicklung fördert» und «sich für eine dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einsetzt.» Schliesslich soll die Politik in wichtigen innerstaatlichen Bereichen explizit – so im Bereich Umwelt und Raumordnung – oder implizit im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in der Legislaturperiode 1999-2003 eine weitere Vertiefung seiner Politik der nachhaltigen Entwicklung ins Auge gefasst. In einem Bericht vom November 2000 zur Umsetzung seiner Strategie zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, die sich der Bundesrat 1997 gegeben hat, kündigt der Bundesrat an, zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen die bundesrätliche Strategie 1997 weiterzuentwickeln und ein eigentliches Aktionsprogramm vorzulegen. Diese neue Strategie zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz will der Bundesrat 10 Jahre nach Rio – im Jahre 2002 – vorlegen.

In diesem Rahmen steht auch das Projekt «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz – Standortbestimmung und Perspektiven». Der interdepartementale Ausschuss Rio (IDARio) – eine verwaltungsinterne Plattform zur Umsetzung der Beschlüsse von 1992 – setzte sich auf Ende 1999 zum Ziel, eine umfassende Standortbestimmung vorzunehmen. Diese sollte durch externe, von der offiziellen Politik unabhängige Kreise geschehen. Nach Meinung des IDARio sollte die Studie einen substantiellen inhaltlichen und konzeptionellen Beitrag leisten zu den Bestrebungen von Bundesrat und Verwaltung in Richtung mehr Nachhaltigkeit der schweizerischen Politik. Finanziert wurde das Projekt von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Die operationelle Leitung des Projekts lag bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Der Auftrag sah vor, ausgehend von Vorstellungen zur künftigen Entwicklung und den dadurch verbundenen Herausforderungen für die Schweiz, die aktuellen Problemlösungen auf Bundesebene zu diskutieren und zu würdigen. In einem zweiten Schritt sollten Überlegungen angestellt werden, in welchen Bereichen aus einer Nachhaltigkeitsperspektive besonderer Handlungsbedarf besteht. Um diese Bewertung vornehmen zu können, war entsprechend ein normativer Rahmen zu entwickeln.

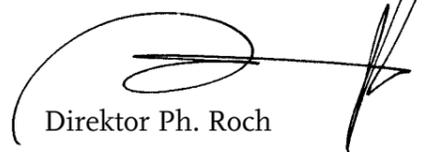
Der Auftrag bezweckte, eine unabhängige Aussensicht auf unsere verwaltungsinternen Überlegungen – mitsamt Denkanstössen in Form einer Agenda prioritärer Handlungsfelder – zu bekommen. In diesem Sinne ist der Bericht ausschliesslich ein Expertenbericht und stellt keinesfalls eine offizielle Position dar. Entsprechend dem Geist von Rio 1992 meinen wir jedoch, dass die Studie einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte – als Diskussionsbeitrag im Hinblick auf die künftige Nachhaltigkeitsstrategie ebenso wie auf die schweizerische Position an der Weltkonferenz Rio+10 in Johannesburg im Jahre 2002.

Direktion für Entwicklung  
und Zusammenarbeit (DEZA)



Direktor W. Fust

Bundesamt für Umwelt, Wald  
und Landschaft (BUWAL)



Direktor Ph. Roch

Staatssekretariat für  
Wirtschaft *seco*



Staatssekretär D. Syz

Amt für Raumentwicklung  
(ARE)



Direktor P.-A. Rumley

Bern, den 4. April 2001

## Vorwort der Autorinnen und Autoren

Ausgangspunkt für eine Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz ist die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio, wo sich die Schweiz zur Umsetzung der Agenda 21 verpflichtete. Den wichtigsten Eckpfeiler dafür bildet in der Schweiz die revidierte Bundesverfassung, welcher der Souverän am 18. April 1999 zustimmte. Diese bekennt sich zum ersten Mal ausdrücklich zu nachhaltiger Entwicklung. Der Bundesrat möchte nun seine Politik auf diesem Gebiet weiter vertiefen. Das vorliegende Dokument soll als von der Verwaltung unabhängiger Expertenbericht dazu beitragen, diese Weiterentwicklung der bundesrätlichen Strategie zu ermöglichen. Er wird der Verwaltung auch als eine der Grundlagen dienen, die offizielle Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der Agenda 21 in der Schweiz zuhanden der Weltgemeinschaft auszuarbeiten.

Der Auftrag an die Arbeitsgemeinschaft MAUCH Consulting/ INFRAS/Ernst Basler+Partner umfasste zwei Teile:

1. In einer Bestandaufnahme sind die äusseren Trends und der Stand der Bundespolitik hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung darzustellen. Dabei ist aufzuzeigen und zu bewerten, was in nachhaltiger Entwicklung erreicht oder nicht erreicht wurde, wo positive Ansätze zu erkennen und wo Lücken und Defizite auszumachen sind.
2. In einer darauf abgestützten Perspektive sollen mögliche Handlungsfelder und Ansätze für die Weiterentwicklung der schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik aufgezeigt werden.

Ausdrücklich verlangte der Auftrag zudem, dass die Studie

- die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit nicht nochmals als Schwerpunkt verstehen, sondern auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aspekte und die Interdependenzen zwischen allen drei Bereichen detaillierter behandeln soll,
- in einen «normativen Rahmen» für nachhaltige Entwicklung gestellt werde.

Diese beiden Vorgaben leiteten die Studie in wichtigen Aspekten auf methodisches und inhaltliches Neuland.

Im Hinblick auf die notwendigen Bewertungen wurde auftragsgemäss ein «normativer Rahmen» erarbeitet. Dieser ist einerseits abgestützt auf die normative Basis der schweizerischen Gesellschaft, wie sie in der revidierten Bundesverfassung zum Ausdruck kommt, und andererseits auf das durch die Weltgemeinschaft vor, in und nach Rio 1992 entwickelte Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Diese recht allgemein gehaltenen Normen wurden konkretisiert und teilweise operationalisiert, indem Nachhaltigkeit verstanden wird als die langfristige Erhaltung und Pflege der drei Kapitalstöcke, die in der Agenda 21 als die Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung deklariert werden: Umweltkapital für ökologische Verantwortung, wirtschaftliches Kapital für wirtschaftliche Leis-

tungsfähigkeit und gesellschaftliches Kapital für gesellschaftliche Solidarität und Zusammenhalt. Aus der Bundesverfassung und der Agenda 21 wurden insgesamt 28 Kriterien abgeleitet, welche diese drei Kapitalstöcke genauer umschreiben. Damit sind Bewertungen in diesem Bericht nicht mehr beliebig subjektiv, sondern abhängig vom normativen Rahmen der Bundesverfassung und der Agenda 21 hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung.

Als Grundlage für den vorliegenden Hauptbericht wurden insgesamt 25 Politiksektoren in den fünf Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt, Raumentwicklung und Infrastruktur, Aussenpolitik und Institutionen nach einem einheitlichen Muster analysiert. Die Ergebnisse der sektoralen und intersektoralen Analysen sind in einem separaten Anhangband zusammengefasst (Agem 2001). In jedem der auf Nachhaltigkeit untersuchten Politiksektoren arbeiten in der Bundesverwaltung Fachleute. Es kann also in dieser Studie in keiner Weise um die Nachahmung oder Verbesserung dieses Spezialwissens gehen, insbesondere nicht bei der detaillierten Nachzeichnung der Bundesaktivitäten in jedem einzelnen Politikbereich oder bei bundesinternen Nomenklaturen. Hingegen kann eine von der Verwaltung unabhängige Expertenstudie versuchen, unter dem speziellen Blickwinkel nachhaltiger Entwicklung vor allem über Sektorgrenzen hinweg auf langfristige inhaltliche und institutionelle Fragestellungen aufmerksam zu machen und auf Möglichkeiten verbesserter horizontaler Kohärenz im Sinne nachhaltiger Entwicklung hinzuweisen.

Die als Politiklücken verstandenen «Herausforderungen» sind nicht eine Kritik an einer Institution, an Ämtern oder Personen. Sie beschreiben lediglich, was nach Einschätzung der Autorinnen und Autoren auf dem Pfad zu nachhaltiger Entwicklung noch ansteht. Denn bei aller Komplexität der Probleme sind eigentlich in vielen Politiksektoren wichtige Lösungsansätze auf der inhaltlich-materiellen Ebene bekannt; «man wüsste eigentlich, was zu tun wäre». Engpässe bestehen häufig auf der Umsetzungsebene, beim politischen Willen oder bei institutionellen Strukturen und Verfahren: «Lösungen, die näher an nachhaltige Entwicklungspfade heranzuführen, kommen nicht zustande». Das Projektteam kommt deshalb zum Schluss, dass vor allem umsetzungsorientierte institutionelle Ansätze, also transparentere Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren sowie Beurteilungsinstrumente gefördert und verstärkt werden müssen, um der Strategie für nachhaltige Entwicklung weitere Fortschrittsimpulse zu verleihen.

Das Autorenteam dankt den zahlreichen Verwaltungsstellen, insbesondere der interdepartementalen Projektbegleitgruppe, für ihre kritische Begleitung. Ebenso gilt der Dank einer grossen Anzahl weiterer externer Expertinnen und Experten für die Unterstützung bei der Bearbeitung einzelner Sektorpolitiken oder ihre kritischen Koreferate einzelner Sektoranalysen. Besonders danken wir dem

Direktorium des IDARio, den Herren W. Fust (DEZA), Direktor Ph. Roch (BUWAL), Staatssekretär D. Syz (SECO), sowie Direktor P.-A. Rumley (ARE) für ihr Interesse an diesem wichtigen Thema sowie an der Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft und der Begleitgruppe.

**Wie der Bericht aufgebaut ist**

Als Grundlage für den vorliegenden Hauptbericht wurden insgesamt 25 Politiksektoren in den fünf Bereichen: Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt-Raumentwicklung und Infrastruktur, Aussenpolitik und Institutionen nach folgendem einheitlichen Muster analysiert. 1. Gegenstand, 2. Stand der Bundespolitik und Trends, 3. Relevanz der Sektorpolitik für nachhaltige Entwicklung, 4. Interdependenzen und Konflikte mit anderen Politiksektoren, 5. Würdigung der Bundespolitik, 6. Schlüsselfragen als Herausforderungen und 7. Perspektiven. Im Zusammenhang mit Schritt 2 wurden eine grosse Zahl von Dokumenten über die Tätigkeit des Parlamentes, des Bundesrates, der Departemente und Ämter sowie einschlägige, von der Bundesverwaltung unabhängige Forschungsberichte aus dem Inland und von internationalen Organisationen nach nachhaltigkeitsrelevanten Aspekten analysiert.

Der vorliegende Hauptbericht ist wie folgt gegliedert: Kapitel 1 würdigt Strategien für nachhaltige Entwicklung (NE) und deren Umsetzung in der Schweiz und auf internationaler Ebene. Kapitel 2 gibt einen Überblick über die wichtigsten, für Nachhaltigkeit relevanten äusseren Trendkräfte und Politiktrends, global und in der Schweiz. Im Kapitel 3 «Konzeptioneller Rahmen» werden der normative Rahmen und die für die 25 Sektoranalysen angewandte Analysemethodik dargestellt.

Auf dieser Grundlage fasst Kapitel 4 die Ergebnisse der Würdigung der Bundespolitik für alle 25 untersuchten Politiksektoren zusammen, betont das Erreichte, die wichtigsten Weichenstellungen zu oder weg von NE und Herausforderungen in der Form von Schlüsselthemen. Diese Schlüsselthemen – 64 an der Zahl – werden in Kapitel 5 in sechs Hauptkonfliktfelder gruppiert. Darauf abgestützt werden in 18 prioritären Handlungsfeldern Handlungsansätze abgeleitet, die als Politikantworten auf die 64 Schlüsselthemen gelten können und eine Basis für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes darstellen. In Kapitel 6 werden diese als eine Agenda prioritärer Handlungsfelder und empfohlenen Handlungsansätzen im Überblick zusammengefasst und gewürdigt.

Schliesslich heben die Autorinnen und Autoren in Kapitel 7 die überragenden Themen, Probleme, Ursachen und Handlungsfelder aus übergeordneter Warte und aus Distanz nochmals hervor.

**1. Nationale und internationale Strategien**

Die Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 hat Prinzipien für eine NE verabschiedet. Um ihnen nachzukommen, hat der Bundesrat 1993 den Interdepartementalen Ausschuss Rio (IDARio) eingesetzt. Von diesem liegt seit 1997 eine vom Bundesrat genehmigte Strategie über NE in der Schweiz vor (Bundesrat 1997c) und Ende 2000 wurde ein Zwischenbericht über dessen Umsetzungsstand veröffentlicht (Bundesrat 2000g). Im selben

Jahr integrierte die Landesregierung das Dossier «Nachhaltige Entwicklung» in den Zuständigkeitsbereich des neuen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Zugleich hat der Bund Aktivitäten eingeleitet, mit denen auch die Kantone und Gemeinden in die Anliegen der NE eingebunden werden, so das Programm «Lokale Agenda 21» und den Aktionsplan «Umwelt und Gesundheit». Eine Würdigung des Folgeprozesses von Rio in unserem Land zeigt, dass zwar das Koordinationsinstrument IDARio an sich ein geeignetes Gefäss für interdepartementale Koordination darstellt. Trotzdem war es ihm nicht möglich, die in den Ämtern nach wie vor herrschende sektorpolitische Optik grundsätzlich zu überwinden. Dies unter anderem wohl deshalb, weil spezifisch für NE einzusetzende Ressourcen und Kompetenzen fehlen. Im Bundesparlament hat das Thema NE zu mehreren Vorstössen geführt. Eine der wichtigsten Strategiemassnahme des Bundesrates, die ökologische Steuerreform, scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom September 2000. Im Vergleich zu den Nachhaltigkeits-Empfehlungen der OECD sind auf einigen Gebieten Vorsprünge auszumachen, während auf andern Handlungsbedarf besteht.

Dies gilt auch für andere Länder, wo erhebliche Unterschiede darüber bestehen, was eine Nachhaltigkeits-Politik oder -Strategie beinhaltet. Dementsprechend vielfältig sind die nationalen Strategien und Instrumente. In den meisten Ländern bildet der Umweltbereich den Kern der NE-Strategien. Verbreitet ist auch das Multistakeholder-Prinzip, bei dem ein breiter Interessenkreis in die Meinungsbildung einbezogen wird: öffentliche Körperschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft. In der Schweiz hat die vor, an und nach der UNCED 92 eingeleitete Initiative zum starken Einbezug der Zivilgesellschaft sichtbar an Schwung verloren. In Skandinavien spielen vor allem die Regionen und Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Nachhaltigkeits-Strategien. Kanada und England haben unabhängige Kontrollinstanzen geschaffen. International ist namentlich die UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) im Rahmen ihrer Rio-Folgekonferenzen um eine Gesamtkoordination bemüht. Doch beschäftigen sich weitere Institutionen mit Nachhaltigkeitsfragen der Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Über sie wurden in den letzten Jahren unter aktiver Beteiligung der Schweiz verschiedene multilaterale Abkommen erzielt, darunter die Protokolle zur Biodiversitäts- und Klimakonvention.

**2. Szenarien und Trendentwicklungen**

Auf die NE wirken weltweit und national verschiedene Trends ein, die von der nationalen Politik kaum oder nur indirekt und verzögert zu beeinflussen sind. Dazu gehört zunächst die globale Bevölkerungsentwicklung. Die Weltbevölkerung beträgt heute rund 6 Mrd., wächst jährlich um etwa 80 Mio. Menschen und wird laut UNO-Schätzungen bis 2050 verlangsamt auf 9 Mrd. ansteigen. 97 % des Bevölkerungswachstums entfallen auf die Entwicklungs-

länder; auch ist es dort von einer Binnenmigration vom Land in die Städte und epidemischen Zivilisationskrankheiten begleitet. In den überalternden OECD-Ländern hält der Einwanderungsdruck und der Sog für Arbeitskräfte aus Migrationsgebieten an. Das gilt auch für die Schweiz, wo sich in den nächsten 50 Jahren der Anteil der alten Bevölkerung verdoppeln dürfte und der fortschreitende Gesellschaftswandel, die Globalisierung und die Ökonomisierung aller Lebensbereiche erhöhte Anforderungen namentlich an die Sozial-, Mobilitäts- und Bildungspolitik sowie an die staatlichen Institutionen stellen werden.

Das Wirtschaftswachstum wird weiterhin geprägt von der technologischen Entwicklung und zusehends auch von der Deregulierung der globalen Märkte. Während in den wohlhabenden Industrieländern für die nächsten Jahre mit einer durchschnittlichen BIP-Wachstumsrate von 2 % (Schweiz 1,4 %) gerechnet wird, dürfte diese in den Entwicklungsländern wesentlich darüber liegen. Die Liberalisierung und Globalisierung der Wirtschaft verstärkt zudem auf allen Ebenen den Standort- und Steuerwettbewerb. Dieser Trend kann den Verhaltensgrundsätzen für eine NE zuwider laufen, begünstigt starke, transnational tätige Unternehmen und Organisationen sowie die Bildung regionaler Wirtschaftskooperationen zu Lasten des Einflusses der Nationalstaaten und ihres gemeinnützigen Auftrages. Liberalisierung und Globalisierung fördern zwar das Wirtschaftswachstum in jenen Ländern, welche vom liberalisierten Handel profitieren können, bringt aber auch verschiedene Gefahren mit sich: Die zunehmende Instabilität der globalen Finanzmärkte gefährdet eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung. Es drohen zunehmende Ungleichgewichte im Arbeitsangebot und bei den Einkommen, sodass sich das Gefälle zwischen Armen und Reichen weiter vergrössert. Umwelt- und Ressourcenprobleme verschärfen sich nach wie vor. So gehen weltweit die Frischwasserreserven zurück, schrumpfen die biologische Artenvielfalt und die Kulturlandflächen und beschleunigt sich der Klimawandel wegen der CO<sub>2</sub>-Belastung. Etwas beruhigt hat sich die Lage jedoch dank internationaler Zusammenarbeit bei der Schädigung der Ozonschicht durch FCKW-Emissionen.

### 3. Konzeptioneller Rahmen

Der normative Rahmen stützt sich auf ethische Grundsätze, wie sie in der Präambel der Bundesverfassung von 1999 verankert sind, und auf das im Zusammenhang mit der Konferenz von Rio 1992 entwickelte Konzept der NE. Demnach baut die Studie auf dem sogenannten Drei-Dimensionen-Konzept auf, das Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt umfasst. Diesem wiederum liegt eine ethisch-philosophische Orientierung zu Grunde, die von einem verdrängten Konfliktpotenzial zwischen Weltregionen und Generationen ausgeht und Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd und innerhalb von Nationen, aber auch zwischen den Generationen von heute und morgen anstrebt. NE setzt nämlich voraus, dass der Lebensraum

langfristig für alle hier und überall, jetzt und künftig lebenden Menschen gesichert wird, und zwar unter menschenwürdigen und gerechten Bedingungen für alle. Sie ersetzt Machtpolitik durch Pflichtenethik und persönliches Nutzendenken durch Achtung vor Menschenwürde, getreu dem alten ethischen Prinzip: «Was du nicht willst, das man dir tu', das füg' auch keinem andern zu».

Um ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte im Hinblick auf eine NE möglichst vergleichbar behandeln, beschreiben, messen und bewerten zu können, haben die Autorinnen und Autoren ein zweistufiges methodisches Konzept entwickelt. Es basiert zunächst auf dem Kapitalstockmodell der Weltbank von 1994, bei dem neben dem Wirtschafts- auch das Umwelt- und das Gesellschaftskapital zählen. Kapital darf nicht aufgezehrt, sondern muss stets erneuert und aufgebaut werden. Nachhaltigkeit ist nur gegeben, wenn die Gesellschaft auf Dauer nur von den Zinsen dieser Kapitalstöcke lebt. Es darf – auch unter Berücksichtigung von relativen Knappheiten – weder das ökologische noch das wirtschaftliche oder gesellschaftliche Kapital verzehrt werden. Dieses Grundmodell wird mit zusätzlichen Regeln zum Konzept «schwache Nachhaltigkeit PLUS» ergänzt, zum Beispiel mit Regeln für minimale, nicht zu unterschreitende Standards für Umwelt, Menschenrechte, Ungleichverteilungen oder den Umgang mit Grossrisiken. Anwendungsfähig gemacht wird das Modell mit einem auf die Bundesverfassung und die Agenda 21 abgestützten Kriterienraster. Dieser erlaubt es, die 25 untersuchten Politiksektoren des Bundes hinsichtlich ihrer Bedeutung für Nachhaltigkeit einheitlich und relativ transparent zu analysieren, zu beurteilen und Subjektivität einzugrenzen.

### 4. Stand und Würdigung der Bundespolitik

Kapitel 4 beschreibt und würdigt die Bundespolitik im Hinblick auf die NE der vergangenen 10 bis 15 Jahre. Dazu fasst es die Analyseergebnisse der fünf Bereichen zugeordneten 25 Politiksektoren zusammen und hält die entsprechenden Schlüsselthemen fest. Diese enthalten die Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene.

- *Gesellschaft*: Die soziale Sicherheit sieht sich u.a. aufgrund der demografischen Entwicklung und des Standortwettbewerbs Finanzierungsproblemen und neuen Armutsrisiken gegenüber. Die Gesellschaft wird von ethischen Grundfragen des technischen Fortschritts herausgefordert, so u.a. in der Gesundheits- und Ernährungspolitik. Zum nationalen Zusammenhalt beizutragen wird als Kernaufgabe der Kulturpolitik auf allen drei staatlichen Ebenen betrachtet, denn dieser Zusammenhalt steht unter Druck durch andere Werte. Die Bildungs- und Wissenschaftspolitik weist aufgrund der föderalistischen Einbettung gewisse Ineffizienzen auf. Als grundlegender wird jedoch beurteilt, dass die Ganzheitlichkeit der Bildung zunehmend durch ökonomische Rationalität gefährdet ist.

Die Gleichstellungspolitik hat mit Umsetzungsdefiziten zu kämpfen, u.a. deshalb, weil sich neue, partnerschaftlichere Modelle der Rollenteilung zwischen Mann und Frau in der Familienarbeit nur schwer gegen traditionelle Firmenkulturen und Karrierebiografien für Väter durchsetzen können. Die Politik der Informationsgesellschaft versucht, verschärfte soziale Disparitäten neuer Technologien zu vermeiden und die Voraussetzungen für die Behauptung des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu schaffen.

- *Wirtschaft:* Die Schweizer Wirtschaft insgesamt hat international nach wie vor eine starke Position, wobei erhebliche Unterschiede bestehen zwischen starken und schwächeren Branchen. Während bei der Standortpolitik der verschärfte und globalisierte Wettbewerb den sozialen Ausgleich und die Umweltqualität bedroht, wird die Finanz- und Steuerpolitik gefordert vom Ruf nach einem ausgeglichenen Staatshaushalt und gleichzeitig erhöhten Forderungen für steuerliche Standortgunstverbesserungen und für das Gemeinwesen. Das «working poor»-Risiko und steigende Sozialkosten stellen zunehmend Ansprüche an die Arbeitsmarktpolitik. Der internationale Wettbewerbsdruck überträgt sich auf die stets härter geforderten Arbeitskräfte und erzeugt steigende Stresserscheinungen mit indirekten Auswirkungen auf Kosten im Gesundheits- und Sozialwesen.

Durch den beschleunigten Technikwandel und den Druck des internationalen Wettbewerbs werden die Landwirtschaft, aber auch die fortschrittliche Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiepolitik zusätzlich unter Zugzwang gesetzt.

- *Umwelt, Raum und Infrastruktur:* Beharrliche Anstrengungen in vielen Sachbereichen während Jahrzehnten – zum Beispiel im Gewässerschutz – haben sich positiv auf verschiedene Aspekte der Umwelt- und Raumqualität ausgewirkt. In den 90er Jahren wurden das Vorsorge- und das Verursacherprinzip verstärkt. Die Raumordnungspolitik muss aber noch wirksamer für ressourcenschonende Raum- und Siedlungsstrukturen und den regionalen Ausgleich sorgen können. Die Umweltpolitik leidet teilweise unter mangelhaftem Vollzug. Die nach wie vor steigende Mobilität erfordert die Bereitstellung eines effizienten und sozialverträglichen Verkehrssystems zur Weiterentwicklung der eingeleiteten umwelt- und gesundheitsschonenden Verkehrspolitik. Die Energiepolitik ist vom bundesrätlichen CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionsziel von 10% weiterhin stark gefordert; ohne wesentliche Erhöhung der jährlichen Fortschrittsrate wird das Ziel bis 2010 nicht erreicht, wobei der motorisierte Individualverkehr die Hauptherausforderung darstellt.

- *Aussenpolitik:* In den 90er Jahren hat die schweizerische Aussenpolitik einen schrittweisen Öffnungsprozess eingeleitet und das frühere Ungleichgewicht zwischen starker wirtschaftlicher Präsenz

und politischer Abstinenz der Schweiz im Ausland teilweise abgebaut. Die Standorts- und Aussenwirtschaftspolitik sind nach wie vor durch das Spannungsfeld mit der Entwicklungs-, Friedens- und Umweltaussenpolitik gefordert. Die Industrieländer nehmen ihre Verantwortung gegenüber Armut- und Umweltproblemen in Drittwelt- und Transitionsländern zu wenig wahr. Die breite Wirksamkeit der Entwicklungspolitik leidet nach wie vor unter entwicklungspolitisch schwierigen Rahmenbedingungen in den Partnerländern; sie revidiert ihre Schwerpunkte deshalb vermehrt hin zur Verbesserung solcher Rahmenbedingungen (Entschuldung, Good Governance, Demokratie, Menschenrechte).

In der Sicherheits- und Friedenspolitik zeigen sich Koordinationschwächen. Neuerdings werden erste konkrete Schritte zur Koordination ziviler friedenspolitischer Massnahmen des EDA und der NGO eingeleitet. Es mangelt jedoch noch stark an Mitteln für die Konfliktverhütung und zivile friedensfördernde Massnahmen. Die Umweltaussenpolitik der Schweiz macht intensive Anstrengungen und wird als innovativ anerkannt. Sie sieht sich jedoch starken globalen Trendkräften und verschärften Umweltproblemen sowie einem mangelnden Problem- und Verantwortungsbewusstsein gegenüber.

- *Staat und Institutionen:* Die bisher bewährten Strukturen des Föderalismus halten nicht mehr Schritt mit den dynamischen Veränderungen von Gesellschaft und Wirtschaft. Die direkte Demokratie zeigt Lücken bei der Chancengleichheit und demokratischen Beteiligung grosser Bevölkerungsgruppen. In der Staatsleitung verschieben sich die Akzente vom Parlament auf die Exekutive und Verwaltung, was im Widerspruch steht zum demokratischen Staatsverständnis.

Die Bundesverwaltung kennt an sich mehrere Instrumente zur horizontalen Koordination, die für NE wichtig sind. Auch die Institution IDARio gehört dazu. Trotzdem ist der Mangel an intersektoraler Kohärenzbildung in der Nachhaltigkeitspolitik noch erheblich, und zwar weniger wegen mangelnder Informationsflüsse, sondern wegen tolerierter Inkohärenz. Das trägt in vielen Bereichen zu Defiziten bei der Umsetzung von deklarierten Nachhaltigkeitszielen bei.

##### 5. Hauptkonfliktfelder und Handlungsansätze

Gestützt auf die im Kapitel 4 angeführten Schlüsselthemen werden in Kapitel 5, gegliedert nach sechs Hauptkonfliktfeldern, 18 Herausforderungen festgehalten, die sich der Schweiz stellen, um ihre Nachhaltigkeitspolitik weiterzuentwickeln. Auf dieser Grundlage werden beispielhaft Handlungsansätze formuliert. Sie sollen dazu beitragen, die aufgezeigten Zielkonflikte im Sinne einer nachhaltigen Politik zu lösen.

Im Hauptkonfliktfeld «Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene» zielen die Handlungsansätze darauf ab, die Marktliberalisierung unter der Bedingung fortzusetzen, dass sie sozial- und umweltverträglich machbar ist, also den sozialen Ausgleich und die Umweltqualität trotz verschärftem Standortwettbewerb und Rentabilitätsdruck zu sichern, die Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben zu gewährleisten und neue Armutrisiken zu vermeiden. Unter «Globalisierung und internationale Solidarität» wird postuliert, die Verantwortung für globale Umwelt- und Armutprobleme deutlicher wahrzunehmen sowie entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern zu verbessern. Dass Bildung ganzheitlich und ökonomisch effizient zu gestalten und die kulturelle Verantwortung und der Gemeinsinn der Gesellschaft zu stärken sei, steht im dritten Konfliktfeld «Ökonomisierung und Kultur» im Vordergrund der Handlungsansätze.

Für das vierte Konfliktfeld «Umwelt, Ethik und Machbarkeit» werden vier Prinzipien postuliert: Der Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil ist zu unterstützen, eine ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik zu verwirklichen, eine transparente Auseinandersetzung mit ethischen Fragen des Gesundheitswesens zu fördern sowie ethische Rahmenbedingungen zu setzen für Forschung und Entwicklung. In dem der «Offenheit und Bewahrung» nach aussen und innen gewidmeten Konfliktfeld wird empfohlen, die institutionellen Reformdefizite der Schweiz abzubauen, die Isolationsneigung des Landes zu brechen und die Migrations-, Sicherheits- und Friedenspolitik besser miteinander zu verknüpfen. Schliesslich wird im sechsten Konfliktfeld «Macht und Partnerschaft» darauf hingewiesen, wie wichtig es für NE ist, die Geschlechterperspektive umfassend in allen Lebensbereichen zu berücksichtigen, demokratische Partizipationsdefizite abzutragen und Nachhaltigkeitsziele konsequenter umzusetzen.

#### 6. Empfehlungen für eine Agenda prioritärer Handlungsfelder

Die in Kapitel 5 entwickelten Herausforderungen und Handlungsfelder werden beleuchtet, interpretiert und im Sinne einer Agenda mit Handlungsansätzen für die Weiterentwicklung einer nachhaltigen Bundespolitik im Überblick dargestellt. Zugleich wird auf die damit angesprochenen Akteure in der Bundesverwaltung, den Kantonen, Gemeinden und in der Zivilgesellschaft hingewiesen und diesen empfohlen, die Agenda ihrerseits mit konkreten Strategien und Massnahmen auszugestalten und umzusetzen. Aus den Auswertungstabellen geht die transversale Natur der Nachhaltigkeitsproblematik eindrücklich hervor. Angesichts der Tendenz der Bundesorganisation, sich stark auf ihre vertikalen Strukturen zurückzuziehen, stellt dies höchste Anforderungen an die horizontale Koordination zwischen Ämtern und Departementen sowie an die Kohärenzbildung des Gesamtbundesrates. Gefordert sind aber auch

Kantone, Gemeinden und Akteure der Zivilgesellschaft. Institutionelle Strukturen und Verfahren müssen systematisch sicherstellen, dass auch langfristige Anliegen berücksichtigt und nicht zugunsten von kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen vernachlässigt werden. Der Ausbau der Partizipation der Zivilgesellschaft und die Erhöhung der Transparenz sind Schlüsselemente jeder erfolgversprechenden Nachhaltigkeitspolitik.

Die Erörterung der Handlungsfelder in der Agenda erhellt ferner, dass sich beispielsweise intra- und intergenerationelle sowie politiknahe und politikferne Bereiche stark überlappen, aussenpolitische Themen eng mit innenpolitischen zusammenhängen und langfristige Zeithorizonte gerade mit Blick auf eine NE wichtiger sind als kurzfristige. In einem weiteren Abschnitt wird gefragt, was die schweizerische Nachhaltigkeitspolitik herausfordert und welche Kapitalstöcke vor allem davon betroffen sind. Dabei zeigt sich, dass seitens der Politik erhebliche Handlungsspielräume bestehen und dass gesellschaftspolitische Probleme, gefolgt von den umweltpolitischen, die grössten Herausforderungen für die Nachhaltigkeitspolitik stellen. Schliesslich werden die 18 prioritären Handlungsfelder zu den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft) in Beziehung gesetzt und wird aufgezeigt, dass sich nicht weniger als deren 17 zwei- oder dreifach überlappen. Dies weist erneut auf eine starke intersektorale Verknüpfung hin und verlangt, dass in Zukunft die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten sektorenübergreifend nicht nur besser koordiniert wird, sondern dass dafür auch transparentere Verfahren und Instrumente geschaffen werden.

#### 7. Schlussbetrachtungen

Abschliessend wird in Kapitel 7 aus gedanklicher Distanz zu Details gefragt, welche herausragenden Themen, Probleme, Trends und welcher Handlungsbedarf für die Zukunft sich im Laufe dieser Analysen immer wieder als zentral herausgestellt haben:

- *Normativer Rahmen als Fundament für nachhaltige Entwicklung:* Der im Bericht explizit deklarierte normative Rahmen stellt eine taugliche Wertebasis für nachhaltige Entwicklung dar. Er bildet das normative Grundgerüst für alle Beurteilungen im ganzen Bericht.
- *Paradigma Wettbewerb:* Die Tendenz zur Verabsolutierung der Wettbewerbs- und Marktfreiheit, sogenannte «wirtschaftliche Sachzwänge» bedrohen als Regelungsprinzip andere menschliche Freiheiten.
- *Nachhaltigkeit als Macht- und Verteilungsproblem:* NE im Sinne der Pflichtenethik macht auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Konflikte aufmerksam, die in allen Gemeinschaften von Gesellschaft und Wirtschaft auftreten, und die partnerschaftlich gelöst und nicht aufgrund von Macht durchgesetzt werden sollen.

- *Relative Knappheit der Kapitalstöcke:* In den Industrieländern ist der wirtschaftliche Kapitalstock aus volkswirtschaftlicher Sicht ein ausreichend vorhandenes Gut, das sich von den Trendkräften her vermehrt. Die Kapitalstöcke Umwelt und Gesellschaft geraten demgegenüber eher in Bedrängnis.
- *Ethik und Risiko:* Entsprechend dem empirischen Befund wird zunehmend alles (technisch) Machbare gemacht. Dies kommt einer Sozialisierung der Risiken gleich und widerspricht den nachhaltigkeitsrelevanten Vorsorge- und Verursacherprinzipien.
- *Schweizerische Leistungsbilanz:* Diese fällt im internationalen Vergleich mit anderen reichen und hochindustrialisierten Ländern relativ günstig aus, sowohl was die Umwelt als auch die nationale und internationale Solidarität betrifft. Global betrachtet befindet sich die Schweiz jedoch auf einem Entwicklungspfad, der sich aufgrund der hohen Ressourcenbeanspruchung nicht auf die Weltentwicklung übertragen lässt.
- *Umsetzung, Monitoring und Erfolgskontrolle:* In praktisch allen Politikbereichen und -Sektoren gibt es Umsetzungs- und Kohärenzprobleme, die der Realisierung von Nachhaltigkeitszielen im Wege stehen. Auf Bundesebene sollten Nachhaltigkeitskriterien in allen drei Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft und, soweit sinnvoll, auch messbare Indikatoren sowie wirksame Institutionen und Verfahren für deren Anwendung entwickelt werden. In Ergänzung zu IDARio als verwaltungsinternes Koordinationsorgan, dem Rat für Raumordnung und dem vermehrten Einbezug des Parlamentes sollte eine externe, unabhängige und wirksame Institution für erhöhte Sichtbarkeit und damit Wirksamkeit von NE beitragen, zum Beispiel in der Form einer Nachhaltigkeits-Kommissarin oder eines -Kommissars.

## Das Wichtigste in Kürze

Die Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 hat Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung (NE) verabschiedet. Um ihnen nachzukommen, hat der Bundesrat 1993 den Interdepartementalen Ausschuss Rio (IDARio) eingesetzt. Vom Bundesrat liegt seit 1997 ein Strategiepapier über NE in der Schweiz vor, und Ende 2000 wurde ein Zwischenbericht über dessen Umsetzungsstand veröffentlicht. Im selben Jahr integrierte die Landesregierung das Dossier «Nachhaltige Entwicklung» in den Zuständigkeitsbereich des neuen Bundesamtes für Raumentwicklung. Zugleich hat der Bund Aktivitäten eingeleitet, mit denen auch die Kantone und Gemeinden in die Anliegen der NE eingebunden werden, so das Programm «Lokale Agenda 21» und der Aktionsplan «Umwelt und Gesundheit». Eine Würdigung des Folgeprozesses von Rio in unserem Land zeigt, dass in den Ämtern nach wie vor die sektorpolitische Optik vorherrscht, vor allem wohl auch deshalb, weil spezifisch für NE einzusetzende Ressourcen fehlen. Im Bundesparlament hat das Thema zu mehreren Vorstössen geführt. Jedoch scheiterte eine Strategiemassnahme des Bundesrates, die ökologische Steuerreform, in der Volksabstimmung vom September 2000. Im Vergleich zu den Nachhaltigkeits-Empfehlungen der OECD sind auf einigen Gebieten Vorsprünge auszumachen, während auf andern Handlungsbedarf besteht.

Dies gilt auch für andere Länder, wo erhebliche Unterschiede darüber bestehen, was eine Nachhaltigkeits-Politik oder -Strategie beinhaltet. Dementsprechend vielfältig sind die nationalen Strategien und Instrumente. In den meisten Ländern bildet der Umweltbereich den Kern der NE-Strategien. Verbreitet ist auch das Multistakeholder-Prinzip, bei dem ein breiter Interessenkreis in die Meinungsbildung einbezogen wird. In Skandinavien spielen vor allem die Regionen und Gemeinden eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Nachhaltigkeits-Strategien. Kanada und England haben unabhängige Kontrollinstanzen geschaffen. International ist namentlich die UNO-Kommission für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) im Rahmen ihrer Rio-Folgekonferenzen um eine Gesamtkoordination bemüht. Doch beschäftigen sich weitere Institutionen mit Nachhaltigkeitsfragen der Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Über sie wurden in den letzten Jahren unter aktiver Beteiligung der Schweiz verschiedene multilaterale Abkommen erzielt, darunter die Protokolle zur Biodiversitäts- und Klimakonvention.

## Einleitung

Im Folgenden wird zunächst kurz auf die Vorgeschichte und den Folgeprozess zur Umsetzung der in Rio vom Bundesrat eingegangenen Verpflichtungen auf Bundesverwaltungsebene eingegangen. In Abschnitt 1.2 wird dann die nationale Strategie der Schweiz in den internationalen Kontext eingebettet und ein Überblick über die Nachhaltigkeits-Strategien in anderen Ländern vermittelt. Schliesslich wird unter 1.3 auf den internationalen Rahmen für NE eingetreten: auf internationale Institutionen und multilaterale Abkommen, die sich mit diesem Thema beschäftigen.

### 1.1. Schweiz

Eine Expertenkommission des EVD hat sich sechs Jahre vor dem Erdgipfel von Rio in einem Bericht zum Qualitativen Wachstum mit Fragen der Zukunftsverträglichkeit des Wirtschaftens auseinandergesetzt (EVD 1986). Ohne den Begriff «Nachhaltigkeit» ins Zentrum zu stellen, bezog sich der Bericht stark auf die Grundsätze der NE, wobei der Fokus auf der Beziehung zwischen Wirtschaft und Umweltressourcen lag: «Qualitatives Wachstum ist jede nachhaltige Zunahme der gesamtgesellschaftlichen und pro Kopf der Bevölkerung erreichten Lebensqualität, die mit geringerem oder zumindest nicht ansteigendem Einsatz an nicht vermehrbaren oder nicht regenerierbaren Ressourcen sowie abnehmenden oder zumindest nicht zunehmenden Umweltbelastungen erzielt wird». Der Bericht hat auf Bundesebene keine erkennbaren Folgeaktionen in Richtung «Qualitatives Wachstum» ausgelöst.

Qualitatives Wachstum –  
Vorläufer der Nachhaltigkeits-  
Strategie

An der UNCED-Konferenz in Rio wurden fünf Dokumente verabschiedet, welche die unterzeichnenden Länder – worunter die Schweiz – verpflichten (Keating, M. 1993):

Die Rio-Konferenz und ihre  
Folgen für unser Land

- Die Agenda 21, ein Plan für eine sozial, wirtschaftlich und umweltmässig NE
- Die Erklärung von Rio, in welcher die Rechte und Pflichten der Länder definiert werden
- Rahmenprinzipien für die NE von Wäldern
- Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen
- Konvention über biologische Vielfalt

Für die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen setzte der Bundesrat am 1. März 1993 unter dem jährlich alternierenden Vorsitz der Direktoren der Ämter DEZA, seco und BUWAL den Interdepartementalen Ausschuss Rio (IDARio) ein. Dieser solle Vorschläge für die Umsetzung entwickeln.

1994 wurden sieben themenzentrierte Arbeitsgruppen<sup>1</sup> eingesetzt, welche mit externer Fachhilfe Berichte erarbeiteten. In die Gruppen wurde wie bereits bei der Vorbereitung der Konferenz von Rio auch die Zivilgesellschaft einbezogen (NGO, Wirtschaftsverbände). Einzelne Berichte dienten der schweizerischen Berichterstattung an internationale Gremien über nachhaltigkeitsrelevante Bereiche wie etwa die Klimaberichterstattung an den UNFCCC<sup>2</sup>. Andere themenspezifische Berichte wurden schlussredigiert, aber nicht weiterverfolgt, so die Untersuchung einer Arbeitsgruppe zu den Wirkungen der Bundessubventionen auf NE. Eine Reihe von allgemein gehaltenen Berichten zu NE wurde veröffentlicht (Annex 1.1).

Als Hauptdokument kann die Strategie<sup>3</sup> 1997 zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz des Bundesrates bezeichnet werden (Bundesrat 1997c). Darin hat er elf Massnahmen zur Umsetzung der Politik der NE in acht Aktionsfeldern vorgelegt. Die Auswahl der Themen (Liste in Annex 1.2) ist fragmentarisch und wird nicht näher begründet. Es liegt der Strategie kein nachvollziehbares Konzept zugrunde, beruht sie doch auf einem pragmatischen Ansatz aufgrund einer Auswahl von Themen der Agenda 21, des Hauptdokumentes der Konferenz von Rio (Keating, M. 1993). Im Parlament wurde die Strategie diskutiert und mit Prüfaufträgen an den Bundesrat ergänzt.

Im Dezember 1999 legte als erstes und bisher einziges Departement das UVEK eine Departementsstrategie für nachhaltige Entwicklung vor. Sie beabsichtigt namentlich, eine den Ämtern des UVEK und ihren sektoriellen Politikinteressen übergeordnete ganzheitliche Nachhaltigkeits-Strategie für ein gesamtes und breit gefächertes Infrastruktur-Departement zu entwickeln. Seit in Kraftsetzung der Strategie wird diese schrittweise in den Ämtern umgesetzt. Bei Projekten, in welche mehrere Ämter involviert sind, setzt dies eine engere und anspruchsvolle Zusammenarbeit voraus, bei welcher Konflikte im Sinne der Nachhaltigkeitsgrundsätze gelöst werden müssen.

Am 11. Dezember 2000 hat der Bundesrat einen Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Strategie 1997 veröffentlicht (Bundesrat 2000g). Er verweist dabei auf die Aktionsfelder, Ziele und Massnahmen, die er 1997 festgelegt hatte, sowie auf die Vorstösse, welche bei der parlamentarischen Beratung der bundesrätlichen Strategie überwiesen worden waren. Sie enthalten wichtige Anliegen zur Förderung NE, deren Umsetzung jedoch noch aussteht. Dazu zwei Beispiele:

<sup>1</sup> Themen waren: Wald, Klima, Technologie-Transfer und -Kooperation, biologische Vielfalt, Lenkung und Internalisierung, kohärente Gesetzgebung und Subventionen, Handel und Umwelt.

<sup>2</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change.

<sup>3</sup> Die Strategie beruht auf dem vom Conseil du développement durable erarbeiteten Aktionsplan für die Schweiz (BUWAL 1997).

- Ein Postulat lädt den Bundesrat ein zu prüfen, ob die Arbeiten an einer ökologischen Erweiterung der Nationalen Buchhaltung der Schweiz (Einbezug von Ressourcenverbrauch, ökologischen Indikatoren, Gesundheitsindikatoren) im Rahmen der internationalen Methodik weiterzuführen seien (97.3539 Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR)<sup>4</sup>.

- Ein weiteres Postulat lädt den Bundesrat ein zu prüfen, ob für die Umsetzung der Strategie bis Ende 1999 ein Aktionsplan mit konkreten Zielen, verbindlichen Zeitplänen und Finanzierungsvorschlägen zu erarbeiten sei (97.3541 Postulat Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR).

Unter dem Titel des Aktionsfeldes 8 «Umsetzung und Erfolgskontrolle» der «Strategie» wird im Zwischenbericht auf die Schaffung des Rates für nachhaltige Entwicklung hingewiesen. Dieser wurde im Februar 1998 eingesetzt, sollte den Bundesrat in Fragen der NE unterstützen und deren Erfolg regelmässig beurteilen. Der Rat konnte aber seinem Auftrag aus verschiedenen Gründen kaum nachkommen. Im Sommer 2000 hat ihn der Bundesrat aufgelöst und die Aufgaben in den «Rat für Raumordnung» überführt.

Der Zwischenbericht macht darauf aufmerksam, dass u.a. durch zwei Aktionen in erster Linie Kantone und Gemeinden angesprochen werden:

#### *Lokale Agenda 21*

Das BUWAL<sup>5</sup> hat zur Förderung von Prozessen zur Lokalen Agenda 21 zahlreiche Aktivitäten in die Wege geleitet (BUWAL 1999a). Ein Programm fördert regionale und lokale Projekte, welche die NE vorantreiben. Ein Ausbildungskonzept für kommunale Angestellte unterstützt Gemeinden, welche Prozesse zur Lokalen Agenda 21 durchführen wollen.

#### *Aktionsplan Umwelt und Gesundheit*

Das BAG und das BUWAL haben 1998 einen Aktionsplan «Umwelt und Gesundheit» veröffentlicht, welcher nun in den Kantonen und Gemeinden umgesetzt wird. Nebst der Vernetzung der zuständigen Stellen bei Bund und Kantonen werden in erster Linie innovative Programme auf lokaler und regionaler Ebene finanziell unterstützt und gefördert. Wichtig ist auch die Nutzung von Synergien mit Aktivitäten zur Lokalen Agenda 21.

<sup>4</sup> Wichtiges Element dieser Sonderrechnung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind die Umweltschutzausgaben. Im Anschluss an eine 1996 veröffentlichte Pilotstudie (Umweltausgaben und -investitionen in der Schweiz 1992/93) führt das BFS gegenwärtig eine Auswertung von Methoden für eine regelmässige Datenerfassung durch.

<sup>5</sup> Die Aktivitäten werden heute vom Amt für Raum-Entwicklung (ARE) betreut.

Der Zwischenbericht stellt keine eigentliche Erfolgskontrolle für NE dar, sondern weist lediglich darauf hin, dass auf Bundesebene im Sinne der «Strategie» zahlreiche Aktivitäten in Richtung NE in einzelnen Politiksektoren oder zu einzelnen politischen Themen an die Hand genommen wurden. Er äussert sich nicht dazu, ob quantitative oder qualitative Ziele erreicht worden sind oder in Zukunft erreicht werden können (z.B. Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 10% bis ins Jahr 2010 entsprechend einem Ziel der «Strategie»). Weiter wird klargestellt, dass der Bundesrat die Verfassungsbestimmungen nicht mit einem Nachhaltigkeitsgesetz zu konkretisieren gedenkt, sondern dass in jenen Gesetzen und Verordnungen, wo dies als zweckmässig erscheint, auf NE Bezug genommen werden soll.

Im Januar 2000 hat der Bundesrat beschlossen, das Dossier «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Bundesamt für Raumplanung, dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen und dem Dossier Alpenkonvention zum neuen Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zusammenzulegen und dieses dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) anzugliedern. Das neue Amt soll die Gesamtkoordination für NE auf Bundesebene wahrnehmen und das IDARio-Sekretariat führen.

Folgeprozess zeitigt Fortschritte und Nachholbedarf

Eine formelle Evaluation des Folgeprozesses zur Rio-Konferenz in der Schweiz fand bis heute nicht statt<sup>6</sup>. Hingegen sind beim Vorsitzwechsel im IDARio jährlich Überlegungen zum Vorgehen gemacht worden. Seit 1997 lag diesem Gremium zu allen Sitzungen ein Controlling-Bericht zum Stand der Strategieumsetzung und der Massnahmen vor. Der Rat für NE ist separat evaluiert worden. Der Zwischenbericht des Bundesrates zur Umsetzung der Strategie hat auch evaluatorischen Charakter.

Aus externer Sicht und auf der Basis einzelner Interviews inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung, unabhängiger Beurteilungen von Externen (Lendi, M., Der Rat für nachhaltige Entwicklung – erste Erfahrungen in der Schweiz, GAIA 8, 1999, No. 4; A. Kläy und A. Wittkowsky, s. Fussnote 8) und eigener Erfahrungen würdigen die Autorinnen und Autoren den Prozess folgendermassen:

- Der bundesrätliche Beschluss zur Einsetzung des IDARio enthielt im Detail Vorgaben zur Umsetzung. Darauf gründen die Controlling-Berichte an den IDARio ab 1997. Die Umsetzung des Postulates 97.3541 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (Erstellen eines Aktionsplanes mit konkreten Zielen, verbindlichen Zeitplänen und Finanzierungsvorschlägen) könnte den benötigten Orientierungsrahmen für die künftige politische Tätigkeit zugunsten NE abgeben.

<sup>6</sup> Ein Forschungsantrag zur Evaluation des Prozesses auf Bundesebene im Rahmen des SPPU des Nationalfonds wurde 1997 vom Expertenplenum des SPPU abgelehnt, u.a. mit dem Hinweis aus dem BUWAL, eine interne Evaluation sei geplant.

- In den Ämtern dominiert nach wie vor die sektorpolitische Optik bei der Formulierung von nachhaltigkeitsrelevanten Politiken<sup>7,8</sup>. Ausserdem müssen die Ämter die Aktivitäten im Rahmen des IDARio aus ihren übrigen Geschäftsbereichen abzweigen. Die Motivation für intersektorale Diskussionen und Aktivitäten zugunsten von NE wird dadurch zweifellos gedämpft, wenn spezielle personelle und finanzielle Ressourcen für IDARio-Aktivitäten fehlen. Es verwundert daher nicht, dass einzelne Untersuchungen schliesslich im Sand verliefen.

- Der Einbezug breiter Kreise der Zivilgesellschaft in die Vorbereitung zur Konferenz von Rio und in die ersten Arbeiten des IDARio entspricht den Empfehlungen der Agenda 21. In letzter Zeit scheint diese Zusammenarbeit, sieht man von der Teilnahme der NGO und der Wirtschaft an Folgekonferenzen zu Rio ab, weniger intensiv zu sein.

- Der Einbezug des Parlamentes im Folgeprozess durch die Kenntnisnahme der Räte von massgebenden Berichten des Bundes zur NE (Strategie 1997, Zwischenbericht 2000) hat zur Einreichung von mehreren parlamentarischen Vorstössen geführt.

- Die Verpflichtung zur internationalen Berichterstattung zum Stand der NE in der Schweiz löst auf Bundesebene regelmässig umfangreiche Aktivitäten aus (Rio +5, Rio +10). Demgegenüber ist Diffusion von NE-Anregungen und -Aktivitäten zu den Kantonen (abgesehen von den oben erwähnten zwei bescheidenen Programmen) praktisch nicht wahrnehmbar. Die Kantone sind sozusagen «Niemandland» für NE.

- Vom Bundesrat wurden und werden oft politische Zieldeklarationen zugunsten der NE formuliert. Diese und deren Umsetzung klaffen aber zum Teil auseinander. Der IDARio müsste als ein den Ämtern übergeordnetes Führungsorgan auf diese Diskrepanz aufmerksam machen. Er scheint jedoch diese Funktion nur teilweise erfüllen zu können.

- In Einzelbereichen wie beim Projekt «Einstieg in eine ökologische Steuerreform», für welche Bundesrat und Parlament aufgrund der «Strategie» erste Schritte zur Umsetzung vorbereitet hatten, scheiterte der Vollzug aufgrund eines negativen Volksentscheides (September 2000).

<sup>7</sup> Eine erste, breite Auslegeordnung in «Elemente für ein Konzept nachhaltige Entwicklung» (IDARio 1995) wurde nicht weiter verfolgt.

<sup>8</sup> A. Kläy und A. Wittkowsky sprechen von einer «Bruchstück-Politik» (Kläy A. und A. Wittkowsky: Welt mit Zukunft, Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Weiterbildung in Ökologie, Entwurf November 1998).

<sup>9</sup> Das Engagement des Schweizer Parlamentes kann allerdings nicht mit jenem des deutschen Bundestages und seiner Enquete-Kommission verglichen werden.

Wo steht die Schweiz im Vergleich zu den OECD-Empfehlungen?

*Harmonistischer gegen konfliktorientierten Ansatz*

Im Entwurf der OECD-Studie «Policies to Enhance Sustainable Development» (OECD 2001b<sup>10</sup>) wird der normativ-ethische Rahmen, der den dortigen Beurteilungen zugrunde liegt, nicht explizit erklärt, wie dies im vorliegenden Bericht der Fall ist. Zwar erwähnen beide Berichte, dass sie von einem die drei Dimensionen «ökologische, wirtschaftliche und soziale Aspekte» umfassenden Konzept für NE ausgehen. Während jedoch hier die Konfliktbewältigung eine zentrale Rolle spielt, entspricht der OECD-Ansatz eher einem harmonistischen Verständnis. Im Vordergrund stehen Umwelt- und Wirtschaftsprobleme und die ökonomische Effizienzproblematik. Die sozialen und politischen Verteilungskonflikte werden angesprochen im Zusammenhang mit globalen Wachstumsperspektiven. Demgegenüber führt die Analyse dieses Berichtes deutlicher auf nachhaltigkeitsrelevante Probleme im gesellschaftlichen Bereich.

*Die OECD und die Schweiz gegenübergestellt*

In der nachstehenden Tabelle 1 wird aus dem Vernehmlassungsentwurf der Studie der OECD (OECD 2001b) der Umsetzungsstand in der Schweiz den wichtigsten Empfehlungen an die Regierungen («Policy Recommendations») gegenübergestellt und kommentiert. Eine fundierte Analyse darüber ist ausgeschlossen, da die Publikationstermine der OECD praktisch mit dem Abschluss des vorliegenden Projektes zusammengefallen sind.

OECD Empfehlung	Stand der Umsetzung in der Schweiz
Märkte für nachhaltige Entwicklung einsetzen: Umweltabgaben, Verursacherprinzip, freiwillige Abkommen, handelbare Emissionsrechte (S 14)	Ein vielfältiges ökonomisches Instrumentarium zum Schutz der Umwelt wurde in der Schweiz sukzessive in Teilbereichen aufgebaut und weitgehend umgesetzt (VOC Abgabe, Abgabe auf Schwefel in Heizöl, Abfallgebühren, Abwassergebühren, leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, usw.). Die Erweiterung ist geplant (gesetzlich vorgesehen ist eine CO <sub>2</sub> -Abgabe und in Diskussion steht eine Stickstoffabgabe in der Landwirtschaft)  Eine markante Lücke besteht nach einer negativen Volksabstimmung (September 2000) über eine Volksinitiative und einen Kompromissvorschlag von Bundesrat und Parlament für erste Schritte im Bereich der ökologischen Steuerreform.  Das CO <sub>2</sub> -Gesetz sieht freiwillige Branchen-Vereinbarungen zur CO <sub>2</sub> -Reduktion vor.
Politische Entscheidungsmechanismen für nachhaltige Entwicklung stärken: Kohärenz verbessern, die Verwaltung stärken, Transparenz und Partizipation verstärken. (S 15)	Die politische Kohärenz auf Regierungs- und Verwaltungsebene hinsichtlich Nachhaltigkeitspolitik und Umsetzung der internationalen Verpflichtungen fehlt häufig, obwohl in den einschlägigen Berichten immer wieder auf die Notwendigkeit der politischen Kohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung hingewiesen wird.  Die Verwaltung ist vor allem politiksektoral in die Nachhaltigkeitsdiskussion involviert.  Die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit scheint eher gering zu sein und die anfängliche Partizipation der Zivilgesellschaft an der Nachhaltigkeitsdiskussion auf Bundesebene wird heute als eher marginal wahrgenommen.

<sup>10</sup> Diese Studie entspricht einer Synthese des umfangreichen «OECD Analytical Report on Sustainable Development» (OECD 2001a), dessen Teilbereiche ab Januar 2001 zugänglich waren.

Die globalen ökonomischen Beziehungen nachhaltiger gestalten: Umwelt- und soziale Wirkungen von Handel und Investitionen beachten, wettbewerbsverzerrende Massnahmen durch OECD-Länder ausmerzen, in bi- und multilateralen Abkommen Umwelt- und soziale Aspekte einbeziehen, capacity-building in Entwicklungsländern unterstützen (S17)

Die developmentpolitischen Ziele der Schweiz unterstützen klar die Vorgaben der OECD. Sie werden aber in der Umsetzung nicht immer beachtet, vor allem im Bereich wirtschaftsnaher Instrumente.

Auf multilateraler Ebene hat die Schweiz Vorstösse lanciert zur Integration von Sozial- und Umweltstandards in den weltweiten Handelsbeziehungen.

Im Bereich des Abbaus internationaler Handelsschranken (WTO Regelwerk) besteht immer noch eine asymmetrische Haltung zwischen den Bereichen Landwirtschaft einerseits und Dienstleistungen und geistiges Eigentum andererseits.

Capacity-building ist ein Schwerpunktthema der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Auf den Klimawechsel reagieren: Marktwirtschaftliche Instrumente mit technologischer Entwicklung und Diffusion kombinieren (S 18)

Mit der Klimaberichterstattung hat die Schweiz ein Monitoringinstrument eingesetzt.

Das Gesetz zur CO<sub>2</sub>-Reduktion soll die Emissionen bis Ende des Jahrzehnts um 10% eindämmen. Die Umsetzung in der Schweiz ist bisher hinter dem notwendigen und beschlossenen Absenkungspfad geblieben.

Das Schwergewicht liegt auf freiwilligen Massnahmen; die Energiebesteuerung fehlt (s. oben).

An der Umsetzung des Kyoto-Protokolls ist die Schweiz im internationalen Dialog aktiv und innovativ beteiligt.

Mit natürlichen Ressourcen haushälterisch umgehen: Das Verursacherprinzip anwenden und soziale Härten mit andern Mitteln auffangen, Vollkostenrechnungen machen für Infrastrukturdienstleistungen von natürlichen Ressourcen (wie Wasser), Wiederverwertung von Gütern und Materialien fördern. (S 19)

Das Verursacherprinzip wird teilweise durchgesetzt, im revidierten Gewässerschutzgesetz ist es ebenso verankert wie im Umweltschutzgesetz.

In vielen Gemeinden wurden Vollkostenrechnungen für Infrastrukturdienstleistungen eingeführt (etliche Kantone schreiben dies vor).

In der Abfallbewirtschaftung stehen zahlreiche Instrumente zugunsten der Materialwiederverwertung im Einsatz, der Wiederverwertungsanteil ist im internationalen Vergleich hoch.

Zum Ausgleich sozialer Härten bei der konsequenten Anwendung des Verursacherprinzips bestehen noch keine Instrumente.

Tabelle 1: Gegenüberstellung der OECD-Empfehlungen (OECD 2001b) zur Unterstützung von nachhaltiger Entwicklung und dem Stand der Umsetzung in der Schweiz.

**1.2. Andere Länder**

Im Folgenden werden Strategien und Institutionen ausgewählter Länder zur Umsetzung einer NE zusammengefasst. Der Fokus liegt dabei auf mit der Schweiz vergleichbaren westlichen Staaten. Ein umfassender Vergleich ist aber nicht möglich, da hiezu entsprechende Grundlagen und Evaluationen fehlen und grosse institutionelle Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Die Ergebnisse der nationalen Vorbereitungsprozesse zu Rio+10 werden möglicherweise Grundlagen für einen solchen Vergleich liefern. Fest steht indessen, dass das Verständnis darüber, was eine Nachhaltigkeits-Politik oder –Strategie beinhaltet, sehr ungleich ist, obwohl sich alle Länder auf die Agenda 21 beziehen. Einen Überblick zu den nationalen Aktivitäten, welche nach dem Erdgipfel von Rio 1992 ergriffen wurden, um die Agenda 21 umzusetzen, geben die gesammelten «Country Profiles», welche im Zusammenhang mit der Rio+5-Konferenz eingereicht wurden (www.un.org/esa/earthsummit/).

Deutschland: Parlament als wichtiger Akteur der Umsetzungsstrategie

Die Nachhaltigkeitspolitik ist beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und beim Bundesministerium für Umwelt angesiedelt. Diese Ministerien sind gemeinsam für die Umsetzung der Agenda 21 zuständig. Eine umfassende Strategie für NE im Sinne eines gleichwertigen Einbezugs der Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft besteht zur Zeit noch nicht. Der Schwerpunkt liegt klar auf dem Umweltbereich, wobei seit 1990 die Umweltsituation in den neuen Bundesländern in den Mittelpunkt gerückt ist. In einer Studie des Umweltbundesamtes «Sustainable Germany» (UBA 1997) werden die Bereiche Energie, Mobilität, Nahrungsmittelproduktion, Konsum und Stoffflussmanagement als zentrale Herausforderungen für die NE bezeichnet. In Deutschland kommt dem Parlament eine besondere Rolle zu (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, 1998): Die Enquete-Kommission hat insgesamt 60 Empfehlungen zuhanden der Regierung sowie konkrete Vorschläge für neue Strategien im NE-Bereich formuliert. Im Juni 2000 wurde der Deutsche Rat für Nachhaltige Entwicklung gegründet. Diesem kommt unter anderem eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung und Umsetzung einer neuen nationalen NE-Strategie zu.

Österreich: Kommunikationsplattform «Round-Table»

Seit 1991 ist die UNCED-Kommission angesiedelt beim «Lebensministerium» (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, früher Ministerium für Umwelt, Jugend und Familie) und koordiniert die nationale Nachhaltigkeitspolitik. Dieses Ministerium hat 1997 auch das Akteursnetzwerk «Nachhaltiges Österreich» und den gleichnamigen Round Table ins Leben gerufen. Der Round Table ist eine Plattform für Diskussions-, Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern der Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft und will auch die regionalen und lokalen Akteure einbinden. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer NE-Strategie durch die Europäische Kommission ist Österreich ebenfalls daran, eine solche auf nationaler Ebene zu entwickeln.

England: «Frühwarnsystem» mit Vorschlagsrecht

In England ist der Themenkomplex NE dem Departement für Umwelt, Verkehr und regionale Entwicklung (DETR) zugeordnet. Dieses war 1997 geschaffen worden, um die drei für die NE zentralen Politikbereiche besser zu integrieren (OECD 2001a). Im Rahmen des Departements wurde auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie «A Better Quality of Life» erarbeitet. Diese ist relativ umfassend auf soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte von Nachhaltigkeit ausgerichtet. Im Januar 2001 wurden die Fortschritte auf dem Weg zu einer NE im Government Annual Report zusammengefasst.<sup>11</sup> Zudem wurde im Juli 2000 die «UK Sustainable Development Commission» gegründet, welche den UK Round Table und British Government Panel on Sustainable Development ablöst.

<sup>11</sup> DETR (2001): Achieving a better quality of life. Review of progress towards sustainable development.

Eine ihrer wichtigsten Aufgaben besteht darin, Trends festzustellen, welche von einer NE wegweisen und Aktionen zu ihrer Umkehr vorzuschlagen.

Das Ministerium für Wohnen, Raumplanung und Umwelt ist primär für Fragen der NE zuständig. Die Niederlande geben in ihrem Reporting zuhanden Rio+5 jedoch an, über keine spezifische Institution oder Strategie bezüglich NE zu verfügen. Vielmehr sei das in der Agenda 21 verankerte «Multistakeholder-Prinzip» bereits vor Rio in bestehende Politik- und Planungsprozesse integriert worden. Ein Beispiel dafür ist der «National Environment Policy Plan», der zusammen mit verschiedenen Regierungsämtern und NGO erarbeitet worden war. Im Bereich der Wirtschaft zeugt das sogenannte «Polder Modell» – ein Konsens zwischen Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften – von dieser Multistakeholder-Politik. Verschiedene Ansätze auf lokaler Ebene zeigen, dass der Fokus besonders auf Umweltthemen ausgerichtet ist.

Niederlande: Multistakeholder-Prinzip verankert

Die Besonderheiten der schwedischen Nachhaltigkeitspolitik liegen weniger im Bereich nationaler Strategien oder Aktionspläne, welche relativ einseitig auf Umweltthemen liegt.<sup>12</sup> Vielmehr verfügt Schweden über eine Reihe von institutionellen Besonderheiten. So wird die Umsetzung der Agenda 21 vor allem auf der lokalen Ebene vorangetrieben. Alle Gemeinden haben eine lokale Agenda 21 erarbeitet. Um diese Aktivitäten zu unterstützen, wurde das «National Agenda 21 Committee» gegründet; es besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Parlaments, der NGO und der Wissenschaft. Schweden hat zudem auf der regionalen Ebene ein Projekt für eine Agenda 21 der baltischen Staaten initiiert.

Schweden: Agenda 21 auf Gemeindeebene vorangetrieben

In Finnland ist die «Finnish National Commission on Sustainable Development» (FNCSO) das wichtigste Koordinationsorgan für die Nachhaltigkeitspolitik. Die politische Bedeutung des FNCSO zeigt sich darin, dass sie vom Premierminister präsiert wird. Des Weiteren sind verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft (lokale und regionale Regierungsabteilungen, NGO, Wirtschaftsabteilungen) im FNCSO vertreten. 1998 wurde das finnische Regierungsprogramm für NE lanciert. Diese Strategie basiert auf einem umfassenden Nachhaltigkeitsverständnis und beinhaltet unter anderem die Bereiche Produktion und Konsum, regionale und urbane Entwicklung, Bildung und Wissenschaft. Finnland beteiligt sich aber auch an einem Programm zum Test von CSD-Nachhaltigkeitsindikatoren.

Finnland: Umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis

Die kanadische Nachhaltigkeits-Strategie stützt sich auf verschiedene Institutionen. Auf Bundesebene ist eine interdepartementale Kommission für nachhaltigkeitsrelevante Themen zuständig. Daneben gibt es einen «National Round Table on Environment and the Economy», in welchem auch Akteure der Zivilgesellschaft und

Kanada: Überwachungsorgan und «green report»

<sup>12</sup> Siehe dazu die Regierungs-Website «Sustainable Sweden».

der Wirtschaft Einsitz haben. Einzigartig ist die Institution des «Commissioner of the Environment and Sustainable Development», der als unabhängiges Organ fungiert. Er überwacht den nationalen Fortschritt auf dem Weg zu einer NE und überprüft die Nachhaltigkeitsstrategien, welche von den einzelnen Ministerien erarbeitet werden. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden jedes Jahr im «green report» veröffentlicht. (OECD 2001a)

USA: Arbeitsgruppen beraten den Präsidenten

1993 wurde in den USA der «President's Council on Sustainable Development» (PCSD) einberufen. Er ist eine Multistakeholder-Organisation, in welcher die Regierung, Wirtschaft und NGO vertreten sind. Nachdem zuerst starke Differenzen zwischen den Mitgliedern vorherrschten, wurde 1994 mit einer Klausur-Tagung ein neuer Weg eingeschlagen (Maurer 2000): Die Mitglieder formulierten eine Vision für die USA im Jahr 2050. Daraus wurde eine Strategie formuliert: «Sustainable America: A New Consensus on Prosperity, Opportunity and a Healthy Environment for the Future» (1996)<sup>13</sup>. Gemäss Earth Council (2001) wurde diese Strategie nicht in die Regierungspolitik übernommen. Hingegen wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, die eine Beratungsfunktion für die Regierung ausübten. 1999 wurde der PCSD wieder aufgelöst.

Europäische Union: Vielfältige nationale Strategien

Obwohl es sich hier nicht um eine «nationale» Strategie handelt, soll auch auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union (EU) hingewiesen werden. 1999 wurde die sogenannte Prodi-Gruppe für «Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Nachhaltige Entwicklung» gegründet, die bis im Juni 2001 eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln soll. Im Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde das Ziel der NE bereits in einigen Formulierungen festgehalten.<sup>14</sup> Eine kurze Übersicht über die Lage in den Mitgliedern zeigt eine grosse Vielfalt von nationalen Strategien und Institutionen für NE. Es ist aber nicht möglich, diese aufgrund der verfügbaren Daten zu beurteilen. Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

- In den meisten Ländern bleibt der Umweltbereich der Kern der Strategien für NE. Dies ist zum Beispiel in Deutschland oder Schweden augenfällig. Das Umweltministerium ist denn auch meistens die zentrale NE-Instanz auf Regierungsebene.
- Erst wenige Länder haben eine umfassende und explizite NE-Konzeption erarbeitet; dazu gehören unter anderem England und Finnland.

<sup>13</sup> Ende 1996 wurde ein weiterer Bericht veröffentlicht: «Building on Consensus: A Progress Report on Sustainable America».

<sup>14</sup> Artikel 2: «Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion... eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft (...), ein hohes Mass an sozialem Schutz, ein hohes Mass an Umweltschutz (...) zu fördern. Artikel 6: «Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Massnahmen der Gemeinschaft insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.»

- Ein zentrales Element der Nachhaltigkeitsstrategie verschiedener Länder ist das Multistakeholder-Prinzip, im Rahmen dessen ein breiter Kreis von Interessengruppen in die Diskussion um NE einbezogen wird. Eine mögliche Form des Einbezugs der Zivilgesellschaft ist die Bildung von nationalen Round Tables (Österreich, England, Kanada) oder auch von Nachhaltigkeitsräten und «National Councils for Sustainable Development» (Finnland, USA, Deutschland).
- Insbesondere in Skandinavien (Finnland, Schweden) spielt der Einbezug der regionalen und lokalen Ebene in die nationale Nachhaltigkeitspolitik eine wichtige Rolle. Die Lancierung von lokalen Projekten soll die Unterstützung für nationale Programme erhöhen.
- Einige Länder haben unabhängige Kontrollinstanzen geschaffen. Sie sind beauftragt, die nationale Politik und die Fortschritte oder Abweichungen von NE zu überwachen (Kanada, England). Diese Institutionen haben auch die Möglichkeit, auf Politik-Inkohärenzen hinzuweisen.

### 1.3. Internationale Ebene

Nachstehend wird ein Überblick über Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene vermittelt. Dabei werden zunächst ausgewählte Institutionen und Strategien beschrieben, welche die Aufgabe haben, die NE auf internationaler Ebene zu stärken und die Anstrengungen der Länder und der verschiedenen internationalen Organisationen zu koordinieren (1.3.1). Anschliessend wird ein Überblick gegeben über ausgewählte internationale Abkommen und die sich daraus ergebenden Verbindlichkeiten für die Schweiz (1.3.2). Diese stellen einerseits einen wichtigen übergeordneten Rahmen für den Nachhaltigkeitsprozess in der Schweiz dar. Andererseits beteiligt sich unser Land aktiv am internationalen Entwicklungsprozess hin zu einer NE.

#### 1.3.1. Institutionen

Die UNCSD ist eine Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC). Sie wurde 1992 im Anschluss an den Erdgipfel gegründet und überwacht den Umsetzungsprozess der Agenda 21. An den Treffen der UNCSD nehmen Minister und Ministerinnen aus aller Welt teil. Der UNSCD war von Anfang an stark auf den Umweltbereich fokussiert, ist jedoch zunehmend bemüht, neben den Umweltministerinnen und -ministern auch solche aus den Sozial- und Wirtschaftsministerien zu versammeln. In den letzten Jahren entwickelte sich die Kommission verstärkt zu einer Multistakeholder-Institution. 1998, am sechsten Treffen der UNCSD, gelang es, Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, NGO, Wirtschaft und Gewerkschaften zu versammeln. Nachfolgend wird kurz auf die vom UNCSD organisierten Rio-Folgekonferenzen Rio+5 und die bevorstehende Rio+10 eingegangen:

United Nations Commission for Sustainable Development (UNCSD)

*Rio+5 (New York, 1997):*

Ziel der Konferenz war es, den Fortschritt seit der Konferenz in Rio festzuhalten und ein Programm für die weitere Umsetzung der Agenda 21 zu verabschieden. Auch die Arbeit und Funktion des CSD wurde reflektiert, und es wurden dazu verschiedene Grundsätze festgehalten. So sollen

- die Wirtschafts- und Sozialministerien dafür gewonnen werden, mit den Umweltministerien zusammen an den jährlichen Konferenzen teilzunehmen,
- nationale Erfahrungen und «Best Practices» weiterhin im Rahmen einer Plattform ausgetauscht werden können,
- engere Verbindungen zu internationalen Finanz-, Entwicklungs- und Handelsorganisationen und anderen internationalen Institutionen (Weltbank, GEF, UNDP, WTO, UNCTAD und UNEP) unterhalten werden,
- der Dialog mit wichtigen Gruppen der Zivilgesellschaft intensiviert werden.

*Rio+10 (Johannesburg, 2002):*

Ziel dieser Konferenz ist es, die globale Verpflichtung für eine NE zu erneuern und die Umsetzung der Agenda 21 weiter voranzutreiben. Der Vorbereitungsprozess beinhaltet die folgenden Punkte:

- Als Ergebnis von nationalen Assessment-Prozessen soll ein Überblick zu den Fortschritten auf dem Weg zu einer NE gegeben werden.
- Die wichtigsten «Lessons learned» und die grössten Hemmnisse für eine NE auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene und institutionelle und finanzielle Anforderungen sollen identifiziert werden und neue Herausforderungen für die Agenda 21 seit Rio 1992 thematisiert werden.
- Wege für die Stärkung der Umsetzung der Agenda 21 inkl. institutionelle Reformen innerhalb der UNO sollen diskutiert und die Arbeit des CSD soll evaluiert werden.

Die thematischen Schwerpunkte der Konferenz sind zur Zeit noch nicht definitiv bestimmt. Im Vordergrund werden Fragen der Entwicklungspolitik wie Armut, Ressourcennutzung, Nord-Süd-Partnerschaft, soziale Gleichheit und Erziehung stehen.

Die Länder werden eingeladen, vorgängig Initiativen zu lancieren zu den folgenden vier Themen:

- 101 Wege zur Förderung der NE (Good Practise),
- NE-Visionen für das 21. Jahrhundert (Essays),
- Kinderposters zur Agenda 21,
- Nationale NE-Ziele (3-4 konkrete Zielvorgaben).

Neben dem UNCSD bildet der Earth Council eine weitere zentrale Institution. Er unterstützt die Arbeit der nationalen Räte für NE (NCSD: National Councils on Sustainable Development), insbesondere in Entwicklungsländern. Er setzt sich für die Vernetzung und den Knowhow-Transfer zwischen den Ländern und Regionen

ein und will die NCSD stärken. Unter anderem ist der Earth Council auch für die Publikation des NCSD-Reports zuständig. Darin werden die Erfahrungen aus den verschiedenen Ländern dargestellt und Hindernisse und Triebkräfte einer NE evaluiert (Earth Council 2000).<sup>15</sup>

Seit 1992 wurden in 70 Ländern NCSD eingesetzt. Die NCSD sind als Multistakeholder-Organisationen zu verstehen, in denen – wie es in der Agenda 21 gefordert wird – Vertretungen von Regierung und Zivilgesellschaft engagiert sind. Die Ausgestaltung, Kompetenz und Mitgliedschaft der NCSD ist von Land zu Land verschieden. Die NCSD agierten in den letzten Jahren immer stärker auch auf der regionalen und globalen Ebene. Beispiele für regionale Netzwerke von NCSD sind der Asia-Pacific National Council for Sustainable Development (APNCSD), die Central American Alliance for Sustainable Development (ALIDES) oder der Western European Roundtable of NCSD.

Neben den Nachhaltigkeitsinstitutionen existieren weitere Körperschaften in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, welche für die NE von grosser Bedeutung sind:

Internationale Institutionen

---

#### **Internationale Institutionen im Bereich Umwelt**

Institutionen mit einem horizontalen Ansatz: UNEP (United Nations Environment Programme), GEF (Global Environmental Facility),

Institutionen, die sich mit einem spezifischen Thema befassen: UNFCCC (Klimakonvention); CBD (Biodiversitätskonvention); CITES (Abkommen über den Handel mit gefährdeten Arten); Basel Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbrennungen gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung; die PIC- und POP-Konventionen (Konventionen zum Schutz vor gefährlichen Chemikalien); UNFF (United Nations Forum on Forests) sowie die verschiedenen UNO-ECE Konventionen.

---

#### **Internationale Institutionen im Bereich Wirtschaft**

Bretton Woods Organisationen, WTO, EC, OECD, UNCTAD, EBRD und andere Entwicklungsbanken.

---

#### **Internationale Institutionen im Bereich Gesellschaft**

WHO, FAO, ILO, UNDP, UNICEF, UNFPA, UNHCR, WFP, HABITAT

---

*Tabelle 2: Internationale Institutionen mit besonderer Relevanz für nachhaltige Entwicklung (basierend u.a. auf OECD 2001a).*

<sup>15</sup> Nützliche Internet-Links: [www.ecouncil.ac.cr](http://www.ecouncil.ac.cr) und [www.ncsdnetwork.org](http://www.ncsdnetwork.org): Auf der Homepage des Earth Council bzw. des NCSD-Network können Länder-Profile, Dokumente und Adressen der NCSD von allen Ländern heruntergeladen werden.

Die Schweiz engagiert sich stark im Bereich Umwelt aller oben erwähnten Institutionen. Dabei setzt sie sich besonders für folgende Anliegen ein:

- die Festigung und bessere Strukturierung der globalen Umweltarchitektur durch eine Stärkung der UNEP als deren zentralem Pfeiler;
- die Koordination zwischen den verschiedenen Konventionen und Protokollen;
- das Schliessen von Lücken in der internationalen Umweltgesetzgebung;
- die rasche Ratifizierung und Umsetzung der bestehenden Instrumente.

Die Schweiz macht sich im Bereich Wirtschaft international stark für die Gewährleistung einer marktwirtschaftlichen Weltwirtschaftsordnung und die Förderung des weltweiten Marktzutritts. Bei der WTO und UNCTAD engagiert sich die Schweiz für ein offenes, transparentes und voraussehbares Handelssystem, um so die für die NE notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Mit ihren Eingaben (8.6.2000 und 19.10.2000) gelang es ihr, eine vertiefte Diskussion und Analyse über das zukünftige Verhältnis der WTO-Regeln zu den handelsrelevanten Bestimmungen in Umweltabkommen zu lancieren. Diese Debatte wird die Bedeutung der multilateralen Umweltabkommen im Kontext der WTO stärken.

In den Bretton Woods Institutionen hat die Schweiz seit dem Beitritt 1992 eine aktive Rolle gespielt, vor allem dank der Vertretung in den Exekutivdirektorien der Weltbank und des IWF. Darin vertritt die Schweiz nicht nur ihre eigenen Interessen, sondern auch eine Stimmrechtsgruppe bestehend aus Polen, Aserbeijan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, und Usbekistan. Im Rahmen von IWF und Weltbank hat sich die Schweiz aktiv an den Problemen der Stabilisierung internationaler Finanzmärkte und der Bewältigung von Krisenfolgen beteiligt. Auch engagiert sie sich stark an Entschuldungsaktionen zu Gunsten der Entwicklungsländer und namentlich der am meisten verschuldeten armen Länder (HIPC-Initiative). Die Stabilität des internationalen Finanzsystems ist für NE von grosser Bedeutung.

Die schweizerische Politik gegenüber EBRD und den Regionalbanken ist darauf ausgerichtet, bei den Unterstützungsmassnahmen für Entwicklungs- und Transitionsländer deren wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage zu verbessern. Die Schweiz unterstützt ferner die Bestrebungen der OECD, die drei Pfeiler der Nachhaltigkeit zu einer Art Ordnungsprinzip der Organisation zu machen.

<sup>16</sup> Diese Stimmrechtsgruppe «Helvetistan» vereint im Exekutivdirektorium einen Stimmrechtsanteil von 2.63% (IWF) bzw. 2.87% (IBRD) (Schmidtchen 2000).

Neben den erwähnten Regierungsorganisationen sind zahlreiche private Institutionen im Bereich der NE zu nennen: IUCN (International Union for the Conservation of Nature), IISD (International Institute for Sustainable Development), WBCSD (World Business Councils for SD), Amnesty International, Friends of the Earth, WWF, Greenpeace sowie zahlreiche Organisationen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit.

### 1.3.2. Multilaterale Abkommen und ihre Umsetzung

Im Rahmen der internationalen und für die NE relevanten Strategien kommt vor allem den multilateralen Abkommen zentrale Bedeutung zu. In der Folge wird zwischen solchen Abkommen in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Soziales unterschieden.

Schrittmacherrolle in der Umweltpolitik

Die Konferenz von Rio hat insbesondere im Umweltbereich einen Anstoss für zahlreiche internationale Übereinkommen gegeben (siehe Tabelle in Annex 1). Die Schweiz hat sich dabei besonders engagiert, gehört zu den 15 aktivsten Ländern hinsichtlich der internationalen Umweltpolitik und beteiligt sich massgeblich an der Ausarbeitung internationaler Abkommen. Sie setzt sich insbesondere für eine kohärente Politik auf internationaler Ebene ein. Für die Politik der Schweiz waren in letzter Zeit namentlich folgende Abkommen bedeutsam:

- *Protokoll über biologische Sicherheit im Rahmen der Biodiversitätskonvention vom 29.1.2000*  
Die Schweiz war massgeblich am politischen Zustandekommen dieses Protokolls beteiligt. Sie gründete und präsidierte eine eigene Verhandlungsgruppe (Compromise Group), der Japan, Mexiko, Norwegen, Korea und andere angehörten. Daneben übernahm die Schweiz eine aktive Rolle bezüglich der Frage des Zugangs und der Nutzung genetischer Ressourcen. Damit war in internationalen Verhandlungen eine für die Schweiz und ihre politischen Anliegen unübliche politische Präsenz unter den gewichtigen Nationen möglich.
- *Protokoll über Haftpflicht im Rahmen der Basler Konvention über grenzüberschreitende Transporte gefährlicher Abfälle vom 12.12.1999*:  
Unter schweizerischem Vorsitz gelang es hier erstmals, das Prinzip der Haftpflicht in ein internationales Umweltabkommen zu integrieren. Dies hat grosse Präzedenzwirkung für andere Bereiche.
- *Kyoto-Protokoll zur Klimakonvention vom 11.12.1997*:  
Durch die Schaffung der durch die Schweiz geleiteten Environmental Integrity Group (EIG), der nebst der Schweiz auch Korea, Mexiko, Monaco und Liechtenstein angehören, ist es der Schweiz wie im Rahmen der Biodiversitätskonvention erneut gelungen, in den Kreis der Keyplayers im Klimaprozess vorzustoßen. Sie will namentlich Voraussetzungen schaffen für einen erfolgreichen Abschluss der 6. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimakonvention. Dabei wird es darum gehen, Möglichkei-

ten für flexible Lösungen im Bereich der Kyoto-Mechanismen zu finden, welche Schlupflöcher für die Umgehung der Klimaverpflichtungen ausschliessen.

- *Chemikalien:*  
Ein weiterer Schwerpunkt für die Schweiz war der Abschluss internationaler Konventionen im Chemikalienbereich, wie etwa die Konvention über Persistent Organic Pollutants (POP) und die Rotterdam-Konvention über die vorgängige Einwilligung im Handel mit gefährlichen Chemikalien (PIC).

Daneben wurde in früheren Zeiten eine Reihe weiterer für die NE sehr relevante Protokolle ratifiziert, u.a. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (UNFCCC, 1992, ratifiziert 1993), die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (1994, ratifiziert 1996) oder das Wiener- und Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (1987, ratifiziert 1988). Nicht weiter aufgeführt werden eine Reihe von Abkommen über nukleare Sicherheit. Annex 1 vermittelt eine Übersicht über Abkommen im Umweltbereich.

Ein Beispiel für die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die internationalen Verpflichtungen im Umweltbereich stellt das CO<sub>2</sub>-Gesetz dar, mit dem ein Beitrag zur Realisierung der im Rahmen von Klimakonvention/Kyoto-Protokoll eingegangenen Verpflichtungen geleistet werden soll.

Die Schweiz hat die wichtigsten aus Sicht der NE relevanten Umweltabkommen ratifiziert. Hingegen hat sie die folgenden multilateralen Abkommen mit wichtigen Umweltkomponenten im Sinne der NE nicht ratifiziert:

- UNCLOS (Seerechtskonvention),
- IMO-Protokolle von 1992 zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1971 über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden.

Für den Sozialbereich sind in erster Linie die zahlreichen UNO-Sonderkonferenzen seit 1992 von Bedeutung, die Themenbereiche zur NE beinhalten und an welchen die Schweiz beteiligt war. Erwähnenswert sind hier namentlich folgende Veranstaltungen:

- Human Rights, Wien, 1993
- Weltbevölkerungskonferenz, Kairo, 1994
- Weltgipfel für soziale Entwicklung, Kopenhagen, 1995. Die DEZA setzte in der Schweiz Folgearbeiten in Gang. Nachfolgekonferenz, zu der die Schweiz einlud, Genf, 2000
- Weltfrauenkonferenz, Peking, 1995  
Das Gleichstellungsbüro erarbeitete für die Schweiz einen Aktionsplan (vgl. Kap. 4); Nachfolgekonferenz, New York, 2000
- Weltstädtekonferenz Habitat II, Istanbul 1996.

Sozialpolitik: Unverbindliche Absichtserklärungen

Die folgenden Konventionen und Deklarationen sind auf dem Hintergrund der NE hervorzuheben:

- Menschenrechtsdeklaration (UNO 1948),
- Konvention über die Rechte der Kinder (UNO 1961),
- Konvention über die Eliminierung jeglicher Form von Frauen-diskriminierung (UNO 1979),
- UNESCO Konvention über den Schutz des Weltkulturgüter- und Naturschutzes (UNO 1976),
- Deklaration und Aktionsplan von Rom über die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung (UNO 1996),
- Europäische Sozialcharta (Europarat 1961).

Als Ergebnis der weiter oben genannten Konferenzen wurden jeweils «Deklarationen» verfasst, die für die Staaten keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen mit sich bringen. Moralisch und als politische Absichtserklärung sind sie aber sehr wohl von Bedeutung. Multilaterale Konventionen oder Protokolle – im Sinne obiger Umwelt-Übereinkommen – sind aus diesen Konferenzen jedoch keine hervorgegangen. Die Ratifikation der europäischen Sozialcharta durch das eidgenössische Parlament wurde im November 2000 aufgrund starken politischen Widerstandes nochmals vertagt. Umstritten sind vor allem drei Artikel zum Recht der Kollektivverhandlungen (Art. 6), Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien (Art. 19) und zum Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 12).

Im Bereich Wirtschaft und internationaler Handel seien hier besonders die multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO erwähnt.<sup>17</sup> Die relevanten Abkommen sind:

- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) sowie die zugehörigen Übereinkommen, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Subventionen, Textil/Bekleidung, technische Handelshemmnisse, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen,
- GATS (General Agreement on Trade and Services),
- TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).

Die Schweiz unterstützte die Bestrebungen, in den Abkommen Bestimmungen zu verankern, welche die Entwicklung der Länder des Südens fördern sollen. So beinhalten etliche Abkommen Klauseln, wonach auf den wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes Rücksicht zu nehmen sei. Zudem gibt es Ausnahmebestimmungen, Übergangsfristen und technische Unterstützung, um die Abkommen umzusetzen.

Wirtschaftsabkommen: Unterstützung für den Süden

<sup>17</sup> Im Rahmen der Bretton Woods-Institutionen gibt es nur wenige eigentliche Abkommen wie die WTO-Abkommen. Es gibt vor allem gemeinsame Initiativen, wie z.B. die HIPC-Initiative.

Das Wichtigste in Kürze

Auf die nachhaltige Entwicklung (NE) wirken weltweit und national verschiedene Trends ein, die von der Politik kaum oder nur indirekt und verzögert zu beeinflussen sind. Dazu gehört zunächst die globale Bevölkerungsentwicklung. Die Weltbevölkerung beträgt heute rund 6 Mrd., wächst jährlich um etwa 80 Mio. Menschen und wird laut UNO-Schätzungen bis 2050 verlangsamt auf 8.9 Mrd. ansteigen. 97 % des Bevölkerungswachstums entfallen auf die Entwicklungsländer; auch ist es dort von einer Binnenmigration vom Land in die Städte und epidemischen Zivilisationskrankheiten begleitet. In den überalternden OECD-Ländern hält der Einwanderungsdruck aus Migrationsgebieten an. Das gilt auch für die Schweiz, wo sich in den nächsten 50 Jahren zudem der Anteil der alten Bevölkerung verdoppeln dürfte. Der fortschreitende Gesellschaftswandel, die Globalisierung und Liberalisierung sowie die Ökonomisierung aller Lebensbereiche stellen erhöhte Anforderungen namentlich an die Sozial-, Mobilitäts- und Bildungspolitik und an die staatlichen Institutionen.

Das Wirtschaftswachstum wird weiterhin geprägt von der technologischen Entwicklung und zusehends auch von der Liberalisierung der globalen Märkte. Während in den wohlhabenden Industrieländern für die nächsten Jahre mit einer durchschnittlichen BIP-Wachstumsrate von 2 % (Schweiz 1,4 %) gerechnet wird, dürfte diese in den Entwicklungsländern wesentlich darüber liegen. Die Liberalisierung und Globalisierung der Wirtschaft verstärkt zudem auf allen Ebenen den Standort- und Steuerwettbewerb. Dieser Trend läuft den Verhaltensgrundsätzen für eine NE zuwider, begünstigt starke, global tätige Unternehmen und Organisationen sowie die Bildung regionaler Wirtschaftskooperationen zu Lasten der Nationalstaaten und ihres gemeinnützigen Auftrages. Liberalisierung und Globalisierung fördern zwar das Wirtschaftswachstum in den Ländern, welche vom liberalisierten Handel profitieren können, bringt aber auch verschiedene Gefahren mit sich: die zunehmende Instabilität der globalen Finanzmärkte ist eine Bedrohung für eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung. Es drohen zunehmende Ungleichgewichte im Arbeitsangebot und bei den Einkommen, sodass sich das Gefälle zwischen Armen und Reichen weiter vergrössert. Umwelt- und Ressourcenprobleme verschärfen sich nach wie vor. So gehen weltweit die Frischwasserreserven zurück, schrumpfen die biologische Artenvielfalt und die Kulturlandflächen und setzt sich der Klimawandel wegen der CO<sub>2</sub>-Belastung fort. Etwas beruhigt hat sich die Lage jedoch dank internationaler Zusammenarbeit bei der Schädigung der Ozonschicht durch FCKW-Emissionen.

Einleitung

In diesem Kapitel werden die für die nachhaltige Entwicklung wichtigsten sektorübergreifenden Trendentwicklungen auf globaler und schweizerischer Ebene zusammengefasst. Es sind dies Entwicklungen mit einer Eigendynamik, die von der Politik kaum oder nur indirekt und mit grosser zeitlicher Verzögerung beeinflussbar sind. Sie stellen Rahmenbedingungen dar, welche in den Politiksektoranalysen im Anhangband (Agem 2001) und im Kapitel 4 aufgenommen und dort detaillierter dargestellt werden.

2.1. Bevölkerung und Migration

Die Bevölkerungsentwicklung in allen Ländern der Welt wird regelmässig von der Population Division der UNO geschätzt.<sup>18</sup> Gemäss der letzten Revision von 1998 wird in der mittleren Variante mit folgender Entwicklung gerechnet: Weltweit abflachendes Wachstum erwartet

	1998 Absolut in Mia.	2025 Absolut in Mia.	2025 %-Änderung	2050 Absolut in Mia.	2050 %-Änderung
Welt total	5,9	7,8	32%	8,9	14%
Entwickelte Länder	1,18	1,2	2%	1,16	-3%
Weniger entwickelte Länder <sup>19</sup>	4,72	6,61	40%	7,75	17%
Am wenigsten entwickelte Länder <sup>20</sup>	0,61	1,09	79%	1,49	37%

Tabelle 3: Das globale Bevölkerungswachstum ist in den einzelnen Regionen der Welt sehr unterschiedlich, wird sich aber generell bis 2050 abflachen.

Die Weltbevölkerung wächst heute noch um rund 80 Mio. Menschen oder 1,33% pro Jahr. Die Population Division der UNO stellt seit einigen Jahren eine langsame «demographische Ermüdung» des globalen Wachstums fest. Entsprechend hat sie ihr mittleres

18 Vgl. www.undp.org/popin.

19 Weniger entwickelte Länder umfassen alle Regionen Afrikas, Asiens (ohne Japan), Lateinamerika und Karibik sowie die Regionen Melanesien, Micronesien und Polynesien.

20 Am wenigsten entwickelte Länder umfassen 48 Länder, davon sind 33 in Afrika, 9 in Asien, 1 Land in Lateinamerika und 5 in Ozeanien: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Comoros, Dem. Republic of the Congo, Djibouti, Equatorial Guinea, Eritrea, Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Lao People's Dem. Republic, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Niger, Rwanda, Samoa, Sao Tome and Principe, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sudan, Togo, Tuvalu, Uganda, United Rep. of Tanzania, Vanuatu, Yemen, Zambia.

Prognoseszenario für 2050 von 9.8 auf 8.9 Mia. Menschen korrigiert. Diese Zahl muss in verschiedener Hinsicht differenziert werden<sup>21</sup>:

1. 97% des Wachstums findet in den Entwicklungsländern statt; innerhalb des OECD-Raumes stagniert und überaltert<sup>22</sup> die Bevölkerung spürbar. Der Anteil der OECD-Länder an der Weltbevölkerung sinkt zwischen 2000 und 2050 von 20% auf 13%. Die rasante Überalterung stellt die Industrieländer vor soziale Herausforderungen bisher unbekanntes Ausmasses. Sie betreffen besonders die Rollen- und Arbeitsteilungsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft und die zukünftige Finanzierung der Altersvorsorge. Die grosse Herausforderung ergibt sich daraus, dass die Zahl der Erwerbstätigen sinkt und der Anteil der Bevölkerung im Ruhestand steigt.<sup>23</sup>
2. In den Entwicklungsländern ist das Bevölkerungswachstum begleitet von Binnenmigration vom Land in die Städte. Dies führt zu einer raschen Verstädterung und Bildung von Megastädten und in diesen zu infrastrukturellen, ökologischen und sozialen Folgeproblemen. Sie sind auch Motor für das Wachstum des informellen Sektors und eines Teils der Armut in einigen Entwicklungsländern.
3. Ein Teil der «demographischen Ermüdung» in den Entwicklungsländern hat mit der tragischen Entwicklung moderner epidemischer Zivilisationskrankheiten zu tun, besonders mit AIDS und vor allem in Afrika. Dies wirft einige Entwicklungsländer in die erste Phase der demographischen Transition zurück.
4. Man nennt das 20. Jahrhundert dasjenige der Flüchtlinge. Die Perspektiven für die kommenden Jahrzehnte deuten nicht darauf hin, dass sich die Migrationsursachen<sup>24</sup> entschärfen. Somit wird der Einwanderungsdruck auf die wohlhabenden und überalternden OECD-Länder, insbesondere auch der Schweiz, anhalten oder sogar noch zunehmen.

Die globalen Bevölkerungstrends stellen eine wichtige Rahmenbedingung dar und rufen nach Handlungsbedarf für die Politiksektoren der Aussenpolitik.

21 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden 1999.

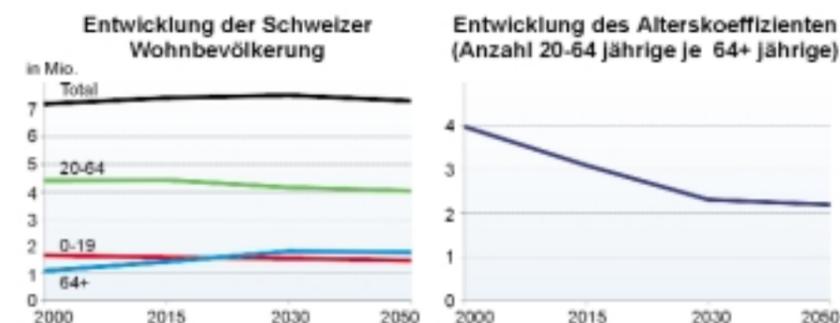
22 Der Ausdruck Alterung trifft langfristig auch auf die Weltbevölkerung zu, je mehr auch sie sich stabilisiert.

23 Dies drückt sich in einer Veränderung des sogenannten Altenquotients aus (Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 15 bis 64-Jährigen). Dieser wird sich in den meisten OECD-Ländern im Zeitraum 2040 annähernd verdoppeln. In Deutschland wird sich der Altenquotient von derzeit 23.3 auf 48.2 % im Jahr 2040 sogar mehr als verdoppeln (vgl. Siebert H. 2000).

24 Internationale Wohlstands- und Sicherheitsgefälle, nationale und regionale Konflikte (Krisen und Kriege).

Die Bevölkerungsszenarien für die Schweiz werden durch das BFS erstellt (BFS 2000e). Dabei stützen sich die Rahmendaten der Bundesverwaltung auf ein Szenario, welches von einer anfänglich schwächeren Nettoeinwanderung ausgeht als früher angenommen wurde.<sup>25</sup> In der folgenden Figur sind die Hauptergebnisse für die drei Altersgruppen dargestellt.<sup>26</sup>

Stagnierende Bevölkerungszahl und alternde Bevölkerung in der Schweiz



Figur 1: Während die Kinder und Jungen in den nächsten 20 Jahren und auch die aktive Bevölkerung zwischen 20–64 je um etwa 0.1 Mio. Leute abnehmen wird, «explodiert» die Zahl der Alten (über 64) um 0.6 Mio. oder 70 %.

#### Welches sind die wichtigsten Trends für die Schweiz?

- Die Zuwanderungen, welche primär aus dem EU-Raum erfolgen, vermögen die demografische Alterung nicht auszugleichen.
- Die erwerbsfähige Bevölkerung nimmt ab 2010 leicht ab.
- Der Anteil der älteren Bevölkerung dagegen steigt kontinuierlich und stark an. Der Altenquotient wird sich in der Schweiz wie in den meisten anderen OECD-Ländern bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts von heute 23,2 auf 43 % annähernd verdoppeln.

Die mittel- bis langfristigen demographischen Probleme in der Schweiz sind damit typisch für die industrialisierten Länder der OECD. Dies führt zwar zu einer Entspannung der Arbeitslosenproblematik, gleichzeitig entstehen aber grosse Finanzierungsprobleme des konventionellen Systems der Altersvorsorge. Der relativ hohe Anteil der jüngeren und noch schneller wachsenden, «nominal» ausländischen Bevölkerung dämpft diese Problematik ab, ist aber mit den Problemen der Migration, «Überfremdung» und Integration der ausländischen Bevölkerung verknüpft. Die Migration ist der grösste Unsicherheitsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz. Internationale Migrationsströme sind aber nicht nur von der Politik abhängig, sondern – im Bereich Asylwesen – ebenso stark von den Ursachen in den Ursprungsländern. Die schweizerischen Bevölkerungsperspektiven sind primär NE-relevant für die Politiksektoren Soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik und implizieren dort einen entsprechenden Handlungsbedarf.

25 gemäss BFS 2000e Szenario A-18-95.

26 KOF 1999b.

## 2.2. Gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz

Beschleunigter Wandel fordert die Politik heraus

Die gesellschaftliche Entwicklung in der Schweiz wird weiterhin von folgenden Faktoren geprägt:

- der demographischen Alterung, Migration und Integration von Ausländerinnen und Ausländern,
- dem Wandel der Geschlechterrollen in Familie und Wirtschaft,
- dem Trend zu Liberalisierung und Privatisierung von bisher regulierten Märkten öffentlicher Dienstleistungen,
- der wirtschaftlichen Globalisierung und dem dadurch ausgelösten Trend zur multilateralen wirtschaftspolitischen Kooperation bei abnehmender nationaler Autonomie,
- der wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklung.<sup>27</sup>

Der rasche Wandel und der Übergang zur Wissensgesellschaft ändert die Einstellung zum Beruf, der sich in einem Arbeitsleben laufend und mehrmals erneuert und wandelt. Die langsam voranschreitende Gleichstellung bei den Bildungschancen bringt die Rollen von Mann und Frau in der Geschäftswelt, der Politik und in der Familie und anderen Formen privater Lebensgemeinschaften näher zueinander. Die erwerbswirtschaftliche Teilzeitbeschäftigung von Lebenspartnern wird mehr die Regel als heute, was sich wieder auf die Organisation der Familien- und Berufswelt und die Unterstützung durch öffentliche Institutionen (z.B. Kinderkrippen, Tagesschulen) auswirkt.

In den letzten Jahren wurde vermehrt vom Megatrend einer zunehmenden Ökonomisierung aller Lebensbereiche gesprochen. Damit gemeint ist die Ausbreitung marktwirtschaftlicher Gesetzmässigkeiten in Bereiche, die bisher durch soziokulturelle Mechanismen geregelt wurden. Aus der Sicht der NE Ökonomisierung an sich weder schlecht noch gut, sondern bringt Chancen und Gefahren mit sich. Das Hauptspannungsfeld besteht zwischen den durch die Ökonomisierung angestrebten Effizienzgewinnen einerseits und den negativen Nebenwirkungen auf die integrativen Fähigkeiten der Gesellschaft und die Umkehrung der Ziel-Mittel Beziehung zwischen Gesellschaft und Wirtschaft andererseits. Während zum einen die Vorteile der Effizienzgewinne betont werden, wird aus kritischer Perspektive argumentiert, dass die Ökonomisierung auf Kosten der Ressource Solidarität erfolgt und zu einer einseitigen Individualisierung der Gesellschaft führt – beispielsweise in den Bereichen soziale Sicherheit, Bildung und Gesundheit (Zürcher 1998).

<sup>27</sup> Der gesellschaftliche Wandel wird demnach eher mehr als Folge denn als Ursache von Entwicklungen in Wissenschaft, Technik und internationalen und anderen exogenen Entwicklungen erwartet.

Mit der Tendenz zur Ökonomisierung ist auch die sektorübergreifende Herausforderung verbunden, die Grundversorgung mit infrastrukturellen Dienstleistungen wie Post, Telekommunikation, Elektrizität, öffentlichem Verkehr, Wasserver- und Entsorgung, aber auch Gesundheitsdienste, Spitäler, Ausbildung usw. zu gewährleisten. Wo aber Wettbewerbsgrundsätze privaten Wirtschaftens zunehmend in öffentliche Dienstleistungen eindringen, besteht die Gefahr, dass die Grundversorgung in verschiedenen Bereichen trotz Leistungsaufträgen nicht mehr sichergestellt ist, da sie gemäss betriebswirtschaftlicher Logik nicht rentiert. Hier ist der Staat gefordert, die Grundversorgung langfristig und auf demokratischer Basis zu gewährleisten, auf welchem Weg auch immer.

Viele Aspekte des gesellschaftlichen Wandels können in Anlehnung an Walzer 1993 mit einer Zunahme von Mobilitäten erklärt werden (Walzer 1993). Walzer unterscheidet vier Arten: die geografische Mobilität (immer häufigerer Wechsel des Wohnorts), die soziale Mobilität (immer weniger Menschen nehmen genau den Platz ihrer Eltern ein und immer weniger üben den Beruf ihrer Eltern aus), der Ehemobilität (steigende Trennungs-, Scheidungs- und Wiederverheiraturaten) sowie die politische Mobilität (die Loyalität gegenüber Bewegungen, Parteien, Verbänden und kommunalen Institutionen nimmt besonders aufgrund der ersten beiden Mobilitäten rasch ab). Walzer sieht daher nicht nur die traditionellen und stabilen Gemeinschaften wie die Familie, sondern auch die zivilgesellschaftliche Solidarität bedroht. Bevölkerungs- und sozialstatistisch drückt sich diese Tendenz zunächst in einer Zunahme der Haushalte Alleinstehender und von kinderlosen Ehepaaren sowie in einem allgemeinen Trend zu kleineren Familien aus, dann aber auch in einem Anstieg der Drogenprobleme, Kriminalität, Depressionen usw.

Diese gesellschaftliche Entwicklung stellt NE-relevante Herausforderungen für verschiedene Politiksektoren: von der Sozialpolitik und der Mobilitätspolitik über die Bildungspolitik (Ganzheitlichkeit) und der Integrationspolitik bis hin zur grundsätzlichen Frage der Zukunftsfähigkeit der staatlichen Institutionen für die Schweiz von Morgen.

## 2.3. Wirtschaft und Globalisierung

• *Global: Zuwachs von durchschnittlich 2 % erwartet*  
Bei herkömmlichen Perspektivansätzen für wirtschaftliche Entwicklung steht immer noch der über Millionen Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes aggregierte Indikator des Bruttoinland-Produktes (BIP) im Zentrum der Aufmerksamkeit. Hohes und stabiles Wachstum des BIP pro Einwohner gilt allein schon als positive Entwicklung. Aus NE-Sicht ist jedoch zu beachten, dass dieser Indikator nur sehr beschränkt aussagekräftig ist. Aufgrund die-

Technologie und Deregulierung prägen das Wirtschaftswachstum

ser Überlegung wurden verschiedene Ansätze für korrigierte BIP-Indikatoren entwickelt (Van Dieren 1995). Im Folgenden konzentrieren wir uns – nicht zuletzt mangels erweiterter Datengrundlagen – auf die konventionelle Sichtweise.

Als wesentliche Einflussgrößen für das BIP-Wachstum werden heute neben der Bevölkerungsentwicklung die technologische Entwicklung (Informations- und Telekommunikationstechnologie, Wissensgesellschaft), die Liberalisierung/Deregulierung der globalen Märkte sowie die Ausdehnung des marktwirtschaftlichen Systems auf bislang staatlich regulierte oder beherrschte nationale Märkte betrachtet. Sie haben Menge und Struktur des Wachstums der Weltwirtschaft in den letzten 10 Jahren stark mitgeprägt. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen dieser Änderungen werden heute kontrovers beurteilt und sind kaum untersucht und dokumentiert.

Die Weltbank schätzt die Zukunft der BIP-Entwicklungen in der Welt wie in Tabelle 4.

Wachstumsprozesse in der Weltwirtschaft 1966–2007

	1966–73	1974–90	1991–97	1997	1998	1998–2007 Schätzung
Reales Bruttoinlandprodukt, durchschnittliche jährliche Veränderung in %						
Schweiz	3.3	1.3	0.25	1.7	2.1	2.4
Welt	5.1	2.8	2.3	3.2	1.8	2.9
Industrieländer	4.8	2.6	2	2.7	1.9	2.3
USA	3	2.5	2.9	3.8	3.3	n.v.
Japan	9.7	3.9	1.3	0.9	-2.5	n.v.
Deutschland (ab 1992 mit neuen Ländern)	4.6	2.1	1.5	2	2.8	n.v.
Asien	5.5	6.3	8.5	6.4	2.4	5.7
China	9	9	11.8	9.1	7.2	n.v.
Indien	3.7	4.9	6.6	5	4.7	n.v.
Lateinamerika	6.6	2.5	3.3	5.1	2.5	3.7
Russland	6.6	3.6	-7.1	0.9	-5	n.v.
Afrika (südl. der Sahara)	2	-0.9	-0.2	0.5	-0.5	1

Tabelle 4: BIP-Wachstumsprozesse in der Weltwirtschaft 1966 bis 2007<sup>29</sup>. Das BIP wächst in den wohlhabenden Industrieländern im Mittel mit 2%/Jahr, während in Schwellenländern und verschiedenen Entwicklungsländern ein deutlich höheres Wachstum erwartet wird. Ausnahmen (aus unterschiedlichen Gründen) sind Afrika<sup>30</sup> einerseits und die Transitionsländer – insbesondere Russland – andererseits.

<sup>29</sup> Quelle: World Bank 1998c: Global Economic Indicators, S. 194–195.

Die Angaben für die Schweiz basieren auf KOF 1999.

<sup>30</sup> Südlich der Sahara ohne Südafrika.

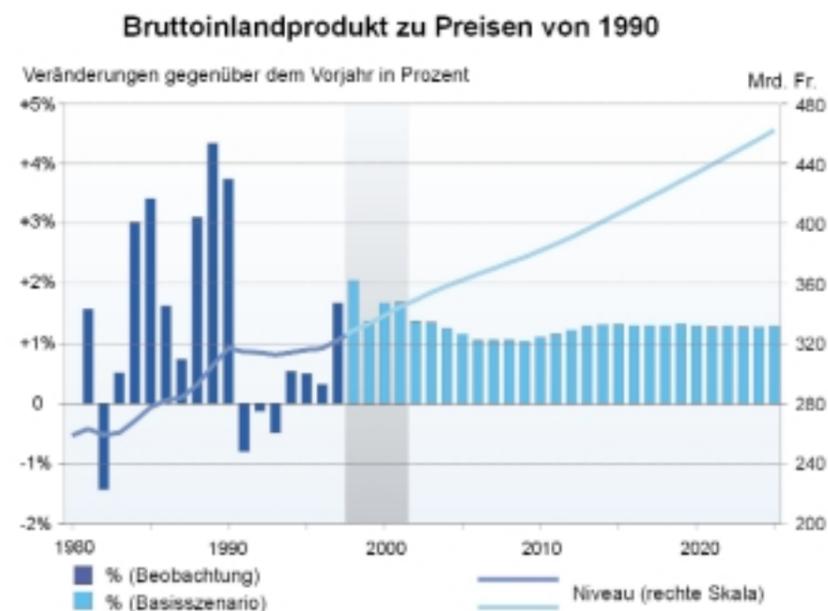
Die OECD (OECD 1997a) hat für die möglichen längerfristigen Entwicklungen zwei Szenarien mit einem weiteren Zeithorizont 2010 für die OECD Länder erarbeitet, eines für «Hohes Wachstum» und eines für «Tiefes Wachstum». Beide werden als Grundlage auch für die wirtschaftlichen Rahmendaten der Schweiz verwendet. Die wichtigsten Ergebnisse sind folgende:

- Durchschnittliche globale BIP-Wachstumsraten im OECD Raum: Bei hohem Wachstum erwartet die OECD Zuwachsraten zwischen 2.3 und 3.3 %, bei niedrigem zwischen 1.2 und 2 %, was mit der Weltbank-Prognose gut übereinstimmt.
- In der OECD-Region würde das BIP pro Kopf bis 2020 im Szenario mit hohem Wachstum um rund 80 % wachsen.
- Die Nicht-OECD-Länder würden den Aufholprozess fortsetzen: Das BIP pro Kopf in den Nicht-OECD-Regionen würde 2020 30% des BIP pro Kopf in OECD-Ländern entsprechen, gegenüber 15 % 1995.

Wichtige Grundannahmen der Szenarien betreffen die politischen und technischen Entwicklungen (Graf 2000). Im Szenario «Hohes Wachstum» wird insbesondere von einem weitgehenden Abbau der Handelsschranken, Erreichung des Budgetausgleichs der öffentlichen Haushalte, von umfassenden Arbeitsmarktreformen (Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität und –mobilität) und bedeutenden Energieeffizienzsteigerungen (OECD-Länder 1 % pro Jahr, übrige Länder 2 %) ausgegangen. Im Szenario «Niedriges Wachstum» werden restriktivere Annahmen getroffen (nur teilweiser Abbau der Handelsschranken, keine wesentlichen Steigerungen von Arbeitsmarktflexibilität und –mobilität, geringere Steigerungen der Energieeffizienz im Umfang von 0.8 bzw. 1.5 %).

• *Schweiz: Plus 1.4 % im langfristigen Mittel*

Für die Schweiz bilden die neuen «wirtschaftlichen Rahmendaten der Bundesverwaltung», welche von der KOF/ETH mit dem «Makroökonomischen Langfristmodell» MLM geschätzt wurden, die aktuellste Grundlage. Wichtige äussere Annahmen für die Szenarien sind getroffen worden für die Entwicklung der Weltwirtschaft, der Bevölkerung, der öffentlichen Bauinvestitionen (Grossprojekte), der Steuer- und Abgabensätze und Ausgestaltung der Sozialversicherungen (vgl. KOF 1999). Die wichtigsten Ergebnisse für das Basisszenario sind:



Figur 2: Szenario für die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz zwischen 2000 und 2025, Quelle: KOF 1999.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Wertschöpfung von gut 2 % im OECD-Raum, resultiert für die Schweiz gemäss den Schätzungen von KOF im längerfristigen Mittel eine BIP-Wachstumsrate von knapp 1.4 %. Die Einkommen der Haushalte werden sich vergleichbar entwickeln. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu den heute beobachtbaren Trends: Die Lohn disparitäten nehmen zu und die Kapitalgewinne steigen schneller als das Erwerbseinkommen (Flückiger 2000).

Es wird davon ausgegangen, dass die internationale Arbeitsteilung weiterhin stark zunimmt. Entsprechend weisen die schweizerischen Exporte und Importe hohe Wachstumsraten aus (Grössenordnung 2 % pro Jahr). Man geht weiter von einer leichten Verbesserung der Terms of Trade für die Schweiz aus, da sich die Preise der Ausfuhren etwas stärker erhöhen als die Preise der Einfuhren.

Die generellen Wirtschaftsperspektiven sind aus wirtschaftlicher Sicht relativ günstig zu beurteilen. Für NE ist allerdings hoher Wohlstand als Durchschnitt nur eine Voraussetzung. Sie bedingt nämlich ebenso, dass die positive wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht zulasten der Kapitalstöcke Umwelt und Gesellschaft geht.

Der seit dem Fall der Berliner Mauer politisch geprägte und davon mitausgelöste weltweite Trend zum Paradigma «mehr Markt und Konkurrenz Wettbewerb» wirkte sich auch auf das wirtschaftliche Konkurrenzverhalten von öffentlichen Körperschaften und Wirtschaftsstandorten auf internationaler und in der Folge auch auf na-

tionaler und kantonaler Ebene aus. Im Zentrum des Interesses steht das Ziel eines starken und stabilen Wirtschaftswachstums der eigenen Volks- oder Regionalwirtschaft, also die (eindimensionale) Steigerung des Kapitalstocks Wirtschaft.<sup>31</sup>

Dieser verstärkte Trend zu internationaler Standortkonkurrenz begrenzte in der Folge nationale Spielräume für Strategien, die einer nachhaltigen Entwicklung förderlich wären. Zum Beispiel standen in den 90er Jahren in verschiedenen europäischen Ländern Projekte für ökologische Steuerreformen auf der politischen Agenda. Sie wurden überall mit dem Argument des Verlustes der internationalen Konkurrenzfähigkeit bekämpft – in der Regel erfolgreich, auch in der Schweiz. Man verlangte internationale Harmonisierung dieser Steuerreform. Allerdings scheiterte in den 90er Jahren in der EU ein europäisch koordiniertes Projekt für eine solche Reform, diesmal mit dem Argument, dass sich Europa diesen (kurz- und mittelfristigen) Standortnachteil wegen internationaler Konkurrenz aus Übersee (Japan und Nordamerika) nicht leisten könne; man müsse dies in der ganzen OECD harmonisieren.

Dass der schädliche Steuerwettbewerb im Zuge der Globalisierung zugenommen hat, hat auch die OECD erkannt; sie hat 1998 darüber einen Bericht mit möglichen Massnahmen publiziert. Gleichzeitig hat sie ein internationales Forum geschaffen, welches sich mit der Frage der «Harmful Tax Competition» und der Umsetzung von Gegenmassnahmen befasst (OECD 1998a).

Der zunehmende Steuer- und Standortwettbewerb pflanzt sich auch auf die Konkurrenz innerstaatlicher Körperschaften nach unten weiter: In der Schweiz ersetzen Kantone und Gemeinden schrittweise Kooperations- und Koordinationsprinzipien in der Standort- und Steuerpolitik durch «Markt und Wettbewerb». Kantone schaffen die Erbschaftssteuer ab, die Kantone, Regionen und Städte richten eigene Wirtschaftsförderungsstellen<sup>32</sup> ein. Diese locken finanzstarke Private und arbeitsplatzschaffende Unternehmen mittels Steuersenkungen und andern günstigen Standortangeboten an. Wenn keine funktionierenden und genügend wirksamen Lastenausgleichsmechanismen vorhanden sind, erzeugt dies nicht nur Nullsummenmechanismen, sondern schaukelt auch Disparitäten auf, welche die ausgleichende Wirkung zaghafter Finanzausgleichssysteme aushöhlt. Diese Entwicklungen führen weg von kollektiver Kooperation und hin zu Maximierung von individuellem materiellem Nutzen. Damit einher geht ein Solidaritätsverlust zwischen Regionen und Kantonen.

<sup>31</sup> Dieses wird als Voraussetzung für die «Finanzierung» von Umweltproblemen und Sozialaufgaben betrachtet.

<sup>32</sup> Die Vermarktung eines Standortes im Sinne der Sichtbarmachung seiner bestehenden Vorteile ist nicht das Problem, sondern die an Marktverzerrung grenzende Wirtschaftsförderung, die finanziell potenten Privaten oder Unternehmen spezielle Konditionen offeriert, um andere Standorte konkurrenzieren zu können.

Es handelt sich um einen globalen und national und lokal geprägten Trend, der zu einem Widerspruch mit Verhaltensgrundsätzen des normativen Rahmens für eine NE führen kann, indem er das Gleichgewicht zwischen Wettbewerbs- und Kooperationsmechanismen sowie zwischen der Pflege der Kapitalstöcke Wirtschaft und Gesellschaft stören kann.

Wirtschaftsblöcke der Zukunft: «Multis» und regionale Kooperationen

Wir stehen an der Schwelle von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Die damit verbundene Globalisierung und der Wegfall des Ost-West-Antagonismus führen zu bedeutenden Veränderungen – nicht nur der Organisation der Wirtschaftsprozesse, sondern auch bei den nationalen und internationalen Institutionen. Diese bestimmen den Rahmen für die zukünftige wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Entwicklung mit. Auch führt der Globalisierungsprozess dazu, dass der Nationalstaat als Akteur im Wirtschaftsbereich an Gewicht verliert. Umso mehr gewinnen international tätige Unternehmen, Unternehmensnetzwerke und multilaterale Organisationen wie etwa die WTO an Bedeutung. Allerdings wird den Staaten auch in Zukunft eine wichtige Rolle zugemessen.<sup>33</sup>

Aus Schweizer Sicht ist die wirtschaftliche und politische Entwicklung der EU besonders relevant: Die sich stetig festigende und wachsende Europäische Union kann sich zu einer ernsthaften Konkurrenz der bisherigen Hegemonie der USA entwickeln. Anzeichen dafür findet man im Handelssektor und in der Einführung der europäischen Einheitswährung EURO. Wirtschaftlich dürfte sich die EU längerfristig durch die Erweiterung ihres Mitgliederkreises stärken. Ungewiss bleibt, inwieweit die EU auch politisch als Einheit agieren und im weltweiten Kräftemessen eine bestimmende Rolle spielen wird.

Die Bildung von regionalen Wirtschaftskooperationen ist ein weltweiter Trend (MERCOSUR, NAFTA, ASEAN, auch EFTA usw.) und unterläuft teilweise die Ziele der WTO.<sup>34</sup> Eine offene Frage ist deshalb heute, ob sich längerfristig die Tendenz zu regionalen, supranationalen oder globalen Organisationen durchsetzen wird und inwiefern diese beiden Tendenzen positiv miteinander verknüpft werden können.

Internationale Finanzarchitektur instabiler geworden

Gegen Ende der 90er Jahre zeigten sich Systemschwächen in der Kombination der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung und der von der NIK-Technologie geprägten «Neuen Wirtschaft». Die deregulierten internationalen Finanzmärkte erwiesen sich als krisenan-

fälliger, instabil und extrem zyklisch.<sup>35</sup> Zudem wirkt sich die bestehende Finanz- und Welthandelsordnung (geprägt von IWF und WTO und gleichzeitig entstehenden regionalen Integrationsprojekten) tendenziell ungünstig auf schwächere Länder und Bevölkerungsgruppen aus.

Die Krisen zeigen, dass unregulierte internationale Finanzmärkte zu Marktversagen neigen. Diese Instabilitäten werden systematisch gefördert: einerseits durch die neuen Kommunikationstechnologien und durch die wegen der Deregulierung der Finanzmärkte drastisch erhöhte Mobilität des Kapitals. Andererseits aber auch durch die Asymmetrie der Kontrollmechanismen: Bei Liquiditätskrisen werden primär Schuldnerstaaten in die Verantwortung gezogen (z.B. im Rahmen von IMF-Strukturanpassungsprogrammen), während internationale private und öffentliche Gläubiger (Investoren) es bisher geschafft haben, sich dieser weitgehend zu entziehen.

Aufgrund der zahlreichen Finanz- und Währungskrisen der letzten Jahre wurden verschiedene Reformvorschläge für das internationale Finanzsystem formuliert.<sup>36</sup> Diese bewegen sich im Spannungsfeld nationale Autonomie, Stabilität der Finanzmärkte und freier Kapitalverkehr. Die Bandbreite der Vorschläge ist heute noch sehr gross und es ist offen, ob und wann zielführende Vorschläge umgesetzt werden können. Diese Situation belässt Unsicherheiten über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.

Technologische Entwicklung (etwa im Transportwesen) und globale Liberalisierung sorgen für eine noch intensivere weltweite Arbeitsteilung: industrielle Produktion wird von den Industrienationen in Niedriglohnländer verlagert, bei abnehmender Fertigungstiefe in der Produktion. Die materialintensive Produktion verlagert sich global. OECD-Länder wandeln sich zu einer NIKT-basierten Wissensgesellschaft und Ökonomie. Material- und energieintensive Produkte werden aus anderen Regionen und Kontinenten importiert, entsprechende Umweltbelastungen und Ressourcenbeanspruchungen in diese exportiert.<sup>37</sup>

Weltweite Arbeitsteilung, schrumpfendes Arbeitsangebot

<sup>33</sup> Ruloff et al. 2000, Graf 2000; Ruloff stellt fest, dass die Staaten auch auf internationaler Ebene nach wie vor die wichtigsten Akteure darstellen, da sie als einzige weiterhin die Souveränität, verstanden im Sinne der treaty-making power, besitzen.

<sup>34</sup> NZZ 2001.

<sup>35</sup> Stiftung für Entwicklung und Frieden 1999.

<sup>36</sup> Vgl. Frenkel et al. 2000.

<sup>37</sup> Vgl. z.B. die beiden Ranglisten zur ökologischen Nachhaltigkeit in Annex 6: Einerseits die vom World Economic Forum veröffentlichte Studie, welche die Umweltbelastung im eigenen Land einbezieht, andererseits den Ansatz «ökologischer Fussabdruck», der auch die Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung in den Vorprozessen berücksichtigt (ermittelt durch die Organisation «Friends of the Earth»). Während die wohlhabenden Industrieländer beim Ansatz des WEF an der Spitze stehen, ist es beim Ansatz der «Friends of the Earth» genau umgekehrt.

Der Trend kann zur Folge haben, dass die Beschäftigungs- und Verdienstchancen noch ungleicher werden. Deshalb werden genügende Bildungsinvestitionen – vor allem für die breite Masse der weniger Privilegierten in Entwicklungsländern – zu einem zentralen Faktor für die Entwicklungschancen auf individueller und kollektiver Ebene von Nationen, in den Entwicklungs- und Industrieländern. Sofern in Schwellen- und einigen Entwicklungsländern ein rascheres Wachstum als in OECD-Ländern<sup>38</sup> zustande kommt, können sich die regionalen/interkontinentalen Lohngefälle in einigen internationalen Relationen langfristig abbauen. Dies würde die gegenwärtige Entwicklung etwas stabilisieren.

In der Schweiz zeichnet sich längerfristig eine Verknappung des Arbeitsangebots ab.<sup>39</sup> Gemäss dem Grundszenario des BFS ist bis 2010 ein schwach steigender Trend, dann bis 2030 eine Abnahme der Arbeitskräfte um 5% zu erwarten. Der Rückgang des Arbeitskräfteangebots kann gemäss den BFS-Szenarien auch durch den weiteren Ausbau der Frauenerwerbsbeteiligung und einer starken Einwanderung nur teilweise kompensiert werden.

#### 2.4. Entwicklung und Armut

Die Kluft zwischen Arm und Reich wird global breiter

Einkommen, Vermögen und materieller Wohlstand auf der Erde sind ungleich verteilt, und dieser Trend hält an.<sup>40</sup> Das Einkommensverhältnis zwischen dem obersten und dem untersten Fünftel der Weltbevölkerung hat sich in den 34 Jahren 1960–1995 von 30:1 auf 82:1 vergrössert. Die Zahl der unter der international definierten relativen Armutsgrenze<sup>41</sup> lebenden Menschen hat sich auch in den 90er Jahren vergrössert und in den Transitionsländern sogar verzehnfacht.<sup>42</sup> Diese Trends haben deutliche Bezüge zur NE auf globaler Ebene: Um die heute fehlenden Voraussetzungen<sup>43</sup> zu schaffen, dass die ärmeren Entwicklungsländer und Bevölkerungsschichten am Nutzen der globalen Wirtschaftsentwicklung wirksam teilhaben können, braucht es weitere Jahrzehnte oder Generationen ehrlicher und partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Entwicklungs-, Transitions- und Industrieländern. Damit verknüpft ist auch die Frage, in welchem Masse sich internationale Ressourcen- und Wohlstandskonflikte nach Grundsätzen der NE lösen lassen.<sup>44</sup>

38 Oder auch im Vergleich zwischen Süden/Osten und Norden/Westen in Europa.

39 Bei den getroffenen Annahmen über die Migration.

40 UNDP 1998, S.35.

41 1 PPP-\$ pro Kopf und Tag.

42 Anlässlich eines Besuchs des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan am 27. März 2001 in Zürich kommentierte der schweizerische Aussenminister, Bundesrat Joseph Deiss, diese Situation folgendermassen: «Der Zustand unserer Welt ist in mancher Hinsicht eine Schande».

Die Empörung darüber ist nur deshalb so gering, weil wir alle mitverantwortlich sind». (TA 28.3.01.)

43 Chancengleichheit bei Bildung, Kreditzugang, demokratische Partizipation, Menschenrechte, gute Regierungsführung usw.

44 Das heisst unter Anerkennung legitimer Bedürfnisse aller und nicht durch Anwendung des Machtprinzips.

Entwicklungs- und Armutprobleme in der Schweiz spielen sich materiell auf einem ganz anderen Niveau ab als in der Welt. Trotz viel und weiter wachsendem allgemeinem Wohlstand und Reichtum ist die Schweiz nicht frei von «neuer» und alter Armut geworden: Heute sind hierzulande 6–15% der Bevölkerung arm. Betroffen sind vor allem die Working Poor, Langzeitarbeitslose, Ausgesteuerte, Einelternfamilien, kinderreiche Familien, Ausländerinnen und Ausländer sowie Asylsuchende.<sup>45</sup> Die ältere Bevölkerung ist im Durchschnitt nicht arm, aber eine Minderheit von ihnen muss in Armut<sup>46</sup> leben. Trends weisen ausserdem auf steigende Armutrisiken für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte hin.

Armutrisiken bei Minderheiten in der Schweiz

#### 2.5. Umwelt und Ressourcen

Globalisierungsprozesse, internationaler Handel und Tourismus zeigen immer deutlicher, dass die hochentwickelte und wohlhabende Schweiz nicht nur ihre eigene Umwelt- und Ressourcenbasis stark beeinflusst, sondern auch die regionalen Umweltprobleme in andern Ländern und die globale Umwelt, und zwar direkt und indirekt durch ihre Rolle in der internationalen Völkergemeinschaft.

Die UNCED 92 hat einen heute noch weitgehend gültigen Überblick über die globalen Umweltprobleme geschaffen. UNEP (1999) stellt eine Aufdatierung der Perspektiven dar. Sie lässt sich wie folgt umschreiben:

Global: Abbau am Naturkapital setzt sich fort

- *Klimawandel*: Mit dem Kyoto-Protokoll sind internationale Massnahmen eingeleitet worden, um dem sehr wahrscheinlich vom Menschen massgeblich mitverursachten beschleunigten Wandel des Klimas mit teilweise katastrophalen Folgen wie Dürre, Überschwemmungen und Stürme in vielen Teilen der Welt zu begegnen. Aber «... the Kyoto Protocol alone will be insufficient to stabilize carbon dioxide levels in the atmosphere.»<sup>47</sup> Der Handlungsbedarf ist gross: soll die gemäss IPCC langfristig tragfähige CO<sub>2</sub>-Konzentration nicht überschritten werden, müssen die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis ins Jahr 2050 weltweit mindestens halbiert und bis 2100 sogar um 70 bis 80 % gesenkt werden.
- *Ozonloch*: Das Montreal Protokoll zeigt Wirkung. Die FCKW-Emissionen haben abgenommen. Obwohl das Ozonloch immer noch wächst, wird erwartet, dass bis 2050 die stratosphärische Ozonschicht wieder einen Zustand wie vor 1980 erreichen sollte.
- *Frischwasser*: Bevölkerungswachstum, ein hoher Pro-Kopf-Wasserverbrauch in den Industrieländern und vor allem die Nahrungsmittelproduktion der Landwirtschaft tragen zu einer globa-

45 Konsultativausschuss IDAFISO 1997.

46 Auch hier ist Armut als weiter Begriff zu verstehen, er umfasst auch die ungleich verteilten Risiken vor Krankheit und Wohnungsverlust.

47 UNEP 1999.

len Wasserkrise bei. Diese könnte Ressourcenkonflikte verursachen.

- **Biodiversität:** Die biologische Vielfalt nimmt weltweit immer noch ab. Wesentlich trägt dazu die Zerstörung der Wälder bei, ebenso die Emission von Schadstoffen, teilweise auch die mit dem Klimaproblem verbundenen Auswirkungen. Der verbreitete Handel mit exotischen Tieren und Pflanzen und den daraus hergestellten Produkten, wie auch die Ausfischung der Meere tragen ebenfalls zum Verlust bei.
- **Weltmeere und Küstenzonen:** Industrie und Tourismus an und entfernt von Küsten bedrohen Küstenökosysteme und Binnenmeere in der ganzen Welt. Fischbestände nehmen an vielen Orten bedenklich ab.
- **Kulturlandverlust:** Durch Versäuerung, Erosion, Verdichtung, Versalzung, Verwüstung, Überdüngung wird Kulturland qualitativ und quantitativ zerstört.
- **Weitere globale Schlüssel-Umweltprobleme:** Chemische, gentechnische und nukleare Risiken, natürliche Katastrophen wie Erdbeben, Stürme, Überschwemmungen, die von der Zunahme der Besiedlungen und teilweise vom Klimawandel abhängen.

Mit Ausnahme des Ozonschichtproblems laufen alle globalen Trends immer noch einer NE zuwider und schreitet der Abbau des weltweiten Naturkapitals weiterhin voran.

Schweiz: Trotz Erfolgen erhebliche Gefahren für die Umwelt

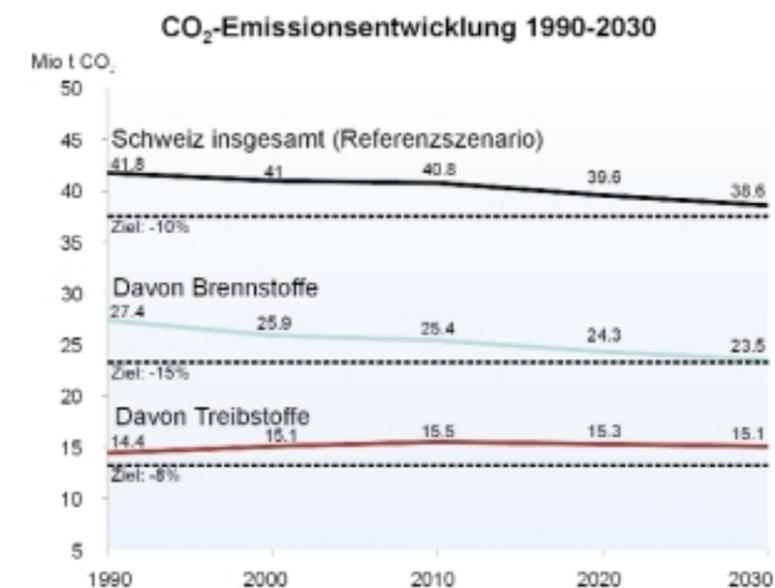
Der schon früh gepflegte Umweltschutz in der Schweiz hat im Vergleich zu anderen Regionen der Welt Erfolge gezeitigt, etwa im qualitativen Gewässerschutz und in der Lufthygiene. Trotzdem ist die Schweiz infolge ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, dem hohen und nach wie vor wachsenden Mobilitätsniveau sowie der intensiven wirtschaftlichen Tätigkeit vielerorts noch erheblichen Risiken ausgesetzt, zum Beispiel durch Lärm, Klimaerwärmung in den Alpen, Bodenbelastungen (Schwermetalle, Verdichtung, Erosion) und Abfall.

Die Artenvielfalt nimmt trotz erhöhten Anstrengungen nach wie vor ab. Der Trend ist beim Land- und Naturraumverbrauch sowie der Zersiedlung der Landschaft durch Tourismus- und Infrastrukturanlagen nicht wirksam gebrochen. Auch beim quantitativen Gewässerschutz nimmt das Naturkapital ab (energiewirtschaftlicher Druck auf Restwassermengen). Der qualitative Gewässerschutz sieht sich mit neuartigen Gewässerbelastungen durch persistente organische Stoffe und Medikamente konfrontiert.

Während beim Bahnlärm dank grossen Investitionen für Lärmschutzbauten und vorbeugenden Massnahmen an der Quelle eine Verbesserung zu erwarten ist, gilt dies beim Strassenlärm nur beschränkt (an Hauptachsen), und beim Fluglärm muss sogar von einer weiteren Verschlechterung ausgegangen werden.

Die aktuellen Prognosen zur Entwicklung der Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs bis ins Jahr 2020 zeigen, dass bei den klassischen Luftschadstoffen wie Stickoxid, Kohlenwasserstoff, Russ und Blei die Luftreinhaltziele erreicht werden können und die Emissionen bis dann auf den Stand der 50er Jahre zurückgehen dürften. Sorgen bereiten das Treibhausgas CO<sub>2</sub> und der Feinstaub.<sup>48</sup>

Trendanalysen sagen, dass bei einer Verdoppelung des CO<sub>2</sub>-Gehaltes in der Atmosphäre als Folge des Klimawandels in den nächsten 50 Jahren ein grosser Teil der schweizerischen Gletscher verschwinden wird. Dies zeitigt Folgen für die Naturgefahren, den Wintertourismus und die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in den Alpen. Damit verbunden ist das Problem des auftauenden Permafrosts in gletschernahen Berggebieten, was die Bewohnbarkeit entsprechender Zonen in Alpentälern gefährdet. Im Auftrag des Bundes durchgeführte Analysen weisen auch darauf hin, dass die Schweiz ohne wesentlich verstärkte Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasen bis 2010 weder die Kyoto-Ziele noch die eigenen CO<sub>2</sub>-Ziele erreichen wird.<sup>49</sup>



Figur 3: Referenzentwicklung für die CO<sub>2</sub>-Emission 1990–2030 in Mio. Tonnen pro Jahr gemäss PROGNOS 2000.

48 BUWAL 2000a.  
49 PROGNOS 2000.

Das Referenzszenario berücksichtigt alle im Laufe der 90er Jahre wirksamen und beschlossenen energiepolitischen Massnahmen: Der CO<sub>2</sub>-Ausstoss befindet sich gegenwärtig deutlich über dem Zielpfad zur 10% Reduktion gegenüber 1990. Wenn die Wirtschaft mit den erwarteten 1,5 bis 2%/Jahr wächst, würden ab 2004 CO<sub>2</sub>-Abgaben in der Nähe oder über dem gesetzlichen Höchstsatz notwendig. Die vollen damit erwirkten Minderungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen treten aber auch dann erst mittel- bis langfristig ein.

Die Entwicklung der Emissionen bei den Auslandflügen sind in diesen Szenarien nicht berücksichtigt. Dieser Bereich ist jedoch gerade derjenige mit den grössten Wachstumsraten. Gemäss den Ergebnissen der Energieperspektiven Verkehr, welche unter anderem die Entwicklung des Kerosinverbrauchs nach dem Territorialprinzip abschätzen, ist bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen des Flugverkehrs im Luftraum der Schweiz bis 2030 mit mehr als einer Verdoppelung gegenüber 1990 zu rechnen. Längerfristig ist der Handlungsbedarf sehr gross, wenn die Schweiz sich im Sinne der Opfersymmetrie an der weltweit notwendigen Emissionsreduktion beteiligen will. Verschiedene Nachhaltigkeitsszenarien gehen bis 2050 von einem Reduktionsbedarf bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen der Schweiz bzw. der OECD-Länder in der Grössenordnung von 60–80 % aus. Allerdings bleibt der Beitrag unseres Landes zur Lösung dieser Probleme naturgemäss klein. Umso aktiver muss die Schweiz auch auf internationaler Ebene werden. Ferner sind die Trends im Bereich der Grosstechnologien mit «pathologischem» Risikoprofil<sup>50</sup> zu beachten, so bei der Bio- und Gentechnologie in der Landwirtschaft und Ernährung, der Chemie, der neuen und alten Technologien im Brennstoffzyklus der Kernenergienutzung.

Insgesamt führen die dargestellten Megatrends im Bereich Umwelt zu sektorübergreifendem Handlungsbedarf. Auf der nationalen Ebene sind neben der Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Raumordnungspolitik auch die Technologie-, Wirtschafts- und Standortpolitik sowie die Finanz- und Steuerpolitik gefordert, den notwendigen Strukturwandel in Richtung einer umweltverträglichen Wirtschafts- und Lebensweise zu unterstützen. Auf der internationalen Ebene kann die Schweiz durch ein entsprechendes Engagement und durch ihre Vorbildfunktion wesentlich zur Lösung der übernationalen Probleme beitragen.

<sup>50</sup> Pathologische Risiken sind solche mit einem extrem hohen Schadenswertpotenzial und einer sehr geringen Eintretenswahrscheinlichkeit. In diesem Fall ist der Erwartungswert für den Schaden nicht oder kaum bestimmbar.

### 3. Konzeptioneller Rahmen

#### Das Wichtigste in Kürze

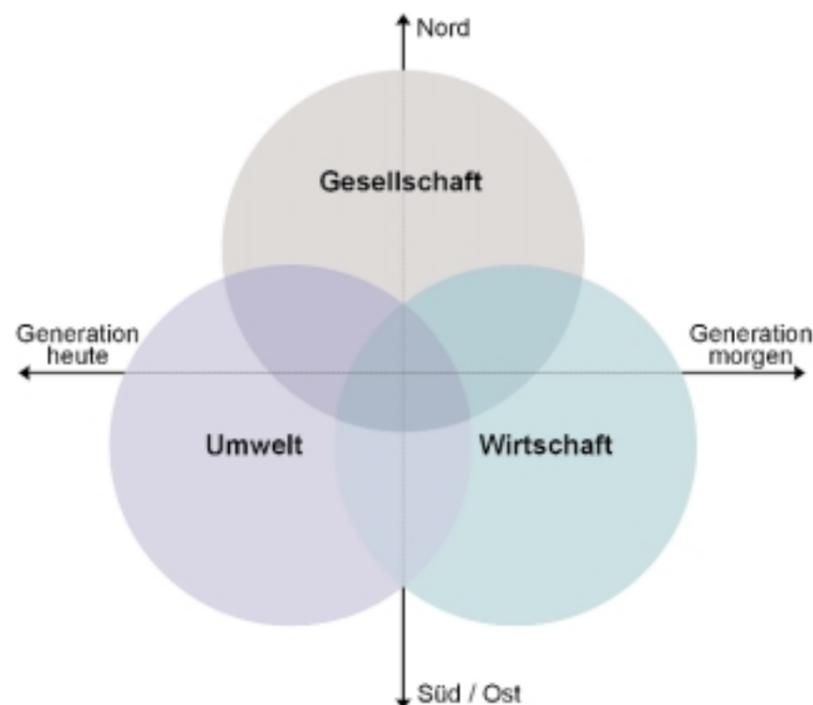
Im Folgenden wird die normative und methodische Grundlage dieses Berichtes erläutert. Sie stützt sich einerseits auf Prinzipien, wie sie in der Präambel der Bundesverfassung von 1999 verankert sind, und andererseits auf das im Zusammenhang mit der Konferenz von Rio entwickelte Konzept der nachhaltigen Entwicklung (NE). Dabei baut die Studie auf dem sogenannten Drei-Dimensionen-Konzept auf, das Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt umfasst. Diesem wiederum liegt eine ethisch-philosophische Orientierung zu Grunde, die von einem verdrängten Konfliktpotenzial zwischen Weltregionen und Generationen ausgeht und Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd, aber auch zwischen den Generationen von heute und morgen anstrebt. NE setzt nämlich voraus, dass der Lebensraum langfristig für alle hier und überall, jetzt und künftig lebenden Menschen gesichert wird, und zwar unter menschenwürdigen und gerechten Bedingungen. Sie ersetzt Machtpolitik durch Pflichtenethik und egoistisches Nutzendenken durch Menschenwürde, getreu dem alten ethischen Prinzip «Was du nicht willst, das man dir tu', das füg' auch keinem andern zu».

Um ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte im Hinblick auf eine NE möglichst vergleichbar behandeln, beschreiben, messen und bewerten zu können, haben die Autorinnen und Autoren ein zweistufiges Konzept entwickelt. Es basiert zunächst auf dem Kapitalstockmodell der Weltbank von 1994, bei dem neben dem Wirtschaftsauch das Umwelt- und das Gesellschaftskapital zählen. Kapital darf nicht aufgezehrt, sondern muss stets erneuert und aufgebaut werden. Nachhaltigkeit ist demnach nur gegeben, wenn die Gesellschaft auf Dauer nur von den Zinsen dieser Kapitalstöcke lebt und nicht das Kapital verzehrt. Dieses Grundmodell wird mit zusätzlichen Regeln zum Konzept «schwache Nachhaltigkeit PLUS» ergänzt, zum Beispiel mit Regeln für minimale Standards für Umwelt, Menschenrechte, den Umgang mit Grossrisiken. Anwendungsfähig gemacht wird das Modell mit einem auf die Bundesverfassung und die Agenda 21 abgestützten Kriterienraster. Er erlaubt es, die 25 untersuchten Politiksektoren des Bundes hinsichtlich ihrer Bedeutung für Nachhaltigkeit einheitlich und relativ transparent zu analysieren, zu beurteilen und Subjektivität einzugrenzen.

### 3.1. Normativer Rahmen

Drei-Dimensionen-Konzept als Grundlage

Die Studie baut auf dem Drei-Dimensionen-Konzept der Nachhaltigkeit auf, wie es von der Brundtland-Kommission vorgeschlagen und von der UNCED<sup>51</sup> Konferenz in Rio 1992 in der Agenda 21 übernommen wurde. Seit 1992 liegt es allen Folgearbeiten in der Schweiz zu Grunde (Vgl. Figur 4). Gemäss dieser Definition ist eine Entwicklung nachhaltig, «...wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.»<sup>52</sup>



Figur 4: Nachhaltige Entwicklung umfasst die drei Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und bezieht sich auf die intra- und intergenerationelle Gerechtigkeit, insbesondere zwischen Nord und Süd (Ost) und den Generationen von heute und morgen.

Die Basis für den normativen Rahmen bilden

- eine ethisch-philosophische Orientierung (Abschn. 3.1.1),
- die revidierte Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Abschn. 3.1.2) und
- die Dokumente von Rio (Abschn. 3.1.3).

<sup>51</sup> UNCED: United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>52</sup> Dazu Wolfgang Sachs: Dieses Konzept, der Eckpfeiler eines neuen ethischen Systems, erweitert das Prinzip der Gerechtigkeit innerhalb der menschlichen Gesellschaft entlang der Zeitachse. Nicht beantwortet bleibt global die Frage, welche und wessen Bedürfnisse befriedigt werden sollen: Handelt es sich um die Bedürfnisse einer globalen Klasse von Konsumentinnen und Konsumenten oder um die der riesige Zahl von Besitzlosen? (Sachs 1997).

#### 3.1.1. Ethisch-philosophische Orientierung<sup>53</sup>

Die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung (Agenda 21) kann als ethisch begründeter Standpunkt der Weltgemeinschaft verstanden werden, wonach NE gewährleisten soll, dass die Bedürfnisse aller Menschen heute und in Zukunft befriedigt werden können und gleichzeitig auf Dauer für alle eine unter menschenwürdigen, sicheren Verhältnissen bewohnbare Erde zu erhalten sei. NE ist ein Prozess, den jedes Land nach Massgabe seiner ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Situation und im Rahmen internationaler Abkommen selber gestalten muss. Der Bericht über die menschliche Entwicklung (UNDP 1994) umschreibt «Entwicklung» als einen Prozess, der die Entscheidungsmöglichkeiten aller Menschen nicht einengt, sondern erweitert. Diese Möglichkeiten unterscheiden sich weltweit von Land zu Land, von Region zu Region. Eine ultimative Grenze ist aber überall dort zu setzen, wo der Umgang mit den Menschen und den natürlichen Ressourcen, die Art der Produktion und des Konsums jetzt oder in Zukunft die natürlichen Lebensgrundlagen und die elementare Menschenwürde bedrohen.

NE ist ein normatives Konzept, das zwischenmenschlich konkret auszuhandeln ist. Es macht Sinn, wenn die Schweiz dieses für sich selbst als «regulative Idee» laufend weiterentwickelt und nicht ein für allemal festlegt.<sup>54</sup> Als Orientierungshilfe und Referenzrahmen dafür bieten sich die Agenda 21 und die neue Bundesverfassung an (BV 1999, Präambel, Art. 2 Zweck, 2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele, Art. 73 Nachhaltigkeit, usw., Abschn. 3.1.2). Im Folgenden wird näher auf den Begriff «nachhaltige Entwicklung» eingegangen, wie er in Rio zur Diskussion gestellt worden ist. Insbesondere wird auf den Trugschluss einer harmonistischen Betrachtungsweise des Drei-Dimensionen-Konzeptes hingewiesen. Schliesslich werden ethisch orientierte Überlegungen zur Abstützung eines normativen Rahmens dargelegt.

Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde im Nachgang zu Rio von fast allen im politisch/ökologischen Diskurs stehenden Akteurinnen und Akteuren begrüsst.<sup>55</sup> Endlich schien so etwas wie eine Zauberformel gefunden worden zu sein, in der die Interessen, Werte- und

Wider eine harmonistische Betrachtungsweise

Das Kernproblem: verdrängtes Konfliktpotenzial

<sup>53</sup> Wesentliche Impulse zu diesem Kapitel haben die Herren Prof. Dr. P. Ulrich und Dr. U. Thielemann, Institut für Wirtschaftsethik, Universität St. Gallen, geliefert.

<sup>54</sup> Im Abschlussbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages «Konzept Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung» wird diese Überlegung folgendermassen umschrieben: «Es bietet sich an, nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung ähnlich wie die positiven und offenen Begriffe Freiheit oder Gerechtigkeit als »regulative Idee« zu verstehen, für die es nur vorläufige und hypothetische Zwischenbestimmungen geben kann. ...Eine für alle Gesellschaften verbindliche Definition scheint ohne Aussicht auf Erfolg. Folglich kann auch nicht vorgegeben oder definiert werden, wie eine nachhaltig zukunftsverträgliche Gesellschaft konkret auszusehen hat».

<sup>55</sup> Gleichzeitig wurde und wird der für gesellschaftliche Entwicklung positiv besetzte Begriff kommerziell und werbemässig für zahlreiche Partikulärinteressen missbraucht, welche mit nachhaltiger Entwicklung nach UNCED 92 nichts zu tun haben.

Normenkonflikte, die mit der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit zusammenhängen, harmonisiert seien. Es bedürfe dann nur noch der instrumentellen Umsetzung dieses vermeintlich konfliktfreien Ziels. Eine solche Annahme ist trügerisch, denn global und lokal schwelen nach wie vor politisch brisante Konflikte<sup>56</sup>: In zahlreichen Ländern leiden Teile der Bevölkerung unter dem mangelnden Schutz der Lebensgrundlagen und unter ihren unwürdigen Lebensumständen. Auch bestehen diesbezüglich markante Unterschiede zwischen den Weltregionen (Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages 1998).

In Strategiepapieren zur NE im In- und Ausland fällt auf, dass Nachhaltigkeitsziele oder Zielwerte oft fragmentarisch formuliert sind und jeweils für die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit separat gesetzt werden (TA-Datenbank-Nachrichten Juni 2000): in Ziele für die Umweltpolitik, die wirtschaftliche Entwicklung und die gesellschaftliche Solidarität.<sup>57</sup> Diese Aufsplitterung birgt die Gefahr in sich, dass Zielkonflikte zwischen den drei Dimensionen ausgeblendet werden. Solche Konflikte aber sichtbar zu machen und auf ethischer Basis Lösungsstrategien zu entwickeln,<sup>58</sup> stellt für eine konsequent verfolgte NE eine zentrale Herausforderung dar<sup>59</sup>.

Ohne Gerechtigkeit keine Lösungsperspektiven

Die Frage, wie mit derartigen Konflikten umgegangen werden soll, verlangt nach einer übergeordneten Perspektive, einem normativen Rahmen, der auf ethischen Einsichten fusst. Die moderne Ethik ist diejenige Disziplin, die den «moral point of view» klärt und sich systematisch mit der gegenüber jedermann verantwort- und zumutbaren Bewältigung von Konflikten beschäftigt. Damit lässt sich an die wichtige Einsicht der Konferenz von Rio anknüpfen, wonach sich ökologische Probleme nicht isoliert betrachten lassen, sondern als Folge von sozialökologischen und ökonomischen Problemen zu verstehen sind. Ein tragfähiges Verständnis von NE hat sich unausweichlich an einem politisch-ethischen Leitbild wohlgeordneter Gesellschaften freier und gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger<sup>60</sup> zu orientieren und ist selbst von Grund auf ein ethisch-normatives Konzept. NE wird nur möglich, wenn Konflikte nach

Massgabe von Gerechtigkeit<sup>61</sup> und von Legitimität, also moralisch begründbar, und nicht nach Vorrechten gelöst werden<sup>62</sup>. Der Begriff der Legitimität (Ulrich 1997) «stellt eine Beziehung zwischen erhobenen Ansprüchen, einer beabsichtigten Handlung oder einer Handlungsregelung einerseits und den moralischen Rechten aller Betroffenen andererseits her. ...Als legitim kann eine Handlungsweise bezeichnet werden, wenn sie unter Berücksichtigung ihrer gesamten erkennbaren Folgen die moralischen Rechte aller Handlungsbetroffenen wahr». Gefordert ist jedermann: der Staat und die Zivilgesellschaft, einschliesslich die private Wirtschaft und alle Einzelnen. Denn diese Konflikte können nur durch gesellschaftliche Aushandlungsprozesse gelöst werden. Dabei ist die Legitimität von Ansprüchen umso grösser, je näher Betroffene sich an einer «unteren Grenze» des Zumutbaren und des Tragbaren befinden (Armutsgrenze<sup>63</sup>, gesundheitsbedrohende Umweltbelastungen, unzureichende Gesundheitsvorsorge, definierte Minimalstandards für Bildung, Wohnung, Zugang zu Ressourcen, usw., siehe auch Kapitel 2.3.).

Folgende konstitutive Elemente bilden die Grundlage für NE:

- Die langfristige Sicherung des Lebensraumes (der Schweiz und der Welt),
- zu Gunsten aller hier und überall, jetzt und künftig lebenden Menschen,
- unter menschenwürdigen und gerechten Bedingungen.

Dieses Verständnis liegt nicht nur der Agenda 21, sondern auch der Bundesverfassung zu Grunde (siehe Abschnitt 3.1.2)<sup>64</sup>. Insofern ist es nicht verfehlt, im Sinne der Verfassung Politik<sup>65</sup> «für nachhaltige Entwicklung» mit Politik zu Gunsten einer «wohlgeordneten Gesellschaft» gleichzusetzen: NE ist eine Bekräftigung des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates, in welchem eine Vielzahl von Lebensentwürfen und Optionen für heutige wie auch für künftige Generationen offen sein muss (Minsch 1996).

56 Ein lokales Beispiel ist die Auseinandersetzung im Kanton Zürich und den angrenzenden in- und ausländischen Regionen über die Lärmbelastung durch den Betrieb des Flughafens Kloten: wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Interessen stehen sich z.T. diametral gegenüber.

57 Die Departementsstrategie des UVEK (1999) nennt statt «Ziele» für die drei Dimensionen «Schlüsselfaktoren».

58 Dies umfasst Institutionen kollektiver Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren sowie materielle Strategien.

59 Diese Herausforderung wird im interkulturellen und im interreligiösen Kontext nochmals anspruchsvoller.

60 Die Leitidee einer «wohlgeordneten Gesellschaft» charakterisiert Ulrich in «Integrative Wirtschaftsethik» (Ulrich 1997) in erster Annäherung so, «dass in ihr niemand diskriminiert wird, keine Willkür herrscht und parasitäres Trittbretterverhalten nicht zum Normalfall werden kann».

61 Ebenda: «Der Begriff der Gerechtigkeit... thematisiert als moralische Kategorie die Qualität interpersoneller Relationen oder sozialer Verhältnisse im Lichte der moralischen Rechte aller Personen».

62 Je ungleicher die Stärke der Partnerinnen und Partner ist, desto unumgänglicher ist dieser Ansatz.

63 Armut im erweiterten Sinn, welche auch Zugang zu Bildung, Kultur und anderen nicht-materiellen Ressourcen beinhaltet.

64 Dazu (Ulrich 1997): «Die Gültigkeit juristischer Rechte und Gesetze lässt sich letztlich nur von moralischen Rechten her begründen».

65 Bundesrat Koller hielt in der ständerätlichen Eintretensdebatte zur revidierten Bundesverfassung fest, dass die darin angelegte Wertordnung im gesamten politischen Prozess zum Tragen kommen soll. Die BV habe eine Orientierungsfunktion, indem sie kenntlich mache, was der Staat eigentlich ist und sein wolle (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998).

## Pflichtenethik als Konfliktlösungsansatz

Hier soll nicht umfassend auf den ethisch-philosophischen Diskurs der Fachwelt zu Fragen von Ethikauslegungen der Nachhaltigkeit eingegangen werden. In Annex 3 werden die bekannten Positionen im Sinne einer knappen Übersicht grob unterschieden und deren «Eignung» als Basis für NE kurz erörtert.<sup>66</sup> Daraus wird gefolgert, dass die Ansätze der Pflichtenethik<sup>67</sup> sehr gut als Orientierung dienen können, um die Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung zu interpretieren, stellen sie doch die möglichen Konflikte des Drei-Dimensionen-Modells<sup>68</sup> für NE in den Mittelpunkt: intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit auf lokaler, regionaler und globaler Ebene muss angemessen Rechnung getragen werden. Die Ansätze der Pflichtenethik werden daher im Sinne der Agenda 21 und der Bundesverfassung aus folgenden Gründen als geeignet für eine ethisch orientierte Nachhaltigkeitspolitik<sup>69</sup> erachtet:

- Bei Konflikten zwischen Parteien stehen diese immer vor der Alternative, Konflikte mittels Macht, oder aber nach allseits anerkannten ethischen Grundsätzen mit guten Gründen und nach dem Prinzip der Legitimität von Ansprüchen zu lösen. Legitim handelt, wer unter Berücksichtigung aller erkennbaren Folgen ihres oder seines Handelns die ethischen Rechte aller Betroffenen wahrt. Gilt «das Recht der Stärkeren», sind die Parteien nicht gleichberechtigt.
- Anerkennen sich hingegen Konfliktparteien als prinzipiell gleichberechtigt, werden sie sich bemühen, zu gerechten Lösungen zu gelangen. Statt dem Machtprinzip gilt dann das Ethikprinzip der Legitimität von Ansprüchen. Dieses ist geprägt durch die Bestimmung von gegenseitigen Rechten und Pflichten und ermöglicht es, konfligierende Ansprüche auf ihre Berechtigung hin zu prüfen. Als legitim begründbar sind Handlungsweisen, welche keine ebenso berechtigten Ansprüche anderer Parteien verletzen<sup>70</sup>.

## Menschenwürde geht vor Nutzendenken

Aus einer ethischen Orientierung lassen sich indessen keine Rezepte für konkrete politische Entscheide im Einzelfall ableiten. Sie soll vielmehr die Richtung weisen für eine ethikbewusste Nachhaltigkeitspolitik. Der hier vertretene Zugang dazu beruht auf dem Grundverständnis von gesellschaften- und generationenübergrei-

<sup>66</sup> Hintergrundinformation dazu: U. Thielemann; Internes Papier März 2000 zur Thematik; H.-B. Peter/M. Kraut, Entwicklungspolitische Faustregel; P. Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik; H. Bossel, Deriving Indicators for Sustainable Development.

<sup>67</sup> S. u.a. Ulrich, P., Integrative Wirtschaftsethik, Bern, Haupt, 1997. H. Bossel begründet einen systemtheoretischen Ansatz der «Partnerschaftsethik» mit folgender Regel: «Alle heutigen und zukünftigen Systeme, die hinreichend einmalig und unersetzlich sind, haben gleiches Recht auf Erhaltung und Entfaltung».

<sup>68</sup> Das Drei-Dimensionen-Modell besagt nichts über hierarchische Bezüge zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Es ist insbesondere nicht in Widerspruch zu bringen mit der Vorstellung, dass Wirtschaften gegenüber gesellschaftlichen Zielen eine dienende Funktion hat, wobei innerhalb dieser Ziele materieller Wohlstand ein Teilziel ist.

<sup>69</sup> S. Ulrich, P., Integrative Wirtschaftsethik, Bern, Haupt, 1997.

<sup>70</sup> Beispielsweise stehen die Ansprüche von Fluggästen im Widerspruch zu denjenigen von Fluglärm betroffenen

fender Gerechtigkeit, mithin auf der Pflichtenethik. Gerechtigkeit im Sinne von Gegenseitigkeit und Ausgleich kann als Umsetzung der «Goldenen Regel» verstanden werden, wie sie seit Jahrtausenden als ethisches Prinzip anerkannt ist:<sup>71</sup>

**«Was Du nicht willst, das man Dir tu’,  
das füg’ auch keinem andern zu.»<sup>72</sup>**

Eine solche «Gerechtigkeit» ist jedoch ethisch nur vertretbar, wenn sie auf dem Vorrang der Menschenwürde und der Autonomie des Gegenübers gründet und nicht auf egozentrischen Nutzenüberlegungen, der Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen mit eingeschlossen.

Auf den Staat übertragen lässt sich behaupten, dass eine Gesellschaft dann nachhaltig ist, wenn die Maxime ihres Handelns so ist, dass sie auf Dauer auch die Handelsmaxime aller anderen Gesellschaften sein kann. Das Prinzip des gleichberechtigten Zugriffs aller Menschen auf die Ressourcen der Welt ist Massstab dafür, inwieweit die eigene Gesellschaft eine faire Partnerin in der Welt ist (Sachs 1997). Insofern sind die nördlichen Industriestaaten und -gesellschaften noch nicht als nachhaltig einzustufen. Denn würde ihr Ressourcenverbrauch je Kopf der Bevölkerung auf die Menschen aller Erdteile übertragen, nähmen die Ökosysteme in absehbarer Zeit irreversiblen Schaden, wären lebenswichtige Ressourcen bald erschöpft und hätte dies weltweit unabsehbare Folgen für die soziale und ökonomische Stabilität. Zur Zeit anerkennen die Industriegesellschaften die legitimen Interessen der Völker vor allem des Südens nicht oder nur unzureichend. Daraus muss gefolgert werden, dass für die Industrieländer «Bestandserhaltung» global eine NE ausschliesst.

Der Zugang zu und die gerechte Verteilung von Gütern und Dienstleistungen weltweit im Rahmen der Tragfähigkeit der Lebensgrundlagen jetzt und in Zukunft muss für alle unter menschenwürdigen Umständen gesichert sein (Agenda 21). Dieser Prozess kann überaus konfliktreich sein und führt auch immer wieder zu heftigen politischen Auseinandersetzungen oder gar zu Kriegen. Eine ethisch-rationale Politik erheischt aber andere Konfliktlösungsmuster: Im demokratisch-freiheitlichen Rechtsstaat ist innerstaatlich die Gleichberechtigung aller Personen Leitidee. Der

<sup>71</sup> S. u.a.: Hügli, A./Lübcke, P. (1998), Philosophielexikon; Ulrich, P. (1997) Integrative Wirtschaftsethik; Peter, H.-B./Kraut, M. (2000) Entwicklungspolitische Faustregel, Arbeitsdokument DEZA.

<sup>72</sup> Ulrich, P., (1997) Integrative Wirtschaftsethik (S. 59): Diese im Deutschen geläufigste (negative) Version der goldenen Regel wurde von Wilhelm Busch geprägt. Präzisiert durch das Verallgemeinerungsprinzip lautet Kant's Kategorischer Imperativ: «Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könnte».

Grundrechtskatalog<sup>73</sup> der Bundesverfassung beruht unter anderem darauf. Diese Idee soll auch begleitend sein bei der Erarbeitung von Konfliktlösungsstrategien, welche mit lokalen, regionalen und globalen Konflikten in NE zusammenhängen:<sup>74</sup>

Nachhaltige Konfliktlösungsstrategien sind auf der Grundlage von Berechtigung (bzw. Legitimation) und nicht von Macht oder Vorrechten zu konzipieren. Darauf beruht nach Aussage des Bundesrates in den Leitlinien des aussenpolitischen Berichtes 2000 (Bundesrat 2000a) die Interessenabwägung in der schweizerischen Aussenpolitik: *«Schweizerische Aussenpolitik will die Interessen der Schweiz wahren. Sie ist gleichzeitig auch Ausdruck der Verantwortung, die unser Land als Teil der Staatengemeinschaft wahrzunehmen hat. So gesehen bringt das Wortpaar Interessenwahrung und Verantwortung die ethische Grundlage einer nachhaltigen, zukunftsorientierten Politik zum Ausdruck. Es ist dies eine Ethik des Gleichgewichts von Rechten und Pflichten zwischen gleichwertigen Partnern und Partnerländern, die verlangt, dass Interessenkonflikte nach den Regeln legitimer Ansprüche und nicht nach jenen der Machtverteilung unter den Partnern und Trägern von Ansprüchen geregelt werden».*

### 3.1.2. Bundesverfassung

Im Zuge der Bundesverfassungsrevision (BV 1999) wurde die NE in Art. 2 (Zweck) ausdrücklich verankert. Art. 73 trägt den Titel «Nachhaltigkeit» und bezieht sich auf den Schutz der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit im Rahmen ihrer Nutzung durch den Menschen. Zur Zeit gibt es auf Bundesebene jedoch noch keine eigentliche Interpretation dieser Begriffe.<sup>75</sup> Ebenso wenig lässt sich eine solche aus der parlamentarischen Debatte ableiten. Die Auslegung bildet vielmehr Teil des politischen Prozesses auf dem Weg zur NE. Auch ist festzustellen, dass die obigen Erwägungen zur ethisch orientierten Politik der Nachhaltigkeit in die verfassungsrechtliche Grundordnung des Staates eingebettet sind. In der Einleitung zur Bundesverfassung werden Sinn und Zweck der Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates und damit als normativer Rahmen für staatliches Handeln so umschrieben:

Die Verfassung

- verbrieft die Grundwerte der staatlichen Gemeinschaft,
- legt die wichtigsten Regeln (Normen) fest, welche ein freies, friedliches und sicheres Zusammenleben ermöglichen,
- bestimmt das Fundament für den freiheitlichen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die Direkte Demokratie und den Föderalismus.

<sup>73</sup> R. Ackeret (2000) definiert in «Grundrechte und Rechtsschutz, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform» Grundrechte folgendermassen: «Als Grundrechte bezeichnet man die fundamentalen Rechtspositionen, welche Personen und Bürgern um ihrer selbst willen und im Zusammenhang mit der rechtsstaatlichen und demokratischen Grundordnung unserer Gesellschafts- und Staatsordnung zukommen».

<sup>74</sup> In Kap. 5 wird auf festgestellte «Hauptkonflikte» zwischen Politiksektoren eingegangen. Diese lassen sich in der Regel als Konflikte zwischen den drei Dimensionen NE subsumieren.

<sup>75</sup> Auskunft Bundesamt für Justiz an die Berichtsverfassenden, Frühsommer 2000.

Mit der Präambel bindet die Verfassung das Schweizervolk und die Kantone ein

- in die Verantwortung gegenüber der Schöpfung,
- in das Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken,
- in den Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben,
- ins Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und
- in die Gewissheit, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass sich die Stärke des Volkes misst am Wohl der Schwachen.

Der nach ethischen und Gerechtigkeitskriterien zu vollziehende Ausgleich zwischen verschiedenen Ansprüchen, Lebensformen und -entwürfen als Voraussetzung für «nachhaltige Entwicklung» stimmt somit überein mit der Präambel der Bundesverfassung. Der Sprecher der die BV vorberatenden ständerätlichen Kommission nannte die Präambel in der parlamentarischen Verfassungsdebatte ein Grundsatzprogramm, eine philosophische Grundlage, welche in gedrängter Form die Ziele der Verfassung nenne, auch wenn sich daraus keine konkreten Rechte und Pflichten ableiten liessen (Ständerat 1998, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998). Gleichzeitig hielt der für die Verfassungsrevision zuständige Bundesrat Koller fest, dass das Prinzip der NE seit den Konferenzen von Rio und Kyoto ausdrücklich Bestandteil der Bundespolitik ist (Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998). Somit ist Nachhaltigkeit nach Verfassung im Sinne der Agenda 21 zu interpretieren.

Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele

Aus ethischer Sicht ist vor allem auf den zweiten Titel der BV hinzuweisen, der die Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele festhält. Die Grundrechte sind einklagbare Rechte für alle, die Bürgerrechte sind den Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten und bei den Sozialzielen handelt es sich um Staatszielbestimmungen, welche als solche nicht einklagbar sind. Aber sie sollen dem Staat, insbesondere der Gesetzgebung, die Richtung weisen. In der ständerätlichen Verfassungsdiskussion wurde gesagt, dass dies die Pfeiler des sozialen Rechtsstaates Schweiz seien, dass damit das Aufeinanderbezogensein von Freiheit und Ausgleich betont werde, was guter eidgenössischer Tradition und den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen im Lande entspreche (Ständerat 1998, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1998). Die neu in der Präambel der Verfassung festgehaltene Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen entspricht einer Kernforderung der Konferenz von Rio (Agenda 21).

Auch für die Schweiz verpflichtend

### 3.1.3. Dokumente von Rio

An der UNCED Konferenz in Rio 1992 wurden fünf Dokumente verabschiedet, welche die unterzeichnenden Länder – so auch die Schweiz – verpflichten (Keating, M. 1993):

- Die Erklärung von Rio, in welcher die Rechte und Pflichten der Länder definiert werden,
- Die Agenda 21, ein Plan für eine sozial, wirtschaftlich und umweltmässig nachhaltige Entwicklung,
- Rahmenprinzipien für die nachhaltige Entwicklung von Wäldern,
- Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen,
- Konvention über biologische Vielfalt.

Im Einklang mit der Bundesverfassung

Das Basisdokument ist die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung. Für die Nachhaltigkeitsdiskussion in der Schweiz erachten wir folgende Auswahl von Gedanken zu den Grundsätzen jener Erklärung (Keating, M. 1993) als wichtig, auch wenn sie vorwiegend globale Aspekte beleuchten. Sie stimmen weitgehend überein mit Normen in der Bundesverfassung, politischen Grundsätzen und der einschlägigen Gesetzgebung:

- Die Menschen haben das Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur.
- Die gegenwärtige Entwicklung darf die Entwicklungs- und Umweltbedürfnisse der heutigen und der künftigen Generationen nicht untergraben.
- Die Staaten treffen vorbeugende Massnahmen zum Schutz der Umwelt.
- Wenn eine NE erreicht werden soll, muss der Umweltschutz als integraler Teil des Entwicklungsprozesses betrachtet und darf keinesfalls davon isoliert werden.
- Der Kampf gegen die Armut und der Ausgleich der unterschiedlichen Lebensstandards in verschiedenen Teilen der Welt sind von grundlegender Bedeutung, um eine NE zu erreichen und die Bedürfnisse der Mehrheit der Menschen zu befriedigen.
- Die Staaten arbeiten zusammen, um die Gesundheit und die Integrität der Ökosysteme der Erde zu erhalten, zu schützen und wiederherzustellen. Die Industriestaaten nehmen im Rahmen des Drucks, den ihre Gesellschaften auf den weltweiten Umweltschutz ausüben und im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden technologischen und finanziellen Mittel die Verantwortung wahr, die sie bei den internationalen Bemühungen um eine NE tragen.
- In allen Fällen von Umweltverschmutzung sollte das Verursacherprinzip angewendet werden.
- NE erfordert ein besseres wissenschaftliches Verständnis der Probleme. Die Staaten tauschen gegenseitig Wissen und innovative Technologien aus, um das Ziel der Umweltverträglichkeit zu erreichen.
- Die volle Beteiligung der Frauen ist von entscheidender Bedeu-

tung, wenn eine NE erreicht werden soll. Die Kreativität, der Idealismus und der Mut der Jugend sowie das Wissen der Eingeborenenvölker werden ebenfalls benötigt. Die Staaten anerkennen und wahren die Identität, Kultur und Interessen von Eingeborenenvölkern.

- Friede, Entwicklung und Umweltschutz sind ineinander verflochten und voneinander untrennbar.

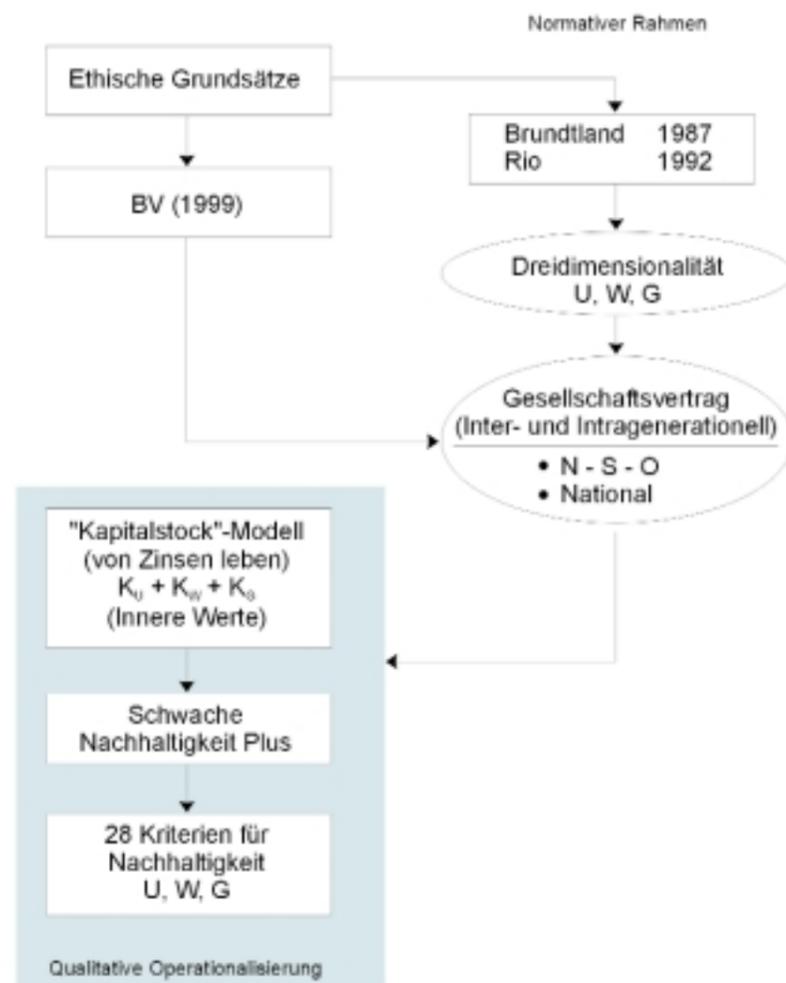
### 3.2. Methodischer Rahmen

#### 3.2.1. Das Kapitalstockmodell

Eine Grundvoraussetzung für Bewertungskonzepte der Nachhaltigkeit ist, dass sie sowohl ökologische als auch ökonomische und gesellschaftliche Aspekte mit «vergleichbaren Ellen» beschreiben, möglichst nachvollziehbar und intersubjektiv<sup>76</sup> vergleichen, bewerten und allenfalls messen können. In diesem Bericht wurde dazu ein zweistufiges Modellkonzept entwickelt. Es basiert auf der oberen Stufe auf dem Kapitalstockmodell, wie es bei der Weltbank von einer Gruppe um Ismail Serageldin für die drei Nachhaltigkeitsdimensionen bzw. Kapitalstöcke Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt wurde (Serageldin 1994). Auf der unteren Konkretisierungsstufe werden diese drei Kapitalstöcke mit Hilfe von Kriterien in insgesamt 28 Komponenten gegliedert.

Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gleichwertig behandeln

<sup>76</sup> So sehr mehr man diese Ellen auch im Detail aufgliedert, letztlich kommt man zu einer Ebene wo eine subjektive Bewertung unumgänglich wird. Bestenfalls geschieht die Bewertung dann mit einem «wissenschaftlichen Expertenurteil» – jedoch geht die Nachvollziehbarkeit für andere verloren. Je tiefer diese Ebene liegt, umso transparenter ist aber der gesamte Prozess.



Figur 5: Schematischer Überblick über das methodische Konzept für die Beurteilung von Nachhaltigkeit: Grundlage bildet der normative Rahmen. Das methodische «Bewertungskonzept» besteht aus dem Kapitalstockmodell. Die Kapitalstockgrößen werden mit insgesamt 28 Kriterien detaillierter beschrieben (vergleiche Tabelle 5).

Von den Zinsen statt vom Kapital leben

Das Kapitalstockmodell konkretisiert das allgemeine Prinzip der Nachhaltigkeit mit einem erweiterten Begriff des «Kapitals» das nicht aufgezehrt werden darf, sondern erneuert und aufgebaut werden muss. Demnach ist Nachhaltigkeit dann gegeben, wenn man auf Dauer von den Zinsen und nicht vom Kapital lebt. Als Nachhaltigkeits-Kapital ( $K_{ne}$ ) zählt dabei nicht nur das Wirtschaftskapital ( $K_w$ ), sondern auch das Natur- bzw. Umweltkapital ( $K_u$ ) und das gesellschaftliche Kapital ( $K_g$ )<sup>77</sup>. Zudem umfasst das Wirtschaftska-

<sup>77</sup> Das Gesellschaftskapital ist noch in zwei Untergruppen unterteilbar: Das Humankapital  $K_h$  (Bildung/Ausbildung und Befähigung der einzelnen Menschen) und das Sozialkapital  $K_s$ , das durch den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft gegeben ist.  $K_g = K_h + K_s$ , vergleiche Serageldin (1994), Pearce (1993), Freitag (2000).

pital nicht nur die eine Grösse BIP, sondern auch noch eine Reihe anderer Kriterien (vergleiche Tabelle 5 und Annex 2).

$$K_{ne} = K_u + K_w + K_g$$

Dieses Grundmodell bildet das methodische Grundgerüst, nach welchem im vorliegenden Bericht die Bedeutung und der Stand der Bundespolitik in einzelnen Politiksektoren und als Ganzes hinsichtlich der NE erörtert und beurteilt werden. Das Modell ist konzeptionell leicht zu verstehen und stellt auch ein einleuchtendes gedankliches Ordnungsmuster und somit ein geeignetes Instrument zur interpersonellen Kommunikation und gemeinsamen Verständnisbildung dar. Es bringt zum Beispiel zum Ausdruck, dass Bildungsinvestitionen<sup>78</sup> dazu angelegt sind, das Humankapital als Teil des Gesellschaftskapitals zu vergrössern und damit u.a. auch Voraussetzungen schaffen können, um das soziale, wirtschaftliche und ökologische Kapital zu erweitern. Dies stellt seinerseits einen Beitrag zur NE dar. Je nach Inhaltsprofil und normativem Rahmen solcher Bildungsinvestitionen werden die Kapitalstöcke Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt unterschiedlich beeinflusst, und zwar positiv oder negativ.

Mit dem Begriff Kapital und Zinsen wird auch das für Nachhaltigkeitsbetrachtungen fundamentale Konzept der zeitlichen Veränderungen und Trägheits-Dynamik von Entwicklungen eingeführt – nämlich die Dualität zwischen Stock- oder Vorratsvariablen einerseits und Flussvariablen andererseits. So wird Humankapital nur langsam über geeignete Bildungsinvestitionen aufgebaut, oder es veraltet infolge stagnierender Bildungssysteme. Bildungsinvestitionen sind die Flussvariablen, welche Humankapital aufbauen, ähnlich wie Investitionen in Verkehrs- oder Telekommunikationssysteme das Wirtschaftskapital aufbauen oder wie der Verbrauch von fossilen Energien und die Belastung von Gewässern, Böden und der Luft mit Schadstoffen das Umweltkapital vermindern.

Das Kapitalstockmodell bildet diese für die NE wichtige trägheitsdynamische Eigenschaft von technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen konzeptionell gut ab. Daraus wird ersichtlich, dass die Frage der Nachhaltigkeit eines Systems (etwa der «Mobilität» oder der «Schweiz») nicht allein anhand der absoluten Kapitalstockgrößen zu beurteilen ist. Vielmehr muss auch nach den Flussvariablen gefragt werden, das heisst nach den zeitlichen Veränderungen der Kapitalstöcke. Sinnvoll lässt sich also nur erkunden, ob eine bestimmte zeitliche Veränderung näher zu, oder aber weiter weg von einem nachhaltigen Entwicklungspfad führt –

<sup>78</sup> Das Modell wird auch in aktuellen politischen Äusserungen bildhaft verwendet: In einer Rede am 30.10. 1999 kommentierte Bundesrat Pascal Couchepin Bildung als nachhaltigkeitsfördernde Investitionen sinngemäss so: Bildungsinvestitionen und ein hoher Bildungsstand senken die Arbeitslosigkeit; sie haben zum Beispiel dazu beigetragen, die Arbeitslosigkeit in den späten 90er Jahren von 5.5% auf 2.5% zu senken.

Zeitdimension, Trägheits-Dynamik und Rückkopplungen

sei dies durch einen äusseren Trend oder als Resultat einer bestimmten Politik. Hingegen kann man von nachhaltigkeitsverträglichen oder -unverträglichen Eigenschaften eines Systems (Mobilität, Wirtschaftsordnung, Werthaltungssystem) reden. Verträglich sind sie dann, wenn dieses System durch innere Rückkopplungen von selbst Kräfte erzeugt, um Abweichungen von einem nachhaltigen Pfad entgegenzuwirken.

Dort, wo soziale, wirtschaftliche oder ökologische Zustände heute weit vom Nachhaltigkeitsziel entfernt sind, muss man wegen der Systemträgheit Verbesserungspfade mit nachhaltigkeitsverträglichen Anpassungsfristen vorsehen.<sup>79</sup> Ähnliches gilt, wenn äussere Trendkräfte die Entwicklung von einem Nachhaltigkeitspfad abdrängen. In dieses Grundmodell lassen sich nun verschiedene Zusatzbedingungen und Anwendungsregeln für Nachhaltigkeit einbauen:

Zusatzbedingungen für Nachhaltigkeit beachten

- *Starke und schwache Nachhaltigkeit und Substitutionsprozesse*  
Hier geht es um die Frage der Substituierbarkeit von Kapitalstöcken. Starke Nachhaltigkeit verlangt, dass kein Teilkapitalstock (Ku, Kw, Kg) zu lange Zeit abnehmen darf, während schwache Nachhaltigkeit diese Bedingung nur für das gesamte Nachhaltigkeitskapital Kne stellt. Schwache Nachhaltigkeit erlaubt also beispielsweise den Abbau des Umweltkapitalstockes, solange als «Kompensation» mehr Wirtschafts- oder Sozialkapital geschaffen wird, etwa durch Infrastrukturen oder stabile soziale Verhältnisse. Starke Nachhaltigkeit schränkt die Bedingungen an die Substituierbarkeit zwischen Kapitalstöcken ein. Aber auch für die schwache Nachhaltigkeit gilt eine wichtige Einschränkung: Der Abbau von nicht erneuerbaren Ressourcen – etwa fossile Energien oder Metalle – kann nur soweit gehen, dass rechtzeitig gleichwertige Substitute entwickelt und verfügbar werden (vergl. Pearce 1993, S. 16ff.). Sonst wirkt sich die Knappheit beim Kapitalstock Umwelt auch auf die Kapitalstöcke Wirtschaft und Gesellschaft negativ aus.
- *Minimal-Bedingungen für schwache Nachhaltigkeit*  
Es gibt Bereiche, wo Nachhaltigkeit unverzichtbare Minimalbedingungen verlangt: Das können gesundheitlich relevante Umweltnormen (Luftverschmutzung), sozial-verteilungspolitische Normen (gleiche Chancen, minimale Einkommen und menschenwürdige Lebensbedingungen usw.) oder die Gewährleistung der Menschenrechte sein. Das bedeutet, dass das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit in gewissen Bereichen als Nachhaltigkeitsbedingung ungenügend ist und durch Minimal-/Maximal-Bedingungen ergänzt werden muss.

<sup>79</sup> Beispiel: Je grösser und je länger die vernachlässigten externen Umweltkosten schon gewesen sind, umso mehr Zeit wird für eine Korrektur benötigt, wenn nicht – zum Beispiel wegen ausgelöster Arbeitslosigkeit – Wirtschafts- und Sozialkapital darunter leiden sollen.

- *Umgang mit Unsicherheit und Grossrisiken*  
Instrumente für die Beurteilung von Nachhaltigkeit müssen auch in der Lage sein, politikorientierte Fragen zur Technologie mit gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder ökologischen Grossrisiken<sup>80</sup> (kleine Wahrscheinlichkeit, aber sehr grosses und irreversibles Schadenpotenzial) nach einheitlichen und möglichst objektiven Massstäben konkret zu beurteilen. Dabei geht es nicht nur um schwarzweisse, absolute Ja/Nein-Antworten, sondern um differenziertere Risiko-Politiken, also eher um Verfahrens- und institutionelle Lösungen als um materielle Antworten. Konzeptionell ist das Kapitalstockmodell zusammen mit Ansätzen der auf Dialog basierten Risiko-Analyse und -Bewertung ein geeignetes Instrument, um solche Prozesse zu unterstützen.
- *Intergenerationelle und intragenerationelle Auswirkungen*  
Die Nachhaltigkeitsdefinition gemäss Brundtland, der normative Rahmen und die Operationalisierung mit dem Kapitalstockmodell umfasst nicht nur die intergenerationelle<sup>81</sup>, sondern auch die intragenerationelle<sup>82</sup> Dimension. Intergenerationelle Auswirkungen entstehen, wenn heute vorhandener Kapitalstock abgebaut und verbraucht wird und dadurch die Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung zukünftiger Generationen eingeschränkt werden. Beispiele sind die Zerstörung der Umwelt oder der Verbrauch nicht erneuerbarer Rohstoffe ohne rechtzeitigen und gleichwertigen Ersatz; aber auch die Zerstörung stabilitätsfähiger soziokultureller und politischer Gefüge. Intragenerationelle Auswirkungen sind dann nachhaltigkeitsrelevant, wenn sie dazu führen, dass einzelne Bevölkerungsteile der heutigen Generation ihre Bedürfnisse<sup>83</sup> nicht befriedigen können. Relevant ist eine Umverteilung dann, wenn sie bewirkt, dass legitime Bedürfnisse nicht mehr befriedigt werden können. In diesem Sinn ist eine Verteilungssituation dann nicht nachhaltig, wenn ein Teil der Gesellschaft unter der Armutsgrenze leben muss. Zwischen intra- und intergenerationellen Auswirkungen besteht eine Verknüpfung (vgl auch Kap. 6.2). Häufig wirken sich intragenerationelle Konflikte auch auf spätere Generationen negativ aus. So führt Armut heute oft dazu, dass auch nachfolgende Generationen arm bleiben, keine Entwicklungschancen haben und ihre legitimen existenziellen Bedürfnisse nicht befriedigen können.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Aktuelle Beispiele: Atomenergie, Grosschemie, Bio- und Gentechnologie, Telematik (aus gesellschaftlicher Perspektive), aber auch Waffenarsenale und Produktionskapazitäten, die instabile internationale Finanzarchitektur oder andere weniger technisch scheinende wirtschaftspolitische Infrastrukturen.

<sup>81</sup> Interessenskonflikte zwischen verschiedenen Generationen innerhalb der Schweiz oder im Nord-Süd-Ost Kontext.

<sup>82</sup> Heutige Interessens- und Verteilungskonflikte zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen innerhalb der Schweiz oder zwischen der Schweiz (bzw. der Gesamtheit der Industrieländer) und Bevölkerungsteilen in den Entwicklungs- und Transitionsländern.

<sup>83</sup> Beispielsweise definiert durch die in der Sozialhilfe üblichen Standards.

<sup>84</sup> Z.B. weil prekäre familiäre oder soziale Situationen zur Vernachlässigung der Ausbildung der Kinder führen.

Dies gilt sowohl für Verteilungskonflikte innerhalb der Schweiz als auch im Nord-Süd-Ost Kontext.

Technischer Fortschritt gewährleistet noch keine nachhaltige Entwicklung

Ob man für NE die Bedingung schwache oder starke Nachhaltigkeit stellt, hat weitreichende Folgen – zum Beispiel im Umgang mit nicht erneuerbaren Naturressourcen im Umweltkapitalstock oder mit Erfindungen und Technologien mit noch nicht erkennbaren, aber potenziell sehr grossen Spätfolgen. Es gibt dabei unterschiedliche Haltungen hinsichtlich der Möglichkeiten des technischen Fortschrittes im Rahmen marktwirtschaftlicher Mechanismen. Geht man optimistischerweise von der Grundannahme perfekt funktionierender Technologiemarkte aus, so verschwinden Ressourcenprobleme per Definition; unerwartete Spätschäden, die bei der Anwendung risikobehafteter Techniken entstehen, können mit neuen Techniken wieder behoben werden<sup>85</sup>. Es wird dabei angenommen, dass die Märkte immer rechtzeitig und von selbst für die Substitution von erschöpften Ressourcen mit gleichwertigen oder besseren Ressourcen und Technologien sorgen werden. Aufgrund solcher Annahmen gelangt man zum Schluss, dass schwache Nachhaltigkeit für NE genügt. Das Vorsorgeprinzip verliert in diesem Zusammenhang seine Bedeutung. Die Autorinnen und Autoren dieses Berichtes erachten solche Annahmen als ebenso wirklichkeitsfremd, wie wenn man jeden technischen Fortschritt verneinte. Sie gehen deshalb von einem Konzept «schwache Nachhaltigkeit PLUS» aus.

«Schwache Nachhaltigkeit Plus», ein Mittelweg

Das Konzept «Schwache Nachhaltigkeit Plus» liegt zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit. Es bedeutet schwache Nachhaltigkeit mit Zusatzbedingungen, um ungenügend funktionierende Substitutionsprozesse sowie Schwellenwerte als gesellschaftlich normative Nachhaltigkeitsbedingungen zu berücksichtigen – zum Beispiel für Umweltbedingungen, Armuts- und Verteilungsfragen, oder technische Grossrisiken, usw.

Breit abgestützte Grundlagen

### 3.2.2. Der Kriterienraster

Für die detailliertere und operationelle Beschreibung der drei Kapitalstockgrössen Ku, Kw und Kg definieren wir für jede von ihnen eine vergleichbar grosse Zahl von Kriterien<sup>86</sup>. Deren inhaltliche «Summe» (im Boolschen Sinne) bestimmt den jeweiligen Kapitalstock. Eine Reihe von offiziellen Dokumenten bilden die Grundlage, um solche Kriteriensets nachvollziehbar abzuleiten. Zusätzlich zum ethisch verankerten normativen Rahmen handelt es sich dabei vor allem um folgende fünf Dokumente, die selbstverständlich auch in den normativen Rahmen eingeflossen sind:

<sup>85</sup> Vergleiche dazu das »Durchbrecherprinzip« in Binswanger et al. (1978).

<sup>86</sup> Der Begriff »Kriterien« soll deutlich machen, dass es sich in erster Linie um qualitative Kriterien und sehr viel weniger um quantitative Indikatoren handelt. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Kriterien auch quantitativ als aussagekräftige Indikatoren messbar sind. (z.B. BIP/Kopf, Arbeitslosigkeit, Armutsanteil, Einkommensdisparitäten, Energieverbrauch).

- Agenda 21;
- Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 (Abschnitt 3.1.2);
- Strategie des Bundesrates «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» (Abschnitt 1.1.2);
- UVEK Departementsstrategie (Abschnitt 1.1.4);
- BFS/BUWAL (1999): Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Materialien für ein Indikatorensystem<sup>87</sup>.

Die Agenda 21 verlangt von den Ländern und internationalen Institutionen «für alle Menschen verfügbare» Indikatoren zur NE. Weltweit werden daher seit einigen Jahren durch zahlreiche Institutionen, Organisationen und Länder für die Beschreibung «nachhaltiger Entwicklung» Kriterien- und Indikatorenlisten erarbeitet, die teilweise auf sehr unterschiedlichen Grundsätzen aufbauen. Praktisch alle wollen jedoch eine Art Evaluation der NE mit Aussagen über den Stand, den Trend, die Fort- und Rückschritte ermöglichen. Dies ist aber umso schwieriger zu erreichen, als bisher nirgends eine allgemein akzeptierte, zum Beispiel auf die Bundesverfassung abgestützte, einfache, fass- und umsetzbare Auslegung von NE besteht.<sup>88</sup>

Agenda 21: Standortbestimmung mit vielfältigen Ansätzen

Im Rahmen einer Pilotstudie haben sich die Bundesämter für Statistik (BFS) und Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 1999 mit der Anwendbarkeit der Indikatorenliste der Kommission für NE der Vereinten Nationen (CSD)<sup>89</sup> für die Schweiz auseinandergesetzt. Dabei wurden drei Ziele verfolgt (BFS/BUWAL 1999):

Pilotstudie BFS/BUWAL: massgeschneiderte Ziele für die Schweiz

1. Evaluation und Präsentation einer ersten, begrenzten Liste von Indikatoren zur NE, die auf die Schweiz abgestimmt und für die drei Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt repräsentativ sind.
2. Lancieren einer Diskussion mit interessierten Kreisen, um deren Bedürfnisse und Erwartungen festzustellen.
3. Sammeln von Erfahrungen für die Umsetzung eines differenzierten Indikatorensystems zur NE.

Die Liste der 134 Indikatoren des CSD zielt auf die Umsetzung von NE auf globaler Ebene und ist daher für jedes einzelne Land anzupassen. Die schweizerische Pilotstudie umfasst nach einem Eignungs- und Auswahlverfahren noch 33 der CSD-Indikatoren: 9 Sozial-, 5 Wirtschafts- und 19 Umweltindikatoren. In der Pilotstudie wird jedoch ausdrücklich festgehalten, dass es mit Hilfe der Indikatoren keinesfalls möglich sei, die Nachhaltigkeit einer Gesellschaft als absoluten Wert zu messen.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Diese Indikatoren sind auf einer tieferen/konkreteren Ebene angesiedelt als die Nachhaltigkeitskriterien, die hier gebraucht werden können.

<sup>88</sup> Für die Schweiz hat IDARio nach der UNCED 1992 «Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung» zu Händen der Bundesämter entwickelt und 1995 publiziert (IDARio 1995).

<sup>89</sup> Commission on Sustainable Development; CSD.

<sup>90</sup> Inzwischen haben BFS und BUWAL das Folgeprojekt «Monitoring Nachhaltige Entwicklung (monet)» lanciert, in welchem ein spezifisch für die Schweiz geeignetes Indikatorenset ausgearbeitet wird (BFS/BUWAL 2000).

Übersichtlicher, transparenter und nachvollziehbarer Kriterienraster

Was Nachhaltigkeit für unsere Gesellschaft bedeuten kann oder soll, vermag auch das vorliegende Projekt nicht absolut festzulegen. Es kann aber insofern einen Meilenstein für die Nachhaltigkeitsdiskussion in der Schweiz darstellen, als es

- die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft – gleichwertig in seine Überlegungen mit einbezieht,
- die beiden bis anhin eher im Hintergrund stehenden Dimensionen Wirtschaft und Gesellschaft jedoch besser und vergleichbarer herausarbeitet und
- gleichzeitig das Konfliktpotenzial zwischen den Dimensionen klarer aufzeigt.

Es ist nicht möglich, Nachhaltigkeitspolitik ohne einen normativen Rahmen zu erörtern – sei dieser nun explizit sichtbar gemacht oder aber implizit im Dunkeln gehalten. Bossel meint dazu: «In a world of limited resources, we cannot escape an ethical choice». Bossel geht noch weiter und schreibt: «Show me your indicator list, and I will tell you, what your ethics are!» (Bossel 1996). Ebenso kann auf der unteren Stufe niemandes Liste von Kriterien oder Indikatoren gänzlich frei sein von subjektiven Interpretationen des Nachhaltigkeitsbegriffes. Denn nicht erst die (spätere) Kombination und Gewichtung der einzelnen Kriterien ist normativ, schon die Auswahl und Weglassung von Kriterien ist es.

Die Autorinnen und Autoren dieses Berichtes haben versucht, einen übersichtlichen, transparenten und möglichst nachvollziehbaren Kriterienraster zu entwickeln (siehe Tabelle 5) der auf einem deklarierten normativen Rahmen beruht. Er berücksichtigt die wichtigsten, vorwiegend qualitativen «Massstäbe» für die drei Kapitalstöcke, welche in der Agenda 21, insbesondere aber in der Bundesverfassung sowie in den übrigen oben aufgelisteten Schlüsseldokumenten enthalten sind. Diese Kriterien sind daher nicht zufällig, sondern widerspiegeln grundlegende Werte der Bundesverfassung. Die Wahl qualitativer Massstäbe<sup>91</sup> bezweckt dabei auch, keine in diesem Projekt uneinlösbare Genauigkeit vorzutäuschen. Die Verfasserinnen sind sich bewusst, dass sich mit Daten bestimmte Trends für oder gegen NE in einzelnen Aspekten untermauern lassen. Daten können aber niemals ein objektiv messbares und aggregiertes Gesamtbild der NE wiedergeben. Die Begründung und Verankerung der Kriterien der drei Kapitalstöcke in den einzelnen Dokumenten wird im Annex 2 dargestellt.

91 bzw. der Verzicht auf einen Anspruch auf quantitativ-objektive Messbarkeit.

Umwelt (KU) Umweltqualität und Natürliche Ressourcen	Wirtschaft (KW) Wohlstand und Zukunftsfähigkeit	Gesellschaft (KG) Human- und Sozialkapital
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Artenvielfalt</li> <li>2. Klima, Ozonschicht</li> <li>3. Emissionen</li> <li>4. Landschaft, Kultur-, Naturraum</li> <li>5. Wasser</li> <li>6. Stoffe, Organismen, Abfälle</li> <li>7. Energie</li> <li>8. Boden, Fläche, Fruchtbarkeit</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. BIP pro Kopf</li> <li>2. Qualität und Effizienz der Infrastruktur und Dienstleistungen der öffentl. Hand</li> <li>3. Wertvermehrende Investitionsquote</li> <li>4. Langfristig tragbare Staatsverschuldung</li> <li>5. Ressourceneffizienz</li> <li>6. Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>7. Qualitatives und quantitatives Arbeitskräftepotenzial</li> <li>8. Innovationsfähigkeit und leistungsfähige Forschung</li> <li>9. Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zum Wohle der Gesamtwirtschaft</li> <li>10. Wirtschaftliche Entwicklung des Südens und Ostens</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bildung, Lernfähigkeit</li> <li>2. Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit</li> <li>3. Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität, Selbstverantwortung</li> <li>4. Identität, Kultur</li> <li>5. Werthaltung</li> <li>6. Solidarität, Gemeinschaft, sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit</li> <li>7. Offenheit, Toleranz, Wandlungsfähigkeit</li> <li>8. Soziale Sicherheit, Armut</li> <li>9. Rechtssicherheit</li> <li>10. Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation</li> </ol>

Tabelle 5: Darstellung der drei Kapitalstöcke mittels eines Kriterienrasters, der sich auf offizielle Dokumente für die inhaltlich detaillierte Umschreibung des Begriffes Nachhaltigkeit abstützt (Bundesverfassung, Brundtland-Bericht, Agenda 21, Keating 1993). Die drei Kriterienlisten beschreiben, was unter dem entsprechenden Kapitalstock verstanden wird.

### 3.2.3. Anwendung

In einem nächsten Schritt wird das Kapitalstockmodell mit den zugehörigen Kriterienlisten verwendet, um folgende vom Auftraggeber gestellte Projektfragen<sup>92</sup> zu beantworten:

Wo steht der Bund und wie könnte es weitergehen?

- *Bestandesaufnahme:* Welches ist der Stand der Bundespolitik hinsichtlich Realisierung einer NE, was wurde seit Rio 1992 erreicht und wo bestehen Lücken?
- *Perspektiven:* Welches sind mögliche Handlungsansätze auf dem weiteren Weg hin zu einer NE?

Um diese Fragen analytisch erörtern zu können, wurde die Bundespolitik in fünf Politikbereiche mit 25 Politiksektoren gegliedert (vergleiche Tabelle 6).

25 Politiksektoren unter der Lupe

92 Diese Fragen entsprechen indirekt denjenigen, welche die UNO an die Regierungen mit Blick auf die UNO-Folgekonferenz 2002 (Rio+10) gestellt hat: (1) Was sind die wichtigsten erreichten Fortschritte im Bereich nachhaltiger Entwicklung in Ihrem Land, und welche Faktoren haben diesen Fortschritt begünstigt? (2) Welches waren die grössten Hindernisse und Mängel, die das Realisieren von Nachhaltigkeitszielen erschwert haben? (3) Welches sind die grössten Herausforderungen, um nachhaltige Entwicklung in Ihrem Land zu erreichen?

I. Bereich Gesellschaft:	
Die Schweiz – Identitätsraum für heutige und künftige Generationen	
1	Politik der sozialen Sicherheit
2	Gesundheitspolitik
3	Kulturpolitik
4	Bildungs- und Wirtschaftspolitik
5	Gleichstellungspolitik
6	Politik der Informationsgesellschaft
II. Bereich Wirtschaft:	
Zukunftsfähiger Denk-, Werk- und Finanzplatz Schweiz	
7	Wirtschafts- und Standortpolitik
8	Finanz- und Steuerpolitik
9	Arbeitsmarktpolitik
10	Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiepolitik
11	Agrarpolitik
III. Bereich Umwelt, Raum und Infrastruktur:	
Natürliche Lebensgrundlage und Infrastruktur für heutige und künftige Generationen	
12	Raumordnungspolitik
13	Umweltpolitik
14	Verkehrspolitik
15	Energiepolitik
16	Waldpolitik
IV. Bereich Aussenpolitik:	
Die Schweiz als Partnerin der Welt	
17	Aussenwirtschaftspolitik
18	Entwicklungspolitik
19	Europäische Integrationspolitik
20	Sicherheits- und Friedenspolitik
21	Migrationspolitik
22	Umweltaussenpolitik
V. Bereich Staat und Institutionen:	
Für eine zukunftsfähige Schweiz	
23	Föderalismus
24	Direkte Demokratie
25	Staatsleitung

*Tabelle 6: Liste der 25 untersuchten Bundes-Politiksektoren und deren Zusammenfassung in fünf Politikbereiche.*

#### Methodisches Neuland

Zwar zeigt Tabelle 6 eine sektorale Gliederung, doch fokussieren die Analysen stark auf gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Sektoren und Bereichen. Die Analyse jedes Sektors umfasst die folgenden Schritte:<sup>93</sup>

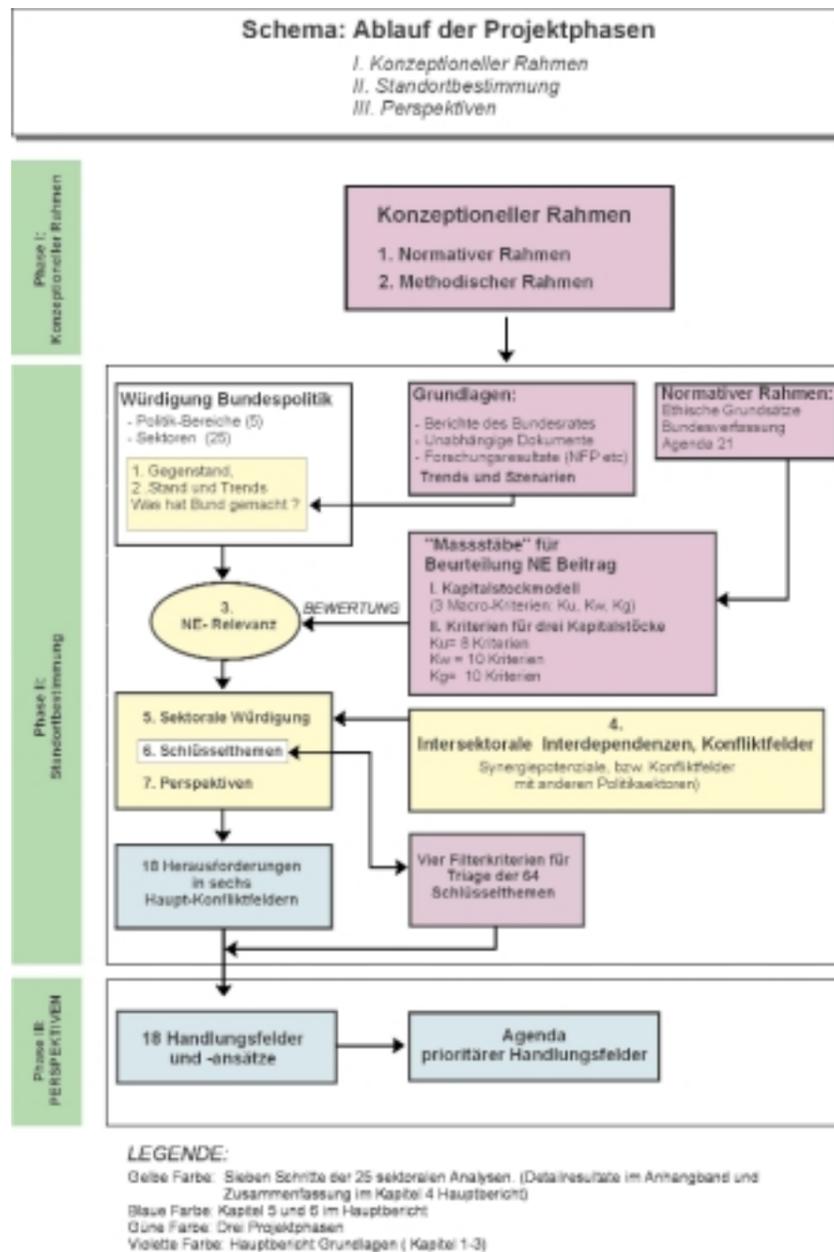
- 1: Gegenstand
- 2: Stand der Bundespolitik und Trends
- 3: Relevanz (der Sektorpolitik) für nachhaltige Entwicklung
- 4: Interdependenzen und Konfliktfelder
- 5: Würdigung der Bundespolitik
- 6: Schlüsselthemen (als einzelne Herausforderungen für die Zukunft)
- 7: Perspektiven

Figur 6 zeigt das Ablaufschema dieser sektoralen Analysen. Die letztlich daraus resultierenden 64 Schlüsselthemen werden in sechs Hauptkonfliktfeldern mittels vier Filterkriterien zu 18 Herausforderungen zusammengeführt. Anschliessend werden daraus in 18 entsprechenden Handlungsfeldern Handlungsansätze abgeleitet. Der Schritt 2, «Stand der Bundespolitik und Trends», bildet eine Grundlage für die Bestandesaufnahme und berücksichtigt auch exogene Trends. Deren wichtigste sind im Kapitel 2 «Szenarien und Trendentwicklungen» zusammengefasst.

Als ein entscheidender Schritt hat sich die sogenannte Relevanzanalyse (Schritt 3) erwiesen. Damit wurde methodisch Neuland betreten. Sie versucht anhand der einzelnen Kriterien auf einheitlicher Basis die Frage zu beantworten, wie relevant jede einzelne Sektorpolitik für NE ist, und zwar für jedes der in Tabelle 4 dargestellten Kriterien. Für diese Studie wurde der Begriff der Nachhaltigkeits-Relevanz als zusammengesetzte Grösse aus folgenden Aspekten verwendet:

- Theoretisches Einflusspotenzial des Politiksektors X auf das Kapitalstockkriterium Y
- Geschätzte heutige Nachhaltigkeitslücke im Politiksektor
- Langfristig erwartete Trendlücke: Wie stark führen äussere Trends weg vom Nachhaltigkeitspfad?

<sup>93</sup> Die Ergebnisse der Sektoranalysen sind in einem separaten Anhangsband zusammengestellt (Agem 2001).



Figur 6: Ablaufschema des Projektes in drei Phasen.

Die in Tabelle 7 mit einem bis drei (•••) Punkten bewertete NE-Relevanz lässt sich logisch in der folgenden «Boolschen» Form beschreiben:

$$R_{NE} = [\text{Theoret. Einflusspot}] \text{ UND } \{ \{ \text{Politiklücke} \} \text{ ODER } \{ \text{Trendlücke} \} \}$$

Das bedeutet, dass die NE-Relevanz für unserer Analyse:

- Nur die Intensität – nicht aber das Vorzeichen – des theoretisch möglichen Einflusses der Sektorpolitik X auf das NE-Kriterium darstellt, dass aber die Wirkungsrichtung gegeben ist: vom Politiksektor auf das Kapitalstockkriterium
- Gross ist, wenn nicht nur das theoretische Einflusspotenzial,

sondern gleichzeitig auch (UND) entweder eine grosse Politiklücke besteht (man hat das Problem nicht im Griff) ODER äussere Trends vom Nachhaltigkeitspfad wegführen.

Dieses Vorgehen erlaubt es, die Relevanz im definierten Sinn für jedes Kriterium und jeden Politiksektor relativ einheitlich und transparent zu beurteilen.<sup>94</sup>

Die Grundfrage nach der Nachhaltigkeitsrelevanz wurde also auf tiefer Desaggregationsebene erörtert und beurteilt, nämlich der Reihe nach für die insgesamt 28 Kriterien bzw. Komponenten des Nachhaltigkeitskapitals – und dies für alle 25 Sektoren. Das entspricht einem Bottom-up-Ansatz. Wie stark der Einfluss der Sektorpolitik X auf die Kapitalstock-Komponente Y (dargestellt mit 0–3 Punkten für nicht erkennbare bis starke Relevanz) eingeschätzt wird, geschieht nach bestem Wissen und Gewissen aufgrund von Expertenbeurteilungen. Es kann daher eingewendet werden, dass mit dieser Methodik die Willkür bei der Beurteilung der NE-Relevanz<sup>95</sup> nicht überwunden, sondern lediglich auf ein tieferes Analyseniveau verlagert werde. Dies trifft zu; doch besteht der Fortschritt darin, dass mehr Transparenz, Nachvollziehbarkeit und damit Kritikfähigkeit gewonnen werden. Auch können die Auswirkungen von unsystematischen «Fehleinschätzungen» auf der Ebene einzelner Kriterien bei der «Aggregation nach oben» teilweise ausgeglichen und verkleinert werden.

Gleichzeitig wird in den Relevanztabellen nach den wichtigsten Interdependenzen mit anderen Politiksektoren hinsichtlich dieses Einflusses gefragt und mit dem Symbol ↔ angezeigt. Schliesslich wird mit dem Zusatzzeichen + neben den Punkten darauf hingedeutet, dass die betreffende Kapitalstockkomponente sich in der Nähe einer Mindestschwelle befindet. Tabelle 7 zeigt ein Beispiel einer solchen Relevanztabelle.

Die Erläuterungen zu den Relevanztabellen enthalten die Informationen, um Interdependenzen und Konfliktfelder (Schritt 4 in Figur 6) beurteilen und die Schlüsselthemen und Herausforderungen für die künftige Bundespolitik (Schritt 6) ableiten zu können. Aus dem Vergleich des Standes der Bundespolitik (Schritt 2) und den Ergebnissen der Relevanz- und Interdependenzanalyse (Schritte 3 und 4) lässt sich die Bundespolitik<sup>96</sup> (Schritt 5) würdigen. Daraus ergibt sich schliesslich die Perspektive für die Weiterent-

Transparenter gemacht und Fehleinschätzungen begrenzt

Wie werden die Ergebnisse der Relevanzanalysen angewendet?

<sup>94</sup> Verschiedene Tests mit interpersonellen Vergleichen der Einschätzung der Relevanz einzelner Politiksektoren unterstützt diese These.

<sup>95</sup> Durch die Zuweisung einer Anzahl von Punkten •.

<sup>96</sup> Aufgrund der Nachhaltigkeitsbedingung »Schwache Nachhaltigkeit-Plus« erfordert diese Würdigung oft eine »Aufrechnung« von Veränderungen verschiedener Komponenten von Kapitalstockgrössen. Dabei spielt das ökonomische Knappheitsprinzip eine Rolle: Die Abnahme eines an sich schon knappen Kapitalstockes kann in dieser Würdigung wichtiger sein als die Zunahme eines reichlich vorhandenen Teilkapitals.

wicklung der Bundespolitik (Schritt 7). Dieser Ablauf der Analyse-schritte ist in Figur 6 graphisch illustriert. Die Resultate der sektoralen Analysen sind im separaten Anhangband dargestellt (Agem 2001). In Tabelle 7 wird das Vorgehen am Beispiel der Sicherheits- und Friedenspolitik illustriert.

Kapitalstock-Kriterium	Einfluss der Sicherheits- und Friedenspolitik	NE-Relevanz
<b>Umwelt</b>		
U1	Artenvielfalt Kriegerische Auseinandersetzungen können Artenvielfalt bedrohen. (↔ Umweltaussenpolitik)	•
U2	Klima	
U3	Emissionen	
U4	Landschaft/Kultur-, Naturraum	Vgl. U8. •
U5	Wasser Wasser (Zugangskonflikte, Überlebensfrage). Die Verknappung natürlicher, produktiver Ressourcen ist heute eine der Hauptursachen für, ebenso wie die Folge von akuten Konflikten. Dies betrifft die unverzichtbaren, erneuerbaren Ressourcen. Sicherheits- und Friedenspolitik hat einen Einfluss auf solche Konflikte, potentiell im negativen wie im positiven Sinne (Golfkrieg). Holz, produktives Landwirtschaftsland, Wasser (Verteilungskonflikte), Fossile Energieressourcen, Öl, Gas. (↔ Entwicklungspolitik)	•••+
U6	Stoffe, Organismen, Abfälle Für Stoffe als Ressourcen siehe U8, für Abfälle: Bewaffnete Konflikte belasten Böden.	•
U7	Energie Konfliktpotenzial vor allem bei fossilen Energien. Vgl. U5.	•••
U8	Boden, Fläche, Fruchtbarkeit Raum (Bodenreformkonflikte), Zerstörung von Bodenfruchtbarkeit; mittlere Relevanz der Sicherheits- und Friedenspolitik.	••
<b>Wirtschaft</b>		
W1	BIP pro Kopf Innere (und äussere) Sicherheit und Stabilität sind zentrale Wirtschaftsfaktoren. Sicherheits- und Friedenspolitik sind sehr relevant.	•••
W2	Qualität und Effizienz der Infrastruktur und Dienstleistungen der öffentlichen Hand Frieden und menschliche Sicherheit als Voraussetzung funktionierender staatlicher Infrastruktur.	
W3	Wertevermehrende Investitionsquote Investiert wird nur in stabilen Ordnungen. (↔Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik)	••
W4	Langfristig tragbare Staatsverschuldung Hohe Militärausgaben können Ursachen von Überschuldung sein.	••
W5	Ressourceneffizienz Bedarf einer funktionierenden Ordnung, und diese wird von Sicherheits- und Friedenspolitik beeinflusst. (↔ Entwicklungspolitik)	••
W7	Qualitatives und quantitatives Arbeitskräftepotenzial Ist im akuten Konfliktfall nicht zu gewährleisten.	••
W8	Innovationsfähigkeit und leistungsfähige Forschung Bedarf einer funktionierenden Ordnung, kann durch technologische Kooperation gefördert werden.	•

W9	Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zum Wohle der Gesamtwirtschaft	Ist zentraler Gegenstand im positiven Friedensverständnis, in Konfliktzonen können solche Voraussetzungen weder geschaffen noch genügend beachtet werden.	•••
W10	Wirtschaftliche Entwicklung des Südens und Ostens	Bedarf einer funktionierenden Ordnung; Sicherheit und Frieden sind Kernvoraussetzungen.	•••
<b>Gesellschaft</b>			
G1	Bildung, Lernfähigkeit,	Kontingenzerhöhung durch stabile Grundordnung, die durch Sicherheit und Frieden gewährleistet wird.	•••
G2	Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit	Ohne Frieden und Sicherheit nicht möglich.	••
G3	Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität, Selbstverantwortung	Voraussetzung wie Folge von Frieden und Sicherheit.	•••
G4	Identität, Kultur	Eine konstruktive positive Haltung gegenüber dem eigenen Land ist nur in sicheren Verhältnissen breit konsolidierbar.	••
G5	Werthaltung	Vgl. G4.	••
G6	Solidarität, Gemeinschaft, sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit	Funktionierende Ordnung und Sicherheit sind Voraussetzungen für, und Resultat von Gerechtigkeit und sozialem Zusammenhalt, Ansatz der 'Guten Regierungsführung'.	•••
G7	Offenheit, Toleranz, Wandlungsfähigkeit	Vgl. G4.	••
G8	Soziale Sicherheit, Armutsanteil	Ohne Frieden und Sicherheit ist Armutsbekämpfung nicht erfolgreich möglich (↔Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik)	••
G9	Rechtssicherheit,	Positiver Friede ist Voraussetzung für (und Ergebnis von) rechtsstaatlichen Verhältnissen.	•••
G10	Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation	Vgl. G6.	

Tabelle 7: Relevanz des Politiksektors Sicherheits- und Friedenspolitik für die Nachhaltigkeitskriterien.

### Das Wichtigste in Kürze

Dieses Kapitel beschreibt und würdigt die Bundespolitik im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung. Dazu fasst es die Analyseergebnisse der fünf Bereichen zugeordneten 25 Politiksektoren zusammen und hält die entsprechenden Schlüsselthemen fest. Diese enthalten die Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesebene.

- Gesellschaft: Die soziale Sicherheit sieht sich u.a. aufgrund der demografischen Entwicklung Finanzierungsproblemen und neuen Armutsrisiken gegenüber. Die Gesellschaft wird von ethischen Grundfragen des technischen Fortschritts herausgefordert, so etwa in der Gesundheitspolitik. Es ist eine Kernaufgabe der Kulturpolitik, zum nationalen Zusammenhalt beizutragen. Die Bildungs- und Wissenschaftspolitik weist aufgrund der föderalistischen Einbettung gewisse Ineffizienzen auf, wobei die Ganzheitlichkeit der Bildung eher durch ökonomische Rationalität gefährdet ist. Die Gleichstellungspolitik hat mit Umsetzungsdefiziten zu kämpfen und die Politik der Informationsgesellschaft versucht, verschärfte soziale Disparitäten neuer Technologien zu vermeiden.
- Wirtschaft: Die Schweizer Wirtschaft hat international nach wie vor eine starke Position. Während bei der Standortpolitik der verschärfte und globalisierte Wettbewerb den sozialen Ausgleich und die Umweltqualität bedroht, wird die Finanz- und Steuerpolitik gefordert vom Ruf nach einem ausgeglichenen Staatshaushalt einerseits und erhöhten Anforderungen an das Gemeinwesen andererseits. Das «working poor»-Risiko und steigende Sozialkosten stellen zunehmend Ansprüche an die Arbeitsmarktpolitik. Durch den beschleunigten Technikwandel und den Druck des internationalen Wettbewerbs werden auch die Landwirtschaft und die fortschrittliche Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiepolitik zusätzlich unter Zugzwang gesetzt.
- Umwelt, Raum und Infrastruktur: Beharrliche Anstrengungen in vielen Sachbereichen während Jahrzehnten haben sich positiv auf verschiedene Aspekte der Umwelt- und Raumqualität ausgewirkt. In den 90er Jahren wurden das Vorsorge- und das Verursacherprinzip verstärkt. Die Raumordnungspolitik muss noch wirksamer für ressourcenschonende Raum- und Siedlungsstrukturen und den regionalen Ausgleich sorgen, die Umweltpolitik leidet teilweise unter mangelhaftem Vollzug. Die nach wie vor steigende Mobilität zwingt zur Bereitstellung eines effizienten und sozialverträglichen Verkehrssystems zur Weiterentwicklung der eingeleiteten umwelt- und gesundheitsschonenden Verkehrspolitik. Die Energiepolitik ist vom bundesrätlichen CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionsziel von 10% weiterhin stark gefordert.
- Aussenpolitik: In den 90er Jahren hat die schweizerische Aussenpolitik einen schrittweisen Öffnungsprozess eingeleitet und das frühere Ungleichgewicht zwischen starker wirtschaftlicher Präsenz und politischer Abstinenz der Schweiz im Ausland teilweise abgebaut. Die Aussenwirtschaftspolitik befindet sich im Spannungsfeld von Konflikten mit der Entwicklungs-, Friedens- und Umweltaussenpolitik. Die Industrieländer nehmen ihre Verantwortung gegenüber Armuts- und Umweltproblemen noch zu wenig wahr. In der Sicherheits- und Friedenspolitik zeigen sich Koordinationsschwächen und es mangelt an Mitteln zur zivilen Konfliktverhütung. Die Umweltaussenpolitik sieht sich globalen Trendkräften und verschärften Umweltproblemen und einem mangelnden Problem- und Verantwortungsbewusstsein gegenüber.
- Staat und Institutionen: Hier stehen die zentralen Institutionen und Verfahren der schweizerischen Politik zur Diskussion. Die statischen Strukturen des Föderalismus halten nicht mehr Schritt mit den dynamischen Veränderungen der Gesellschaft, die direkte Demokratie zeigt Lücken bei der Chancengleichheit und demokratischen Beteiligung gewisser Bevölkerungsgruppen und in der Staatsleitung verschieben sich die Akzente vom Parlament auf die Exekutive und Verwaltung, was im Widerspruch steht zum demokratischen Staatsverständnis.

## Einleitung

Die nachfolgenden Beschreibungen und Würdigungen der Bundespolitik im Hinblick auf NE fassen die im Anhangband detailliert dargestellten Ergebnisse der Analysen von 25 Politiksektoren (Agem 2001) kurz zusammen. Wesentliche Grundlagen und Elemente dafür sind:

- Der in Kapitel 3 dargestellte normative und methodische Rahmen. Alle hier beschriebenen Ergebnisse hängen von seiner Gültigkeit ab, insbesondere von dessen Verständnis von NE. Wie schon in Kapitel 3.1 erläutert, wird davon ausgegangen, dass NE kein harmonistisches Konstrukt ist, sondern fundamentale Konflikte aufweist, welche transparent gemacht und nach Grundsätzen des normativen Rahmens politisch ausgehandelten Lösungen zugeführt werden müssen. Solche Konflikte sind Herausforderungen für Kohärenzbildung zwischen Politikbereichen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit.
- Schlüssel-Dokumente zur Bundespolitik, welche auch für die Analyse der 25 Politiksektoren verwendet wurden. Die wichtigsten und sektorübergreifenden sind:
  - ▶ Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999, 1999–2003 (Bundesrat 1996a; Bundesrat 2000c)
  - ▶ Die Ziele des Bundesrates 2000 (Bundesrat 1999b) und 2001 (Bundesrat 2000l)
  - ▶ Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1995–1999
  - ▶ Rückblick auf die 45. Legislaturperiode der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste (Parlamentsdienste 1999)
  - ▶ Herausforderungen 1999–2003, Perspektivstab der Bundesverwaltung, BFS/BK 1998 (BFS/BK 1998)
  - ▶ Schweizerische Politik 1994–1999, Institut für Politikwissenschaften, Universität Bern (Schweizerische Politik 1994–1999)

Darüber hinaus wurden zahlreiche weitere Berichte aus Ressortforschungen und einschlägigen Forschungsprogrammen verwendet. Gewürdigt werden keine Detailspekte, wie etwa einzelne Gesetze. Vielmehr wird versucht, eine Gesamtsicht zu vermitteln, Tendenzen zu mehr oder weniger Nachhaltigkeit aufzuzeigen und vor allem Konflikte zwischen den drei Kapitalstöcken herauszuarbeiten. Die Würdigung jedes Politiksektors folgt im wesentlichen der Struktur der im Anhangband dargestellten sektoralen Detailanalysen und ist – mit Abweichungen – in folgende Unterabschnitte gegliedert:

- Gegenstand, Ziele
- Stand der Bundespolitik und Trends
- Relevanz des Sektors für nachhaltige Entwicklung
- Intersektorale Interdependenzen und Konflikte
- Erreichtes
- Schlüsselthemen für die Politik nachhaltiger Entwicklung

## 4.1. Bereich Gesellschaft

- *Gegenstand und Ziele:* Die soziale Sicherheit will vor Risiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Unfall, Tod und Einkommensausfall schützen. Das System besteht aus drei Bereichen:
  - den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, BV, KV, UV, FZ, ALV, MV),
  - Sozialhilfe im weiteren Sinn, d.h. den risiko- oder zweckgebundenen Bedarfsleistungen<sup>97</sup>,
  - der Sozialhilfe im engeren Sinn, d.h. den Leistungen auf Basis der kantonalen Sozialhilfegesetze, einschliesslich Beratungsleistungen.
 Die Sozialversicherungen basieren auf dem Kausalitätsprinzip. Hier ist die Ursache der materiellen Not entscheidend, nicht die Bedürftigkeit selbst. Im Gegensatz dazu orientiert sich die Sozialhilfe am Finalitätsprinzip, also an der Bedürftigkeit, ohne dass die Ursache eine Rolle spielt.
- *Bundespolitik:* Die Sozialversicherungen wurden in der Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts schrittweise aufgebaut. Heute steht für die Bundespolitik die Weiterentwicklung und Konsolidierung des Sozialversicherungssystems angesichts der Herausforderungen durch den demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel im Vordergrund. Wichtiges Merkmal der Sozialversicherungen ist die starke Verknüpfung mit der Erwerbsarbeit: Einerseits werden die Beiträge im allgemeinen aufgrund des Erwerbseinkommens bestimmt (Finanzierung über Lohnprozente), andererseits bemessen sich die Erwerbseinkommen zumindest teilweise proportional zum Erwerbseinkommen. Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz, welches das in Artikel 12 der neuen Bundesverfassung verankerte Recht auf «Hilfe in Notlagen» befriedigen soll. Sie ist hauptsächlich Sache der Kantone oder der Gemeinden. Der Bund nimmt traditionellerweise im Bereich der Sozialhilfe eine zurückhaltende Rolle wahr. Verschiedentlich wurde aufgrund der unterschiedlichen Leistungen der Kantone eine aktivere Rolle des Bundes gefordert.
- *NE-Relevanz:* Die Politik der sozialen Sicherheit ist nachhaltigkeitsrelevant vor allem für die Kapitalstöcke Wirtschaft und Gesellschaft:
  - Wirtschaft: Eine ausgewogene Politik der sozialen Sicherheit fördert den sozialen Frieden, senkt die sozialen Folgekosten der Armut und erhöht das Humankapital. Andererseits beeinflusst die Leistungs- und Finanzierungsseite direkt das Gleichgewicht des öffentlichen Finanzhaushalts und das Wirtschaftswachstum.
  - Gesellschaft: Die soziale Sicherheit verhindert Armut und Aus-

Soziale Sicherheit im Finanzierungsdilemma

<sup>97</sup> Zur Sicherstellung der allgemeinen Grundversorgung und als Ergänzung zu Leistungen der Sozialversicherungen: Ergänzungsleistungen, KV-Prämienverbilligung, Arbeitslosenhilfe, Stipendien, usw.

grenzung und fördert damit den Zusammenhalt in einer solidarischen Gesellschaft. Damit können auch gesundheitliche Probleme reduziert werden, die mit Armut und Ausgrenzung verbunden sind.

- *Interdependenzen* bestehen zur Wirtschafts- und Standortpolitik, zur Finanz- und Steuerpolitik, zur Arbeitsmarktpolitik und zur Gesundheitspolitik. Der Hauptkonflikt ergibt sich aus den zukünftigen Finanzbedürfnissen des Bereichs der sozialen Sicherheit (demografische Alterung, neue Armut, working poor) in einer globalisierten Welt mit einem hohen Anpassungsdruck im Bereich der ökonomischen Rahmenbedingungen.
- *Erreichtes*: Das schweizerische Sozialversicherungssystem ist zwar komplex, erweist sich im internationalen Vergleich aber als relativ leistungsfähig. Die wichtigen Risiken – Alter, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit – konnten in der Vergangenheit weitgehend abgedeckt werden. Mit einem neuen Steuerpaket (Februar 2001) plant der Bundesrat, verschiedenen Armutsrisiken, welche nach wie vor nur ungenügend abgedeckt sind (wie Personen mit Familien- und Kinderlasten, kinderreiche Familien und Alleinerziehende), besser Rechnung zu tragen. Nicht davon profitieren werden schlecht qualifizierte Erwerbstätige mit ungenügendem Einkommen (working poor) und ausgesteuerte Arbeitslose.
- *Schlüsselthemen*:
  - **Fehlender Familienlastenausgleich**: Mit dem System der Familienzulagen sind heute die Familienlasten nur ungenügend abgedeckt. Die Armut unter kinderreichen Familien ist deshalb vergleichsweise weit verbreitet. Die Frage, wie diese Lasten wirksam, gerecht und nachhaltig ausgeglichen werden könnten, stellt deshalb ein Schlüsselthema der näheren Zukunft dar.
  - **Mangelnde Absicherung neuer Armutsrisiken**: Im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels wird die Sozialpolitik zunehmend gefordert. Das heutige System der kausalorientierten Sozialversicherungen und der subsidiären Sozialhilfe ist zu wenig auf die neuen Armutsrisiken ausgerichtet. Deshalb gilt es, das heutige System an die neuen Anforderungen durch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel anzupassen, sodass Armut und Ausgrenzung verhindert werden können.
  - **Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherheit**: Angesichts der demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen wird die langfristige Sicherstellung der Finanzierung des Sozialsystems ein Schlüsselthema bilden. Es ist auf politischer Ebene die Frage zu beantworten, wie diese gewährleistet werden kann, damit sie verteilungsseitig als gerecht empfunden wird und die Leistungsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft in einem zukünftig härteren Wettbewerbsumfeld nicht eingeschränkt wird.
- *Gegenstand und Ziele*: Die Gesundheitspolitik setzt Rahmenbedingungen und steuert das Gesundheitswesen. Die Rollen der

verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure sind dabei von zentraler Bedeutung.

- *Bundespolitik*: Sie legt wichtige materielle Bestimmungen im Gesundheitswesens im Grundsatz fest. So regelt der Bund im KVG neben dem Versicherungsobligatorium weitere wichtige konzeptionelle Elemente, wie die Verantwortung für die Gesundheitsförderung, die Leistungen und Leistungserbringer, Fragen der Kostenentwicklung und Tarife sowie die Finanzierung. Keinen Einfluss hat der Bund auf die Investitionen, weder im ambulanten noch im stationären Bereich. Zentrales Element des Schweizer Gesundheitswesens ist das Solidaritätsprinzip, welches innerhalb des Versicherungsobligatoriums allen Versicherten das Recht auf gleiche Leistungen zusichert.
- *Trends* im Gesundheitswesen sind die Zunahme verschiedenster Zivilisationskrankheiten (Suchtprobleme und psychische Probleme, Rücken- und Gelenkprobleme, Erkrankung der Atmungsorgane und andere umweltbedingte Erkrankungen, Allergien, Fehlernährung, Stress im Wirtschaftsleben usw.), des Behandlungs- und Pflegebedarfs infolge zunehmender Alterung der Bevölkerung sowie besonders der enorme Anstieg der Gesundheitskosten, der seit Jahren die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung übersteigt. Für wesentliche Teile der Bevölkerung liegen die Kosten an oder über der Schmerzgrenze. Die Probleme hängen auch mit der bis heute schwergewichtig kurativen Medizin und deren immer neuen Behandlungsmöglichkeiten zusammen. Allerdings zeichnet sich eine zunehmende Akzeptanz der Komplementärmedizin ab. Damit verlagert sich der kurative Bereich zusehends in Richtung Prävention, bevölkerungsbezogene Gesundheitsförderung und eigenverantwortliche Gesundheitsvorsorge der Bevölkerung.
- *NE-Relevanz*: Sie ist in der Gesundheitspolitik hoch, sowohl bezüglich des Human- und Sozialkapitals wie auch aus wirtschaftlicher Sicht. Es muss einerseits sichergestellt werden, dass die gesundheitliche Bilanz der zivilisatorischen Entwicklung nicht negativ verläuft, d.h. die gesundheitliche Lebensqualität nicht abnimmt. Andererseits müssen die Kosten des Gesundheitswesens kollektiv und individuell tragbar bleiben. Damit sind einerseits die Ressourceneffizienz, andererseits die Solidarität bezüglich Kostenverteilung angesprochen.
- *Interdependenzen*: Das Gesundheitswesen hat wichtige Interdependenzen mit vielen anderen Politik- und Lebensbereichen. Zentrale Probleme hängen oft mit gesellschaftlichen Wertungen zusammen, so insbesondere mit dem Konflikt, dass niemand in seiner Lebensweise eingeschränkt werden möchte, gleichzeitig aber eine uneingeschränkte und finanziell tragbare gesundheitliche Versorgung will.
- *Erreichtes*: Das Gesundheitswesen der Schweiz gilt einerseits als eines der teuersten und kompliziertesten. Andererseits wurde es aber auch international ausgezeichnet. Diverse Elemente des neuen KVG wurden dabei als vorbildlich bezeichnet. Der Ge-

sundheitszustand wird in der Schweiz überwiegend als gut erachtet. Auch bezüglich der messbaren Gesundheitsindikatoren nimmt die Schweiz international einen Spitzenplatz ein.

- *Schlüsselthemen:*
  - **Intransparenz und Tabuisierung zentraler gesellschafts-ethischer Fragen:** Der Gesundheitsbereich beinhaltet schwierige ethische Problemstellungen, insbesondere den Umgang mit Leben und Tod. Er ist aber auch zu einem zunehmend wichtigen Wirtschaftszweig geworden. Wie mit den damit zusammenhängenden ethischen Grundfragen, aber auch mit Interessenkonflikten umgegangen wird und umzugehen wäre, ist häufig undurchsichtig. Zudem wird die notwendige Auseinandersetzung durch Tabus erschwert.
  - **Gefährdung der Solidarität und Wirksamkeit der Gesundheitsversorgung infolge mangelnder Ressourceneffizienz:** Die gesundheitliche Grundversorgung ist ein Grundrecht für alle. Gesundheit ist gleichzeitig eine Voraussetzung für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und schützt damit vor materieller Not. Welches Versorgungsniveau für alle Einwohner gewährleistet werden soll und kann, gehört zu den politischen Grundentscheidungen. Je höher die Kosten und je geringer die Kosteneffizienz im Gesundheitswesen, desto stärker ist die Solidarität gefährdet.
- *Gegenstand und Ziele:* Kulturpolitik beinhaltet im wesentlichen die öffentliche Kulturförderung durch finanzielle Mittel der öffentlichen Hand. Dabei wird dem Kulturaustausch im Inland zwischen den Landesteilen und Sprachregionen sowie mit dem Ausland grosse Bedeutung beigemessen. Kultur soll jedoch – im Zusammenhang mit NE – in einem weiteren Sinn als Basis für das Zusammenleben in diesem Land und nicht beschränkt auf (zu fördernde) Kunst verstanden werden.
- *Bundespolitik und Trends:* Kulturpolitik war schon immer und ist auch heute noch stark geprägt von den bestehenden Strukturen des Bundesstaates. Föderalismus und Subsidiarität stehen dabei im Vordergrund. Die Gemeinwesen der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen setzen bei ihren Kulturausgaben unterschiedliche Schwerpunkte: Die Gemeinden unterstützen vor allem verbrauchernahes Kulturschaffen wie Theater, Konzerte und allgemeine Kulturförderung, die Kantone engagieren sich vorwiegend in der Denkmalpflege und dem Heimatschutz, der Bund konzentriert sich entsprechend seiner verfassungsmässigen Aufgaben in erster Linie auf die Massenmedien, einschliesslich die vier Landessprachen und das Filmschaffen. Ein neues Bundesgesetz über Film- und Filmproduktion, in welchem eine Förderabgabe u.a. zugunsten des schweizerischen Filmschaffens vorgesehen war, wurde in der Frühjahrssession 2001 der Eidgenössischen Räte vom Ständerat an den Bundesrat zurückgewiesen. Im Frühjahr 2001 soll ein Vorentwurf zum neuen Sprachengesetz in die Vernehmlassung geschickt werden.

Kulturpolitik als Basis für das Zusammenleben

Im Rahmen der revidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 konnte Kultur erstmals verfassungsmässig verankert werden. Kulturschaffende und Kulturinteressierte erwarten vom neuen Verfassungsartikel (BV Art. 69) neue Trends in der Kulturpolitik. Gedacht wird an ein Gesamtwerk, zu dem alle Gemeinwesen und private Einrichtungen und Organisationen ihren Beitrag leisten.

- *NE-Relevanz:* Kultur ist aus Sicht nachhaltiger Entwicklung als Teil des Human- und Sozialkapitals wichtig, wirkt aber als Wirtschaftsfaktor auch auf den Wirtschaftskapitalstock. Die revidierte Bundesverfassung weist in Artikel 2 (Zweck) darauf hin, dass »die kulturelle Vielfalt des Landes« zu fördern sei und die Kultur massgeblich zum »inneren Zusammenhalt« des Landes beitrage. Trotzdem ist sie in ihrer umfassenden Ausgestaltung eher bundespolitikfern. International hält die Agenda 21 fest, dass »die Kultur ...aller ...anzuerkennen sei«.
- *Interdependenzen und Konflikte* können sich ergeben bei Infrastruktur- und anderen (öffentlichen Bau-) Projekten, welche beispielsweise Aspekte der Denkmalpflege und des Heimatschutzes berühren (►Infrastrukturpolitik). Interdependenzen wie auch Konflikte und Überschneidungen bestehen zwischen den drei politischen Ebenen Bund/Kantone/Gemeinden in der Kulturförderung. Konflikte bestehen mit der Finanzpolitik aufgrund der finanziellen Beschränkungen der letzten Jahre.
- *Erreichtes:* Ein wichtiges Ziel ist mit der Verankerung der Kultur in der revidierten Bundesverfassung (BV 1999) erreicht worden. Dies verdeutlicht ihr Gewicht in der schweizerischen Gesellschaft.
- *Schlüsselthema:*
  - **Erodierender Gemeinsinn als Kulturdefizit:** Die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft als Folge von Globalisierung und steigendem wirtschaftlichem Wettbewerbsdruck und ihren für die Gesellschaft negativen Auswirkungen auf den Gemeinsinn, die Solidarität, die Werthaltung, auf Offenheit und Partizipation ist ein kulturelles Problem und widerspricht der NE.
- *Gegenstand und Ziele:* Die Bildungs- und Wissenschaftspolitik der Schweiz hat eine komplizierte Struktur, weil dafür verschiedene Akteurgruppen zuständig sind: Die Kantone im Bereich der Schulen und der Ausbildung und Wissenschaft an den kantonalen Universitäten, die Unternehmungen für den praktischen Teil der Berufsbildung, der Bund für den schulischen Teil der Berufsbildung und für die universitären technischen Hochschulen sowie zahlreiche private Institutionen in der Erwachsenen- und Weiterbildung.
- *Bundespolitik und Trends:* Die wichtigsten Neuerungen im Bildungssystem auf Bundesebene sind die Gründung von Fachhochschulen nach europäischem Muster, die Einführung der Berufsmaturität sowie die Revision der Maturitätsverordnung und des Universitätsgesetzes. Zurzeit wird das Berufsbildungs-

Bildungs- und Wissenschaftspolitik: von Reformansprüchen herausgefordert

gesetz revidiert. Seit längerem bemüht man sich auf Bundesebene darum, die Universitäten fachlich besser zu koordinieren. Mit der Gründung der Fachhochschulen soll insbesondere verhindert werden, dass die Schweiz den Anschluss an das sich EU-weit angleichende Bildungs- und Wissenschaftssystem völlig verliert (►Integrationspolitik).

Angesichts der widersprüchlichen Anforderungen an das Bildungswesen und dem Trend zur Dominanz der ökonomischen Rationalität hält der Bundesrat in der Legislaturplanung 1995–1999 (Bundesrat 1996a) am Grundsatz ganzheitlicher Bildung fest: »Angesichts der sozialen Herausforderungen im Umfeld der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen kann sich das Bildungswesen nicht auf die Vermittlung von rein ökonomisch verwertbaren Fertigkeiten beschränken. Ebenso muss es die Entwicklung der Persönlichkeit fördern und dabei die Fähigkeiten vermitteln, die es dem Individuum erlauben, sich in seiner sozialen Umwelt zurecht zu finden und zu behaupten. Bildung muss ferner die Fähigkeit vermitteln, Gesellschaft und Politik, Wirtschaft und natürliche Umwelt in ihren Zusammenhängen nicht nur zu begreifen, sondern auch mitzugestalten«.

- **NE-Relevanz:** Diese ist in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik hoch. Alle drei Kapitalstöcke sind betroffen: Bildung und Wissenschaft fördern das Bewusstsein für ökologische Grenzen; Investitionen in Bildung und Wissenschaft sind unabdingbar zum Erhalt und zur Förderung der Humanressourcen und zugunsten einer innovations- und leistungsfähigen Forschung. Bildung ist für den Arbeitsmarkt ein zentraler Produktionsfaktor, insbesondere heute auch die Ausbildung in neuen Informations- und Kommunikationstechnologien<sup>98</sup>. Bildung und Bildungsinstitutionen tragen massgeblich zur Identitätsfindung und zum sozialen Zusammenhalt bei. Die Ganzheitlichkeit der Bildung darf in NE nicht durch strikte ökonomische Rationalität gefährdet werden.
- **Interdependenzen** bestehen zur Arbeitsmarkt-, Forschungs-, Entwicklungs-, Technologie-, Gleichstellungspolitik, zur Politik der Informationsgesellschaft sowie zur Finanz- und Steuerpolitik, wo sich auch Konflikte manifestieren.
- **Erreichtes:** Zahlreiche Reformen ausser- und innerhalb der Bundespolitik wie gesellschaftliche Öffnung des Bildungswesens, staatliche Gewährleistung von Weiterbildung, lebenslanges Lernen, produktive Nutzung der neuen Lernmedien, Durchlässigkeit des Bildungssystems sind angelaufen und stärken den Trend zu NE.

<sup>98</sup> Laut einer Pressemitteilung des BBT vom März 2001 wollen Bund, Kantone und Privatfirmen mit einer Bildungsoffensive Lehrkräfte ausbilden und Schulen mit modernen Informations- und Kommunikationsmitteln ausrüsten. Ein Gesetz über «Sondermassnahmen zur Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen» soll dafür die gesetzliche Grundlage ergeben.

- **Schlüsselthemen:**
  - **Gefahr der Reduktion von Bildung und Wissenschaft auf ökonomische Rationalität:** Globalisierung und Konkurrenz bringen ein erhöhtes Bedürfnis nach gut ausgebildeten und hochmotivierten Fachleuten mit sich. Gleichzeitig stellt sich dem Bildungswesen ein lebensdienlicher, auf die Persönlichkeitsentwicklung abzielender Auftrag. Beide Zielsetzungen und Bedürfnisse sind legitim. Im Hinblick auf NE darf Bildung nicht im Sinne rein ökonomischer Rationalität auf Nützlichkeitspostulate reduziert werden.
  - **Ineffiziente Entscheidungsabläufe im föderalen Bildungs- und Wissenschaftssystem:** Die enge Interdependenz der drei Politiksektoren Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Föderalismus, Finanz- und Steuerpolitik führt zu schwerfälligen Entscheidungsabläufen, Intransparenz, Mangel an Koordination, Reibungsverlusten und gesamtschweizerisch ineffizientem Mitteleinsatz zu Lasten von Bildung und Wissenschaft. NE fordert einen wirksamen Einsatz aller Ressourcen (►Föderalismus; Finanz- und Steuerpolitik).
  - **Mangelhafte Umsetzung der Geschlechterperspektive:** Die umfassende und konsequente Umsetzung der Geschlechterperspektive in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik ist nicht verwirklicht. NE fordert diese Umsetzung (►Gleichstellungspolitik).

- **Gegenstand und Ziele:** Grundlage für die Verwirklichung der Gleichstellungspolitik bildet der Art. 4, Abs. 3, der revidierten Bundesverfassung. Mit dem Gleichstellungsgesetz 1996 wurden nach dem Stimm- und Wahlrecht für Frauen (1971) weitere Etappenziele erreicht, so das Diskriminierungsverbot im Bereich der Erwerbsarbeit. Hinzu kamen ein partnerschaftliches Eherecht, Erziehungsgutschriften und das Splitting im Rahmen der 10. AHV-Revision sowie die Revision des Scheidungsrechts. Obwohl rechtliche Voraussetzungen für die Gleichstellung von Frau und Mann gegeben sind, ist weder die Umsetzung des Rechts tatsächlich gewährleistet, noch ist die faktische Gleichstellung garantiert.
- **Bundespolitik und Trends:** An der vierten UNO-Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking wurde die Forderung aufgestellt, die Geschlechterperspektive (»gender mainstreaming«) in den Ländern umfassend und systematisch in allen Politiken, Programmen und Projekten, seien sie staatlich oder nichtstaatlich, einzubeziehen. Zur Umsetzung der dabei durch die Schweiz eingegangenen Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frau und Mann ist vom Bundesrat ein Aktionsplan Gleichstellung von Frau und Mann: Aktionsplan der Schweiz (EBG 1999) in Auftrag gegeben worden. Der Plan wurde von 15 Bundesämtern unter Berücksichtigung der Vorschläge von rund 50 Nicht-Regierungsorganisationen erstellt. Inhaltlich geht die Liste der 15 prioritären Massnahmenpakete deutlich über die Gleichstellung im

Gleichstellungspolitik mit Umsetzungsdefiziten

engeren Sinn hinaus und strebt den Einbezug der Geschlechterperspektive in allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen an, verstanden als umfassenden Gleichstellungsansatz. Für diesen müsse ein konzeptueller Rahmen und eine Methodologie erarbeitet werden, wird im Aktionsplan gefordert.

- *NE-Relevanz*: Gleichstellungspolitik ist sehr wichtig für die Nachhaltigkeit und erhöht tendenziell den Wirtschafts- und den Gesellschaftskapitalstock. Beim Wirtschaftskapitalstock geht es um die Höherqualifizierung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials und seine bessere Erschliessung. Den Bildungszugang und damit die berufliche Qualifizierung zu verbessern, die Armutsrisiken zu vermindern, der Ausgrenzung entgegenzuwirken und die Rechtsgleichheit herzustellen sind Anliegen des Gesellschaftskapitalstocks.
- *Interdependenzen* bestehen zur Bildungspolitik (Zugang), zur Arbeitsmarktpolitik (Befähigung) und zur Politik der Institutionen (umfassende Geschlechterperspektive).
- *Erreichtes*: Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine weitergehende Gleichstellungspolitik sind vorhanden, mehrere Gesetze sind zu Gunsten von mehr Gleichstellung revidiert worden. In verschiedene Bereichen wird durch gezielte Massnahmen auf die Verbesserung der Chancen für Frauen hingewirkt, beispielsweise in der Bildung: die Lehrstellenbeschlüsse I (1997) und II (1999) enthalten Massnahmen, um das Lehrstellenangebot für Frauen zu verbessern und zu verbreitern. Zur Förderung der Chancengleichheit im universitären und im Fach-Hochschulbereich werden Sonderkredite bereitgestellt (Bundesrat 1998b).
- *Schlüsselthemen*:
  - **Frauen-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt**: Das Ziel der umfassenden Gleichstellung auf dem Erwerbs- und dem Nichterwerbs-Arbeitsmarkt ist bei weitem nicht erreicht und fordert Politik und Wirtschaft heraus (►Arbeitsmarktpolitik).
  - **Institutionelle Defizite beim Einbezug der Geschlechterperspektive**: Die Orientierung aller politischen Massnahmen am Ziel der Chancengleichheit als Grundprinzip und Qualitätsnorm ist mangelhaft. Der konsequente Einbezug der Geschlechterperspektive in alle Politiken, Programme und Projekten ist die weitreichendste, umfassendste und langfristige Massnahme zur Herstellung der Geschlechtergleichstellung in allen Lebensbereichen, wie dies für NE unumgänglich ist (►Institutionen).
  - **Lückenhafter Bildungszugang für Frauen**: Ein umfassend gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Bildungsinstitutionen ist für Mädchen und Frauen nicht gewährleistet und beeinträchtigt die Chancen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und damit ihre soziale Sicherheit (►Bildungspolitik).
- *Gegenstand*: Der Wandel zur Informationsgesellschaft ist durch den zunehmenden Einsatz der neuen Informations- und Kom-

munikationstechnologien (NIKT) in Wirtschaft und Gesellschaft sowie durch die zunehmende Bedeutung von Wissen als Produktionsfaktor gekennzeichnet. Dieser Wandel wird durch die technologische Entwicklung – d.h. das Verschmelzen von Technologien in den Bereichen Informatik, Telekommunikation und Medien – und die Liberalisierung des Telekom-Marktes vorangetrieben.

- *Bundespolitik*: Ausgehend von der Strategie des Bundesrates zur Förderung der Informationsgesellschaft hat die Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG) in ihrem zweiten Bericht drei prioritäre Förderbereiche analysiert: Die Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung («Bildungsoffensive»), Modellanwendungen des Staates (E-Government) und die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für E-Commerce.
- *NE-Relevanz*: Die Politik der Informationsgesellschaft hat besonders in den Bereichen Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltigkeitsrelevante Auswirkungen. Einerseits trägt die Förderung der Informationsgesellschaft, gekoppelt mit den Liberalisierungsschritten im Telekom-Bereich, zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und somit zu einer Erhöhung des wirtschaftlichen Kapitalstocks bei. Andererseits kann die zunehmende Bedeutung der NIKT zu einer «digitalen Spaltung» der Gesellschaft führen. So wird in der Informationsgesellschaft namentlich der Druck auf unqualifizierte Arbeitskräfte verstärkt.
- *Interdependenzen* bestehen zur Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Standortpolitik sowie zur Politik der sozialen Sicherheit.
- *Erreichtes*: Die Revision des Fernmeldegesetzes hat zu einer dynamischen Entwicklung des Telekommarktes und damit wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz beigetragen. Im Bildungsbereich, der für die Befähigung der Bevölkerung für die Informationsgesellschaft als zentral erachtet wird, wurden einzelne Projekte (v.a. an den Hochschulen und in der Berufsbildung) in Angriff genommen. Der Bundesrat will in den nächsten Monaten mit einem Gesetz über «Sondermassnahmen zur Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen» die Bildungsinitiative von Bund, Kantonen und Privatfirmen unterstützen.
- *Schlüsselthemen*:
  - **Grundversorgung mit Telekom-Diensten überall gewährleistet**: Die Liberalisierung des Telekom-Sektors soll weiter vorangetrieben und der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern zum Wohle der Bevölkerung und der Wirtschaft verstärkt werden. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Swisscom zu sichern, muss ihr der notwendige Handlungsspielraum eingeräumt werden. Gleichzeitig gilt es aber, die regionalen Ungleichgewichte, welche durch die Liberalisierung entstehen (z.B. Abbau von Arbeitsplätzen in Randregionen) ab-

zufedern und eine zeitgemässe Grundversorgung aller Regionen mit Telekom-Diensten zu gewährleisten. Der Umfang der Grundversorgung ist periodisch zu überprüfen.

– **Gefahr des Ausschlusses eines Teils der Bevölkerung aus der informatisierten Arbeitswelt:** Der zunehmende Einsatz neuer Technologien in der Wirtschaft führt zu steigenden Anforderungen im Arbeitsleben (neue breitere Qualifikationen, lebenslanges Lernen) und einem erhöhten Arbeitstempo (mehr Stress). Viele Menschen können diese Anforderungen nicht erfüllen oder stossen dabei an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Dadurch könnten bestimmte soziale Gruppen von der informatisierten Arbeitswelt ausgeschlossen werden und sich die gesellschaftlichen Disparitäten verschärfen.

– **Gleichwertige Berücksichtigung von Fach- und Sozialkompetenz in der Bildung:** Die Befähigung aller Bevölkerungsteile für einen sinnvollen Umgang mit den neuen Technologien ist in Zukunft unerlässlich, da diesen sowohl in der Wirtschaft als auch im politischen und sozialen Leben eine immer grössere Bedeutung zukommt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dabei zu viel Gewicht auf Fachkompetenz gelegt wird und andere Aspekte einer ganzheitlichen Bildung, wie etwa die Sozial- und Selbstkompetenz, vernachlässigt werden.

#### 4.2. Bereich Wirtschaft

Wirtschafts- und Standortpolitik zwischen Wettbewerb und sozialem Ausgleich

- *Gegenstand und Ziele:* Die Wirtschaftspolitik umfasst diejenigen Politiken, die auf wirtschaftliches Wachstum und das Steigern der Produktivität abzielen. Dazu gehören Strategien, die konjunkturelle Schwankungen vermindern, das wirtschaftliche Wachstum stärken und Wirtschaftsstrukturen schaffen, innerhalb deren Unternehmen ihre Produkte langfristig auf nationalen und internationalen Märkten absetzen können. Im Vordergrund stehen die makroökonomischen Aspekte der Wirtschaftspolitik, die Ordnungspolitik und Deregulierung sowie die Förderung der Standortattraktivität.
- *NE-Relevanz:* Die Wirtschafts- und Standortpolitik ist für die Kriterien im Bereich Wirtschaft und Gesellschaft direkt nachhaltigkeitsrelevant. Die Kriterien im Bereich Umwelt werden durch die Wirtschafts- und Standortpolitik indirekt beeinflusst über die Ressourceneffizienz der Wirtschaftsweise.
- *Interdependenzen und Konflikte* bestehen mit der Sozialpolitik und der Bildungspolitik. Die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung muss auch die soziale Dimension berücksichtigen, das heisst, Armut und zu grosse Ungleichheiten verhindern durch Massnahmen an der Wurzel (ΩBildungspolitik) oder durch Abfederung negativer Folgen (ΩSozialpolitik). Weiter verlangt die hohe Mobilität des Kapitals in Zukunft zusätzliche Anstrengungen für eine wirksame Abwehr illegaler Gelder, insbesondere im Zusammenhang mit dem organisierten

Verbrechen. Weitere wichtige Interdependenzen und Konflikte bestehen zur Finanz- und Steuerpolitik, zur Arbeitsmarkt- und zur Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik.

- *Erreichtes:* Alles in allem kann die schweizerische Wirtschafts- und Standortpolitik – zumindest seit Mitte der 90er Jahre – aus der Sicht des Wirtschaftswachstums als erfolgreich beurteilt werden. Die Weichen für die Zukunft wurden mit den durchgeführten und eingeleiteten Reformen (Neuorientierung der Geldpolitik, ordnungspolitische Reformen, Standortpolitik, bilaterale Abkommen mit der EU) richtig gestellt. Defizite bestehen bei der Wettbewerbsstellung bei Spitzentechnologien. Die Schaffung innovationsfreundlicherer Rahmenbedingungen ist deshalb voranzutreiben.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Gefährdung des sozialen Ausgleichs und der Umweltqualität durch verschärften Wettbewerb:** Es geht in erster Linie darum, die Herausforderungen der Globalisierung zu bestehen. Der Wirtschaftsstandort Schweiz muss gefördert werden ohne den sozialen Zusammenhalt zu opfern und die Umwelt weiter auszubehuten. Diese Aufgabe wird dadurch erschwert, dass die Globalisierung zunehmend auch den Wettbewerb bei den Rahmenbedingungen verschärft. Sowohl im Sozial- wie im Umweltbereich besteht die Gefahr einer Nivellierung nach unten.
  - **Soziale Folgen des Strukturwandels:** Die Schweiz wird nicht darum herum kommen, den eingeschlagenen Weg der Liberalisierung und Öffnung weiter zu verfolgen, will sie den Anschluss an den Schnellzug der Globalisierung nicht verpassen. Unabhängig davon, wie die zukünftige Wirtschafts- und Standortpolitik ausgestaltet wird, dürfte der fortschreitende Strukturwandel zu Anpassungskosten und Umverteilungen führen. Es wird darum gehen, diese Kosten zu minimieren und die negativen Folgen der regionalen und sozialen Umverteilungen auf ein mit dem gesellschaftlichen Grundkonsens verträgliches Mass abzufedern.
- *Gegenstand und Ziele:* Mittelpunkt der Finanz- und Steuerpolitik bilden die Einnahmen- und Ausgabenseite des Staatshaushaltes. Bei den Einnahmen stehen die NE-relevanten Auswirkungen des Niveaus und der Struktur der Abgaben und Steuern auf die NE im Vordergrund. Ausgabenseits interessiert, welche Aufgaben dem Staat zugewiesen und wie viele Gelder diesen zugeteilt werden. Die Finanzpolitik übt innerhalb der Politikbereiche des Bundes eine Schlüsselfunktion aus, indem sie alle anderen beeinflusst (Ausgabenpolitik) und im Gegenzug durch diese beeinflusst wird (Finanzbedarf).
- *Bundespolitik:* Der Bundesrat hat seine Ziele, Grundsätze und Instrumente für die langfristige Finanzpolitik des Bundes im Finanzleitbild dargelegt (EFV 1999a). Als Hauptziele nennt er moderate und faire Steuern, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt sowie die Senkung der Verschuldung. Eine Eigenschaft des schweizerischen Steuersystems ist der föderalistische Aufbau,

Finanz- und Steuerpolitik mit Schlüsselfunktionen

welcher grundlegende Steuerreformen erschwert. Entsprechend sind lange Vorlaufzeiten für eine Weiterentwicklung des Systems notwendig.

- *NE-Relevanz:* Die Finanzpolitik wirkt sich in allen drei Bereichen (Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft) nachhaltigkeitsrelevant aus. Dies kommt daher, dass die Finanzpolitik naturgemäss über die Finanzierung und vor allem über die Allokation der Ausgaben alle Politiksektoren berührt.
- *Interdependenzen:* Auf der Einnahmenseite des Steuer- und Abgabesystems bestehen wichtige Interdependenzen mit der Wirtschafts- und Standortpolitik, der Arbeitsmarkt- und der Umweltpolitik. Die Ausgestaltung der Finanzierung der öffentlichen Haushalte beeinflusst diese Bereiche direkt. Auf der Ausgabenseite stehen die Interdependenzen mit der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik im Vordergrund.
- *Erreichtes:* Die bisherige Finanzpolitik hat in den letzten Jahren die NE-Ziele unterschiedlich beeinflusst: Ausgabenseitig haben Volksentscheide zum Haushaltsziel 2001 und zum Stabilisierungsprogramm 1998 richtungsweisenden Charakter im Hinblick auf die Sanierung der Bundesfinanzen gehabt. Mit Vorschlägen zu einer neuen Finanzordnung versucht der Bundesrat den Steuerwettbewerb unter den Kantonen, der die Entsolidarisierung fördert, etwas zu dämpfen. Im Einklang mit NE steht auch seine Absicht, bei der neuen Finanzordnung ökologische Anreize zu berücksichtigen. Dieses Vorhaben hat allerdings mit der Ablehnung der Grundnorm für eine ökologische Steuerreform in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 einen empfindlichen Dämpfer erlitten und dazu geführt, dass der Bundesrat entsprechende Pläne aufgeschoben hat.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Langfristig ausgeglichener Staatshaushalt in forderndem Umfeld:** Eine antizyklische Finanzpolitik bedingt, dass in günstigen konjunkturellen Phasen Überschüsse resultieren, welche in Rezessionen zur Stimulierung und Abfederung eingesetzt werden können. Um diese Politik nachhaltig zu gewährleisten, ist sie mit einem über mehr als nur einen Konjunkturzyklus anhaltenden ausgeglichenen Staatshaushalt verbunden. Angesichts der erhöhten Anforderungen an den Staat (Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik), stellt dies fortan das zentrale Thema der Finanzpolitik dar.
  - **Nachhaltigkeitsfördernde Steuerreform:** Struktur und Gesamtsystem der Staatseinnahmen müssen reformiert werden, weil der zunehmende Standortwettbewerb zwischen Ländern (Erosion der Steuerbasis, Abwanderungen von Unternehmen) Anpassungen des bisherigen Systems verlangt. Auf dem Weg zu einer engeren Zusammenarbeit mit Europa ist eine allmähliche Harmonisierung des Steuer- und Abgabesystems mit der EU angezeigt. Die Ziele der Nachhaltigkeit im Bereich Umwelt sind nur über einen Umbau des Steuersystems in Richtung ökologische Steuerreform zu erreichen.

– **Finanzierung des nachhaltigkeitsrelevanten Service Public in Frage gestellt:** Die Finanzpolitik ist gefordert, die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Sektorziele der übrigen Bundespolitikbereiche unter den finanziellen Nebenbedingungen erreicht werden können. Die wichtigsten Herausforderungen ergeben sich dabei aus den Schnittstellen zur Sozialversicherung und Sozialhilfe, Bildung, Gesundheitsversorgung und bei der Gewährleistung des Service Public (Verkehr, Telekom, Post usw.).

- *Gegenstand und Ziele:* Die Arbeitsmarktpolitik (AMP) hat Vollbeschäftigung zum Ziel, erstrebt also die Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit. Die AMP besteht aus einer Kombination von Steuerung des Arbeitsangebotes, Arbeitslosenversicherung (passive AMP) und dem Versuch, Arbeitslose in Beschäftigungsverhältnisse (aktive AMP) einzugliedern. Wichtige Schnittstellen bestehen zur Ausländerpolitik, zur Sozial- und zur Bildungspolitik.
- *NE-Relevanz:* Die Arbeitsmarktpolitik ist vor allem nachhaltigkeitsrelevant hinsichtlich der Kriterien des Nachhaltigkeits-Kapitalstockes in folgenden Bereichen:
  - **Wirtschaft:** Im Vordergrund stehen die Auswirkungen auf das Humankapital. Die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst sowohl das qualitative (Weiterbildung, Umschulung) als auch das quantitative (Zwischenverdienst, arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen) Arbeitsangebot.
  - **Gesellschaft:** Die Arbeitsmarktpolitik ist wichtig für die Solidarität, den sozialen Zusammenhalt und die Chancengleichheit in der Schweiz.
- *Konflikte:* Das grösste Konfliktfeld besteht zwischen den Anforderungen der globalisierten Wirtschaft (zunehmender Effizienz- und Wettbewerbsdruck) und weitergehenden arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen. Die globalisierte Wirtschaftsweise setzt aufgrund des mit ihr verbundenen technologischen Wandels vor allem tiefer qualifizierte Arbeitskräfte unter Druck. Es besteht die Gefahr, dass der Kapitalstock Gesellschaft zulasten des Kapitalstocks Wirtschaft ausgebeutet wird. Diese Entwicklung widerspricht dem Postulat der Nachhaltigkeit.
- *Erreichtes:* Auch wenn die Position des Bundes in der Arbeitsmarktpolitik relativ schwach ist, konnte die Bundespolitik in den letzten Jahren einige Akzente setzen, welche zur NE beitragen: In der Zeit hoher Arbeitslosigkeit hat der Bund grosse Anstrengungen zur Schaffung von Lehrstellen und zur Eingliederung Arbeitsloser (aktive Arbeitsmarktpolitik, Lehrstellenbeschluss und Reform der Berufsbildung) unternommen. Mit kurzfristigen Beschäftigungs- und Impulsprogrammen (1993 bis 1995 und 1997 bis 1999) konnte ein Beitrag zur Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit geleistet werden. Trotzdem verlief die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt der 90er Jahre dem Postulat der Nachhaltigkeit teilweise entgegen (Zunahme der Langzeitarbeitslosen).

Arbeitsmarktpolitik unter steigendem Wettbewerbsdruck

- *Schlüsselthemen:*
  - **Erhöhung des «working poor»-Risikos durch Globalisierung und raschen technologischen Wandel:** Das Problem der «working poor» nimmt an Bedeutung zu und stellt eine der wichtigsten Herausforderungen für die künftige Arbeitsmarktpolitik dar. Es geht darum zu gewährleisten, dass eine Arbeit im Umfang einer Vollzeitbeschäftigung genügt, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Notwendig sind dazu spezifische zielgruppen- und bedarfsorientierte arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitische Massnahmen, welche ineinander greifen und aufeinander abgestimmt sind.
  - **Zunehmende soziale Kosten im modernen Arbeitsmarkt:** Die Qualifikationsanforderungen nehmen zu und verändern sich laufend, lebenslanges Lernen wird vorausgesetzt und die Ansprüche an die geistige und räumliche Flexibilität steigen genauso wie das Arbeitstempo. Damit einher geht eine stärkere psychische und physische Belastung, die sich auf die Gesundheit der Erwerbstätigen auswirkt. Die Arbeitsmarktpolitik ist zusammen mit der Bildungspolitik gefordert, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit soziale Gruppen, welche das Veränderungstempo nicht mithalten können, vom Arbeitsmarkt und der Gesellschaft nicht ausgestossen werden.
  - **Verteilung zukünftiger Produktivitätsgewinne:** Es ist damit zu rechnen, dass die Arbeitsproduktivität weiterhin stark zunimmt. Deshalb wird der Umgang mit den zukünftigen Produktivitätsgewinnen langfristig zu einer bedeutenden arbeitsmarktpolitischen Frage werden. Es fragt sich, ob diese in höhere Löhne fliesen sollen, oder ob der zusätzliche Spielraum vermehrt genutzt werden soll für neue Arbeitszeitmodelle mit Teilzeitarbeit und einer breiteren Verteilung des Arbeitsvolumens.

Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiepolitik unter Zugzwang

- *Gegenstand:* Forschung und Technologie gehören zusammen mit einem hohen Bildungsniveau zu den wichtigsten Ressourcen der Schweiz. Durch den Trend zur Wissens- und Informationsgesellschaft wird deren Bedeutung noch erhöht.
- *Bundespolitik:* Die Spitzenposition des Forschungsplatzes Schweiz ist durch verschiedene Entwicklungen wie den Rückgang der privaten und öffentlichen F&E-Ausgaben, die Auslagerung von Forschungstätigkeiten, insbesondere im Bereich der zukunftssträchtigen Technologien, und die mangelhafte Umsetzung des Wissens (Technologietransfer) gefährdet. Der Bund hat dies weitgehend erkannt und eine Reihe von forschungspolitischen Initiativen ergriffen (Fördertätigkeit der KTI, Aufbau von Kompetenzzentren und Schaffung «Nationaler Forschungsschwerpunkte»). Die «Valorisierung» von Wissen ist eines der Oberziele der Forschungspolitik.
- *NE-Relevanz:* Diese wird im Bereich Forschungs- und Technologiepolitik insbesondere für den Kapitalstock Wirtschaft als hoch beurteilt. Eine am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte Forschung kann auch zu einer Erhöhung des Gesellschafts- und

Umweltkapitals beitragen. Es gilt jedoch, die Sozial- und Umweltverträglichkeit von Forschungen zu überprüfen.

- *Interdependenzen* bestehen zur Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Wirtschafts- und Standortpolitik, Umwelt- und Gesundheitspolitik.
- *Erreichtes:* Die Forschungspolitik leistet in verschiedenen Bereichen einen Beitrag zur Förderung der NE in der Schweiz. Die Schwächen des Technologiestandortes Schweiz vor allem im Bereich des Technologietransfers und der zukunftssträchtigen Technologien wurden erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet. Auch wurden Massnahmen ergriffen, um den Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft zu stärken.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Zu wenig konsequente Förderung nachhaltigkeitsrelevanter Forschung:** Die finanziellen Mittel sollen in Zukunft noch konsequenter zuhanden von nachhaltigkeits- und umweltrelevanter Forschung eingesetzt werden. Dabei dürfen insbesondere die sozial- und geisteswissenschaftlichen Fragestellungen, Fragen nach der Umsetzung von nachhaltigkeitsrelevantem Wissen sowie transdisziplinäre Forschungsprojekte nicht vernachlässigt werden.
  - **Kommunikation und Orientierung an ethischen Regeln verbesserungsfähig:** In verschiedenen Forschungsbereichen – beispielsweise der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie – muss das Verhältnis von Wissenschaft und Öffentlichkeit neu gestaltet werden. Eine bessere Kommunikation von Forschungsvorhaben gegenüber der Öffentlichkeit wie auch die Ausarbeitung von ethischen Regeln, an denen sich die Forschung orientiert, ist unerlässlich. Sie soll eine nachhaltige Forschung gewährleisten, welche in erster Linie der Gesellschaft und der Umwelt zu Gute kommt.

- *Gegenstand* der Agrarpolitik sind die Nutzung und Bewirtschaftung der einheimischen Landwirtschaftsflächen, welche einen Viertel der Fläche der Schweiz ausmachen. Gestützt auf die Verfassung bestimmt die Agrarpolitik Marktordnungen, welche die Rollen der einzelnen Akteure, die Bedingungen für die inländische Produktion, den Import und Export festlegen.
- *Bundespolitik:* Die Verfassung definiert für die Agrarpolitik wirtschaftspolitische, ökologische sowie regional und sozialpolitische Ziele. Die Bundespolitik hat durch die jüngste Agrarreform, basierend auf dem neuen Verfassungsartikel, eine Neuorientierung der Landwirtschaft erfahren. Die neue gesetzliche Basis umfasst die seit 1992 vorgenommenen Teilrevisionen: Zentral sind die neue Milchmarktordnung sowie die Umgestaltung des Direktzahlungssystems. Preis- und Einkommenspolitik werden konsequenter getrennt. Seit 1999 müssen alle Betriebe, die produktionsunabhängige Direktzahlungen beziehen, ökologische Auflagen einhalten. Mit der Ratifizierung der bilateralen Verträge werden die EWR-Regelungen praktisch über-

Wettbewerbsdruck bestimmt Agrarpolitik

nommen. Die als Grenzschutz dienenden Zölle mussten bis 2000 auf ein definiertes Niveau gesenkt werden.

- *Trend:* Die sinkenden Produktpreise verringern die landwirtschaftlichen Einkommen. Dies verstärkt den Trend zu Betriebsvergrößerungen, Nebenerwerbsbetrieben und zur Reduktion der Betriebszahl (jährlich etwa -2.5 %). Die Landwirtschaft wird auch in Zukunft unter dem Druck der internationalen Märkte stehen. Eine neue WTO-Runde ist gestartet worden, und die EU beabsichtigt weitere Reformschritte. Die Bundesbehörden haben unter dem Titel »Horizont 2010« mit einem Strategiepapier die Weiterentwicklung der Agrarpolitik lanciert. Aus dieser Sicht ist ein weiterer Abbau der Marktstützung bei gleichem Direktzahlungsniveau anzustreben. Die freiwerdenden Mittel sollen eingesetzt werden, um die sozialen Auswirkungen des Strukturwandels abzufedern.
- *NE-Relevanz:* Sie betrifft alle Kapitalstöcke. Über die Kriterien Wasser, Artenvielfalt, Landschaft und Kulturräum wird die Umwelt stark betroffen. Im Bereich Wirtschaft ist die Ressourceneffizienz das massgebende Kriterium, während im gesellschaftlichen Bereich die Landwirtschaft einen Beitrag im Bereich Gesundheit und Wohlbefinden leisten kann.
- *Interdependenzen* bestehen naturgemäss zur Umwelt- und Raumordnungspolitik, aber auch zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die grössten Konfliktfelder sind auszumachen im Zusammenhang mit der Durchsetzung hinreichender ökologischer Anforderungen, der Eingrenzung finanzieller Mittel für die Unterstützung der Landwirtschaft sowie der Schaffung sinnvoller Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven im nationalen und internationalen Kontext.
- *Erreichtes:* Mit der Agrarpolitik 2002 wurde ein entscheidender Schritt in Richtung NE unternommen. Die Ökologisierung mit dem Kernstück des ökologischen Leistungsnachweises zeigt erste positive Resultate. Gleichzeitig konnten der Strukturwandel reduziert und die Gesamtausgaben für die Landwirtschaft stabilisiert werden.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Anhaltende Zielkonflikte zwischen Umweltanliegen sowie Wirtschafts- und Gesellschaftsforderungen infolge internationalem Preisdruck:** Die konsequente Ausrichtung der Landwirtschaft auf die ökologischen Zielsetzungen ist durch anderer Zielsetzungen gefährdet. Die Öffnung gegenüber der EU und die Liberalisierung auf globaler Ebene werden dazu führen, dass der einheimische Produktionsstandard unter Druck gerät. Längerfristig sind Forderungen nach einem Abbau der ökologischen Auflagen zu erwarten, um die sozialen und einkommenspolitischen Auswirkungen vermindern zu können.
  - **Fragliche Ressourceneffizienz des Direktzahlungssystems:** Trotz erheblicher staatlicher Mittel, die als Direktzahlungen heute in die Landwirtschaft fliessen, ist offen, ob die Anforderungen einer NE erreicht werden können. Hauptgrund für die

fragliche Effizienz ist die gleichzeitige Verfolgung ökologischer, ökonomischer (Einkommenssicherung) und sozialer (Strukturerhaltung) Ziele mit den Direktzahlungen.

– **Risiken bei Nahrungsmitteln durch erhöhten Wettbewerb und neue Technologien:** Die BSE-Krise zeigt, dass auch kleinste gesundheitliche Risiken bei Nahrungsmitteln zu schwerwiegenden Preiseinbrüchen und Überschüssen bei den betroffenen Produkten sowie zu Imageverlusten und zusätzlichen Kontroll- und Verwertungskosten führen. Ähnliche Beispiele gibt es auch im Bereich der GVO-Nahrungsmittel. Es fragt sich, ob der internationale Wettbewerbsdruck vermehrt zu risikobehafteten Entwicklungen im Nahrungsmittelbereich für alle Beteiligten führt.

#### 4.3. Bereich Umwelt, Raum und Infrastruktur

- *Gegenstand und Ziele:* Die Raumordnungspolitik will die raumwirksamen Tätigkeiten der Gesellschaft regeln und aufeinander abstimmen. Sie soll für eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sorgen, damit der Lebensraum langfristig erhalten und eine Vielfalt von Nutzungen sichergestellt wird. Raumordnungspolitik umfasst sowohl die Raumplanung (ARE) wie auch die Regionalpolitik (seco). Unter Regionalpolitik wird die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Massnahmen zur Beeinflussung der Entwicklung und Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft in Teilgebieten unseres Landes (Regionen) nach Massgabe bestimmter Zielvorstellungen verstanden.
- *Bundespolitik:* Die Neuausrichtung der Raumordnungspolitik, wie sie in den Grundzügen 1996 vorgenommen wurde, erfolgte ausdrücklich auf dem Hintergrund der »nachhaltigen Entwicklung«. Unter der Leitidee des vernetzten Systems von städtischen und ländlichen Räumen sollen unter anderem die wirtschaftlichen Potenziale der verschiedenen Teilräume vermehrt gebündelt und Synergien nutzbar gemacht, die dezentrale Siedlungsstruktur erhalten und der Landschaftsraum vor weiterer Zersiedlung bewahrt werden. Mit ihrer Grundaufgabe der Koordinierung und Harmonisierung wirtschaftlicher, ökologischer, agrarpolitischer und sozialer Anliegen im Raum kann die Raumordnung wesentlich dazu beitragen, das Nachhaltigkeitsprinzip umzusetzen. Dabei soll die Wettbewerbsfähigkeit und die NE gefördert und die dezentrale Wohnortsqualität gefördert werden. Unerwünschte regionale Disparitäten sollen durch die Regionalpolitik abgebaut und eine zweckmässige Entwicklung der Regionen gefördert werden.
- *NE-relevant* sind vor allem die Einflüsse der Raumordnungspolitik auf die effiziente Nutzung der Ressource Boden, auf den Landschafts- und Artenschutz.
- *Interdependenzen und Konflikte:* Neben den ökologischen Werten werden auch die Gesundheit und das Wohlbefinden des Men-

Raumordnungspolitik als Ausgleich von Nutzen und Schutz

schen beeinflusst, indem die Raumordnungspolitik die Siedlungs- und Wohnumfeldqualität massgeblich beeinflusst. Schliesslich werden durch das Ziel des regionalen Ausgleiches und nationalen Zusammenhaltes soziale und kulturelle Werte stark berührt. Die wichtigsten Interdependenzen und Konflikte treten somit auf zur Umwelt-, Agrar-, Wirtschafts- und Standort-, Finanz-, Sozial- und Kulturpolitik.

- *Erreichtes:* Die Raumordnungspolitik bringt aufgrund der Koordinations- und Abwägungsfunktion hervorragende Voraussetzungen zur Integration des Nachhaltigkeitskonzeptes mit. In den vergangenen Jahren sind beim Bundesamt für Raumplanung (neu: Amt für Raumentwicklung ARE) verschiedene Anstrengungen zur verstärkten Einbindung und Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgedankens vorgenommen worden. Auch hat die Regionalpolitik durch die »Neuorientierung« flexiblere Instrumente geschaffen. Die Probleme der Kernstädte wurden erkannt, und zu ihrer Lösung wurden Verbesserungsvorschläge entwickelt.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Ressourcenschonende Raum- und Siedlungsstrukturen:** Überbauung und Zersiedelung des Schweizer Bodens halten auf Kosten der Umwelt und des Wohlbefindens des Menschen unvermindert an. Vor allem in langfristiger Perspektive stellt sich die Frage nach den Grenzen des Wachstums. Akzentuiert wird die Problematik dadurch, dass die bisherige Planungspolitik in Bezug auf das Zusammenwirken von Siedlungsstruktur und Verkehrsaufkommen einen Teufelskreis in Gang gesetzt hat, der nicht so leicht zu bremsen ist.
  - **Gefährdete regionale Solidarität:** Liberalisierung, verstärkter Wettbewerb und wirtschaftlicher Strukturwandel lassen die Kluft zwischen gedeihenden und verlierenden Regionen grösser werden. Herkömmliche Mechanismen, nach denen beispielsweise vom Staat erbrachte Leistungen mit Rücksicht auf den regionalen Ausgleich automatisch erbracht wurden, entfallen.
  - **Raumordnungspolitik als Nachhaltigkeitspolitik:** Aufgrund ihrer Aufgaben ist die Raumordnungspolitik prädestiniert für den Einbezug der Nachhaltigkeit. Doch fehlt es noch an fachlichen und prozeduralen Grundlagen, an der Koordination und an den Ressourcen und Kompetenzen, um eine kohärente Politik einzuführen und wirkungsvoll auf eine Umsetzung bei Bund und Kantonen hinwirken zu können. Aufgabenteilungen zwischen Bund und Kantonen sind eventuell zu überdenken. Zudem stellt sich die Frage, ob die heutigen Instrumente der Raumordnungspolitik genügen, oder ob neue Steuerungsinstrumente der Stadtplanung, Stadtentwicklungspolitik oder für den Landschaftsraum notwendig sind.
  - **Der Landschaftsraum unterliegt durch Deagrarisierung und Freizeitaktivitäten einem starkem Wandel:** Die Öffnung des Agrarmarktes erhöht den Druck auf die Schweizer Landwirtschaft. Immer mehr Flächen werden extensiver oder gar nicht

mehr bewirtschaftet. Auf der anderen Seite nehmen die Freizeitaktivitäten in der Natur zu. Beide Effekte führen zu einer deutlichen Umgestaltung des Landschaftsraumes.

- *Gegenstand* der Umweltpolitik sind Strategien und Massnahmen zum schonungsvollen Umgang mit den natürlichen Ressourcen sowie dem Schutz des Lebensraumes. Umweltpolitik ist in hohem Masse Querschnitts- und integrierte Politik.
- *Bundespolitik:* Diese hat den Umweltschutz auf der Grundlage des Verfassungsartikels von 1971 im Umweltschutzgesetz umfassend geregelt. Dieses wird periodisch neuen Bedürfnissen angepasst. Die Ziele sind im internationalen Vergleich hoch, wobei sie zunehmend internationale Standards berücksichtigen. Die Massnahmen sind schergewichtig technisch und «end-of-pipe» orientiert. Der weitgehend bei den Kantonen liegende Vollzug weist unterschiedlichen Stand auf. Im internationalen Vergleich wird der Schweiz ein hoher Stand im Umweltschutz attestiert. Dennoch lebt sie bezüglich der Umweltgüterbeanspruchung aus globaler Sicht über ihre Verhältnisse und ist in diesem Sinne nicht nachhaltig.
- *Trend:* In vielen Bereichen nehmen die umweltbelastenden Aktivitäten, welche durch verbesserte Ökoeffizienz nicht kompensiert werden, immer noch zu. Dies betrifft namentlich die Bereiche Verkehr und Siedlung, aber auch die Verwendung von kritischen Stoffen und Organismen. Bei den Massnahmen wird vermehrt auf ökonomische Anreize und Freiwilligkeit gesetzt. Im Weiteren wirken sich der globale Wettbewerb und Preisdruck hemmend auf den Fortschritt in gewissen Bereichen des Umweltschutzes aus, so in der Landwirtschaft.
- *NE-Relevanz:* Sie ist in diesem Politiksektor überdurchschnittlich und betrifft alle Kapitalstöcke. In der Schweiz stehen die Emissionen im Vordergrund, dies vor allem im Zusammenhang mit dem Verkehr und der baulichen Infrastruktur. Besonders nachhaltigkeitsrelevant sind dabei die Kriterien Ressourceneffizienz und Ordnungspolitik sowie Gesundheit. Aus globaler Sicht bilden die Themen Klima und Artenvielfalt die kritischen Aspekte.
- *Interdependenzen* mit anderen Politiksektoren sind hier besonders ausgeprägt. Einerseits durch Wechselwirkungen mit vielen zivilisatorischen Aktivitäten, welche Umweltprobleme verursachen, so den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaft, Konsum, Agrar- und Waldwirtschaft. Andererseits bestehen auch wichtige Wechselwirkungen zu Politiksektoren wie Bildung und Forschung. Insgesamt bestehen die grössten Konflikte in der Schweiz im Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach einer weiteren Steigerung des materiellen Wohlstandes sowie dem schonungsvollen Umgang mit der Umwelt, insbesondere auch im Zusammenhang mit neuen Technologien.
- *Erreichtes:* Umwelthanliegen sind in allen Politiksektoren stark verankert. Zielsetzungen und Lösungsstrategien sind weitestge-

Umweltpolitik: gute Gesetze, lückenhafter Vollzug

hend vorhanden. Der Schritt zur Einbettung der Umweltpolitik in eine umfassendere Nachhaltigkeitspolitik ist im Gange. Die natürliche Umwelt befindet sich in der Schweiz in einem weitgehend als gut eingeschätzten Zustand. In verschiedenen Bereichen sind aber die Ziele, insbesondere wegen Umsetzungsdefiziten, noch nicht erreicht.

- *Schlüsselthemen:*
  - **Ungenügende Effizienz und Strategien in wichtigen umweltrelevanten Bereichen:** Bei prioritären Umweltproblemen wie Emissionen, Klima, Artenvielfalt, Bodenverbrauch und kritische Stoffe und Organismen werden die nötigen Fortschritte nicht erzielt. Zurückzuführen ist das vor allem auf die mangelnde Nutzung der Möglichkeiten ökoeffizienter Massnahmen, als auch auf fehlende oder ungenügende Strategien und gesetzliche Regelungen.
  - **Mangelhafte Umsetzung wichtiger Umweltregelungen:** Ungenügender Gesetzesvollzug und oftmals einseitige Interessenabwägung, mangelhafte Politikkohärenz und Aufsichtsfunktion des Bundes, aber auch lückenhafte Umsetzung durch die Kantone bewirken, dass insbesondere die Emissionen des ungebremst wachsenden Verkehrs und der baulichen Infrastruktur die menschliche Gesundheit und Ökosphäre nach wie vor beeinträchtigen.
- *Gegenstand:* Die Verkehrspolitik befasst sich mit der Bereitstellung, Organisation und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen und -dienstleistungen und der Förderung einer nachhaltigen, d.h. effizienten, sozialgerechten und umweltschonenden Mobilität. Die Hauptaufgaben der Verkehrspolitik bestehen darin, die nötige Infrastruktur zur Bewältigung des Verkehrsaufkommens bereitzustellen und in Stand zu halten sowie die Rahmenbedingungen, die für die einzelnen Verkehrsträger (Schiene, Strasse, Luft) zur Erbringung ihrer Leistungen gelten, zu formulieren. Das Schweizer Verkehrssystem soll dabei möglichst umweltgerecht, finanzierbar und effizient ausgestaltet und in den europäischen Rahmen eingebettet werden.
- *Bundespolitik:* Die Verkehrspolitik des Bundesrates orientiert sich an den Zielen der NE: effiziente Sicherstellung von Infrastrukturdienstleistungen, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Zugang zu Verkehrsdienstleistungen für alle Bevölkerungskreise und Landesteile zu vergleichbaren Bedingungen (Infoblatt GV). Die Ziele einer nachhaltigen Verkehrspolitik wurden in der Departementstrategie des UVEK weiter konkretisiert. Volk oder Parlament haben in den letzten Jahren wichtige Weichen in diese Richtung gestellt (NEAT, Alpeninitiative, usw.). Mit den bilateralen Verträgen kam die Schweizer Verkehrspolitik zunehmend in den Kontext der Schweizer Aussenpolitik. Die Schweiz konnte dabei ihre verkehrspolitischen Ziele sichern. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes (1995) und der Bahnreform (1998) wurden vermehrt Wettbewerbselemente zur Stei-

gerung der Produktivität des öffentlichen Verkehrs aufgenommen. Mobilität und Verkehr haben weiter zugenommen und werden weiter zunehmen, insbesondere im Strassen- und Luftverkehr. Für das Wachstum ist namentlich der Freizeitverkehr verantwortlich.

- *NE-Relevanz:* Besonders nachhaltigkeitsrelevant sind die Begleitwirkungen des Verkehrs: Klima, Artenvielfalt, Boden und Landschaftsräume werden durch Emissionen oder durch die Zersiedlung und Zerschneidung von Lebensräumen stark berührt. Die Gesundheit der Menschen wird durch eine immer noch hohe Anzahl von Unfällen und durch Immissionen (Luft, Lärm) beeinträchtigt. Von Letzterem sind finanziell weniger gut gestellte Bevölkerungskreise oft übermässig betroffen. Auf wirtschaftlicher Seite hat die Verkehrspolitik einen massgeblichen Einfluss auf die volkswirtschaftlich effiziente Erbringung von Verkehrsleistungen, welche wiederum sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft als auch die Umweltqualität beeinflussen.
- *Interdependenzen und Konflikte* ergeben sich besonders mit der Umwelt-, Energie-, Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik. Aufgrund des hohen Anteils des Verkehrs am Staatshaushalt und den gewichtigen Finanzierungs- und Internalisierungsfragen bestehen auch enge Wechselbeziehungen zur Finanzpolitik und – vorab indirekt – zur Sozialpolitik.
- *Erreichtes:* In den 90er Jahren wurden Schritte hin zu einer nachhaltigkeitsorientierten Verkehrspolitik unternommen: der öffentliche Verkehr wurde gestärkt, langfristige Infrastrukturprojekte wie Bahn 2000 und die Neat wurden umgesetzt, die Marktöffnung wurde durch die Bahnreform und Revision des Eisenbahngesetzes eingeleitet und die Umweltbelastung deutlich vermindert (fortschrittliche Abgasvorschriften, LSVA).
- *Schlüsselthemen:*
  - **Umwelt- und gesundheitsschonende Verkehrspolitik:** Der Strassen- und Luftverkehr ist für eine Reihe von Umwelt- und Gesundheitsproblemen verantwortlich: Hohe Zahl an Verkehrstoten, Lärm- und Luftemissionen, Verbrauch fossiler Energien, Treibhausgase, Überbauung und Zersiedlung, schlechte Lebensqualität in Städten usw. Umgekehrt wachsen die Mobilitätsbedürfnisse weiter an und drohen, die Umweltbelastungen zu verschärfen. Angesichts des Mobilitätsdruckes reicht dies nicht aus, um die Verkehrsbelastung auf ein nachhaltiges Mass zu reduzieren. Grundsätzliche Weichenstellungen, wie mit dem wachsenden Mobilitätsdruck umgegangen werden soll, sind vorzunehmen (»bauen, stauen oder dämpfen?«).
  - **Effizientes und sozialverträgliches Verkehrssystem:** Liberalisierung, Deregulierungen und Privatisierungen im Infrastruktorsektor können Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand steigern helfen. Auf der anderen Seite birgt die Liberalisierung Gefahren: Verschärfung des Arbeits- und Konkurrenzdruckes unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitneh-

Verkehrspolitik im Zeichen nach wie vor wachsender Mobilität

mern, Entlassungen, regionale Ungleichgewichte, Gefährdung der Grundversorgung, Abhängigkeiten von Grosskonzernen und vom Ausland usw. Die Politik ist herausgefordert, eine ganzheitliche Liberalisierungspolitik zu entwickeln, welche auch die sozialen und regionalwirtschaftlichen Konsequenzen der Liberalisierungspolitik einbezieht und negative Effekte abfedert.

– **Nachhaltige, langfristig tragbare Verkehrsinfrastrukturbewirtschaftung:** Die Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten eine hervorragende Bahn- und Strasseninfrastruktur aufgebaut. Einige Anlagen, insbesondere Nationalstrassen, sind in die Jahre gekommen und müssen erneuert werden. Gleichzeitig stehen beim Strassenverkehr und bei der Bahn grössere neue Vorhaben an. Es besteht die Gefahr, dass vorhandene Anlagen aus Kostengründen ungenügend erneuert werden, während neue Vorhaben den öffentlichen Haushalt belasten. Für die nachfolgenden Generationen kann die Erneuerung der Infrastrukturen zur Hypothek werden.

Energiepolitik: Ziele gut, Umsetzung mangelhaft

- *Gegenstand und Ziele der Bundespolitik:* Das UVEK setzt sich in seiner Departementsstrategie zum Ziel, eine nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten und nimmt dabei Bezug auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Es sollen alle Landesteile, Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweige mit Energie versorgt (soziale Ziele) und die Art der Energieversorgung und des Energieverbrauchs umweltgerecht (ökologische Ziele) und effizient (wirtschaftliche Ziele) gestaltet werden. In der Departementsstrategie wird die Steigerung der Energieeffizienz und Förderung der erneuerbaren Energien als prioritäres Ziel festgelegt. Der Verbrauch fossiler Energien in der Schweiz hat zwischen 1990 und 1999 um 7.6% zugenommen. Den stärksten Zuwachs erfuhren Erdgas (+50%), Flugtreibstoffe (+36%) und Benzin/Diesel (+8%). Der Stromverbrauch stieg in der gleichen Zeit um 10%. Der Energieverbrauch soll nun gemäss Departementsstrategie vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt und der Verbrauch fossiler Energien und damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden (-10% CO<sub>2</sub> bis 2010 gegenüber 1990). Marktseitig sollen die Märkte für leitungsgebundene Energien (Strom, Gas) in Abstimmung mit der EU und unter Berücksichtigung der Ziele der Grundversorgung und der Energie- und Umweltpolitik schrittweise geöffnet werden.
- *NE-Relevanz:* Die Energiepolitik weist eine sehr starke Relevanz für die NE auf und steht an der Schnittstelle zwischen den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Umweltseitig übt die Energiepolitik starken Einfluss aus über die Emissionen fossiler Energien und den damit verbundenen direkten und indirekten Beeinträchtigungen von Mensch und Natur. Besonders hervorzuheben ist der drohende Klimawandel infolge des Treibhauseffektes. Neueste wissenschaftliche Berichte machen einmal mehr klar, dass die Auswirkungen des Klimawandels für die Natur, aber auch für die Wirtschaft und die Gesellschaft ein-

schneidend sind, insbesondere in den Ländern des Südens. Als nachhaltigkeitsrelevant anzusehen sind weiter der Einfluss der Energiepolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, auf die langfristig tragbare Bewirtschaftung grosser Energieanlagen (wie Wasser- und Kernkraftwerke) und auf die Grundversorgung der Bevölkerung.

- *Interdependenzen und Konflikte:* Energie stellt zum einen eine zentrale Ressource für die Wirtschaft und Gesellschaft dar. Zum anderen gehen mit der Energieerzeugung und dem Energiekonsum Umwelt- und Gesundheitsbelastungen einher. Die engsten Interdependenzen bestehen zur Umwelt-, Verkehrs- und Raumordnungspolitik (z.B. Immissionswirkungen, Verkehr und Siedlung als wesentliche Einflussfaktoren auf den Energieverbrauch), zur Wirtschafts- und Standortpolitik (Energie als Produktions- und Wettbewerbsfaktor) und zur Entwicklungspolitik (Energie als Ressource und effiziente Energienutzung im Süden, Klimaschutz, flexible Mechanismen wie Emissionshandel oder Joint Implementation).
- *Erreichtes:* In den 90er Jahren hat der Bund schrittweise Weichen gestellt für eine nachhaltigere Energiepolitik, Instrumente wie Energie2000 geschaffen und im September 2000 entsprechende Vorlagen (Förderabgabe, ökologische Steuerreform) vor das Volk gebracht. Der Entwurf für ein neues EMG wird in den Räten zur Zeit behandelt und sieht eine mehr oder weniger ausgewogene, schrittweise Liberalisierung des Strommarktes vor.
- *Schlüsselthemen*
  - **Energiepolitik umwelt- und gesundheitsschonender gestalten:** Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen steigen trotz anderslautender Zielsetzungen weiterhin an. Fragen der Risiken und der Entsorgung radioaktiver Abfälle bleiben bei der Nuklearenergie ungelöst. Weder ist eine Trendwende in Sicht, noch ist der politische Wille zur Einleitung einer solchen Trendumkehr genügend stark. Das Programm Energie 2000 hat zwar Erfolge gezeitigt, sie bleiben aber auf dem Hintergrund der vorhandenen Effizienzsteigerungspotenziale ungenügend.
  - **Noch mangelhafte Unterstützung des Wertewandels für einen nachhaltigen Lebensstil:** Der grösste Teil des Energieverbrauchs geht zu Lasten des persönlichen Konsums. In diesem Bereich wurden in den vergangenen Jahrzehnten vergleichsweise geringe Effizienzgewinne erzielt. Der aktuelle Lebensstil bringt einen hohen Energieverbrauch und eine starke Umweltbelastung mit sich. Individuelle Werthaltungen wirken auf das Kauf-, Freizeit- und Mobilitätsverhalten ein. Potenziale von Seiten von Politik, Medien und Bildung für ein verbessertes Bewusstsein auf dem Hintergrund der Nachhaltigkeit sind besser zu nutzen.
  - **Finanzielle und regionale Auswirkungen der Strommarktliberalisierung:** Diese kann zum einen dazu führen, dass aufgrund des Kostendrucks Energieanlagen nicht mehr ausreichend erneuert werden. Nicht amortisierbare Investitionen der Wasserkraft (NAI) müssen abgedeckt werden. Für die mit der

öffentlichen Hand eng verflochtenen Energiegesellschaften und für die nachfolgenden Generationen kann dies eine finanzielle Hypothek darstellen. Zum anderen kann die Marktöffnung bewirken, dass bei der Stromversorgung zwischen Konsumentengruppen (Gross-/Kleinverbraucher) und zwischen Regionen (dicht/weniger dicht besiedelte Regionen) Ungleichgewichte entstehen oder zunehmen. Nach der Marktöffnung wird die Herausforderung auch darin bestehen, neue private Monopole zu vermeiden.

Waldpolitik: Multifunktionalität im Zentrum

- *Gegenstand und Ziele:* Die Waldpolitik regelt die Nutzung und Bewirtschaftung der einheimischen Waldflächen, welche 35% der Landesfläche ausmacht. Gemäss Verfassung hat der Bund durch die Waldpolitik dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutzen- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.
- *Bundespolitik:* Sie hat in den vergangenen Jahren entscheidende Schritte Richtung Nachhaltigkeit in der Waldpolitik gemacht. So berücksichtigt das Waldgesetz von 1991 nebst der Produktionsfunktion auch ausdrücklich die wichtigen Funktionen des Waldes im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit (CO<sub>2</sub>-Senke, Biodiversität, Grundwasser, Mikroklima, erneuerbare Energien, Schutz- und Erholungsfunktion, usw.). Bezüglich Erhaltung der Artenvielfalt bestehen auf Stufe Bund Ziele und Umsetzungsstrategien. Die Möglichkeit von Globalsubventionen hilft, die Ressourceneffizienz zu steigern. Eine 1998 durchgeführte Beurteilung zur Nachhaltigkeit der Schweizer Waldpolitik kommt zu einer insgesamt positiven Beurteilung. Als Problembereiche werden die wirtschaftlich zu wenig effizienten Forstbetriebe, die Subventionspolitik, die zu geringe Anzahl von Waldreservaten, die kaum differenzierte Walderhaltungspolitik, das fehlende nationale Forstprogramm, die ungenügende Verjüngung der Gebirgswälder sowie der weiterhin bedeutende Eintrag von Schadstoffen bezeichnet. Verschiedene laufende und geplante Programme sollen diese Schwächen beheben.
- *Trend:* Die Waldfläche nimmt zu. Der Gesundheitszustand des Waldes hat sich stabilisiert, doch ist er durch die Schadstoffbelastungen gefährdet. Ein weiteres Risiko stellen tendenziell häufiger auftretende Orkane dar, welche in einzelnen Gebieten grossflächig bis zum Dreifachen einer normalen Jahresnutzung umgeworfen haben. Vom theoretischen Potenzial zur Holzenergienutzung wird nur etwa ein Drittel ausgeschöpft. In einzelnen Sparten zieht die Holznutzung an, wird aber durch die Preise gebremst. Das Überaltern der Waldbestände gefährdet ihre Schutz- und Erholungsfunktion sowie die biologische Vielfalt.
- *NE-Relevanz:* Diese betrifft in der Waldpolitik primär den Kapitalstock Umwelt. Der Wald ist wichtiger Lebensraum für 70% der einheimischen Tier- und Pflanzenarten. Aus gesellschaftlicher Sicht ist vor allem die Erholungs- und Schutzfunktion zu erwähnen. Die wirtschaftliche, einschliesslich der energetischen Nutzung stellt ein Potenzial dar.

- *Interdependenzen:* Die Waldpolitik weist solche vor allem zur Umwelt- und Raumordnungspolitik sowie zur Landwirtschafts- und Energiepolitik auf. Der Wald ist aber auch für die Gesundheit, Erholung und den Tourismus bedeutsam.
- *Erreichtes:* Die Waldpolitik war und ist heute noch ein Vorbild bezüglich Nachhaltigkeit. Die Erhaltung der Waldbestände ist quantitativ gelungen und die Qualität des Waldes wird sorgfältig beobachtet und gefördert.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Überalterung des Waldes hat negative Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit:** Im Schweizer Wald wächst mehr Holz als genutzt wird. Dies hat stärkere, ältere und gleichförmigere Beständen zur Folge. Dadurch hat sich die Bestandesstabilität in Hochlagen, wo die meisten Wälder Schutzaufgaben erfüllen, tendenziell verschlechtert. Überalterte und gleichförmige Bestände beeinträchtigen die Biodiversität.
  - **Von der Walderhaltungs- zur Waldflächenpolitik:** Die erfolgreiche Walderhaltungspolitik des 19. und 20. Jahrhunderts muss sich neuen Anforderungen stellen. Der Lebensraum Wald ist mit der übrigen Planung des Raumes besser zu koordinieren. Die Erhaltung der Waldgesamtläche soll dabei nicht in Frage gestellt werden. Zu diskutieren ist die Verteilung des Waldes sowie die Frage, ob die Waldfläche zur Verbesserung der CO<sub>2</sub>-Bilanz ausgedehnt werden soll.

#### 4.4. Bereich Aussenpolitik

Aussenpolitik bedeutet primär Interessenwahrung und Pflege der guten Beziehungen nach aussen. Internationale partnerschaftliche Mitwirkung, Mitentscheidung und Mitverantwortung sind Voraussetzungen dafür. Die Schweiz hat in den 90er Jahren begonnen, ihre Aussenpolitik wesentlich weiter zu entwickeln – vor allem in Richtung *multilateraler Zusammenarbeit* (Spezialorganisationen der UNO, OSZE, NATO Pfp, GATT-WTO, BWI).

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der *innenpolitischen Abstützung der Aussenpolitik* ein hoher Stellenwert zukommen muss, denn viele strategisch wichtige Fragen können zunehmend nur noch auf internationaler oder regionaler Ebene gelöst werden. Die multilaterale Politik ist wirtschaftlich und politisch zur vorherrschenden Handlungsebene geworden. Neben einer weiterhin proaktiven Mitwirkung in zahlreichen Institutionen steht dabei der UNO Vollbeitritt im Zentrum.

Die Schweiz knüpft ihre Motivation zum internationalen friedenspolitischen Einsatz an den Grundsatz der *Neutralitätspolitik*. Damit wird durch die praktizierte Neutralitätspolitik eines der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik unterstützt, nämlich das »friedliche Zusammenleben der Völker« (Bundesrat 2000a). Zudem wird deutlich gemacht, dass Neutralität auch für die immer wichtiger werdende Friedenspolitik der Schweiz ein wichtiges Instrument ist.

Querschnittsthemen der Aussenpolitik

Aussenwirtschaftspolitik:  
Von der Globalisierung  
herausgefordert

- *Gegenstand und Ziele:* Mit seiner Aussenwirtschaftspolitik (AWP) will der Bundesrat ausländische Märkte für schweizerische Exporte öffnen, die Versorgung mit Energie, Rohstoffen und Nahrungsmitteln sicherstellen und am Aufbau möglichst liberaler Rahmenbedingungen für den Gütertausch, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und den Schutz von Investitionen und geistigem Eigentum mitwirken. Es wird aber betont, dass der Abbau sozialer Ungleichheiten eine wichtige Dimension der Wohlfahrt sei, Wohlfahrtsziele weder autonom noch mit der Aussenwirtschaftspolitik allein erreicht werden könnten und die Förderung der Wohlfahrt vermehrt nach qualitativen und nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen müsse. Instrumente der AWP sind: Zölle, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Exportförderung, Schutz von Investitionen im Ausland, Wirtschafts- und finanzpolitische Massnahmen zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern. Sie umfassen ein ganzes Spektrum zwischen primär binnenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Motivationen und werden je nach Lage autonom, im bilateralen oder multilateralen Kontext angewendet.
- *Bundespolitik und Trends:* Die Aussenwirtschaft wurde in den letzten Jahren von zwei Entwicklungen stark geprägt: einerseits von den Globalisierungsprozessen und den Verknüpfungen zwischen dem selektiv liberalisierten Welthandel und der Entwicklung des Südens und Ostens, und andererseits von Wirtschaftsfragen im Zusammenhang mit der europäischen Integration und vom Zugang schweizerischer KMU zu den Weltmärkten. Im September 2000 hat das Parlament ein neues Exportförderungsgesetz angenommen. Sein Kernpunkt ist ein Leistungsauftrag, mit dem der Bundesrat die operative Umsetzung der Exportförderung einer ausserhalb der Verwaltung stehenden Organisation (OSEC) übertragen will. Das neue Gesetz befasst sich jedoch nicht grundsätzlich mit dem Profil des entsprechenden aussenwirtschaftspolitischen Instrumentariums oder mit Kohärenzfragen zur Entwicklungspolitik. Der Marktzugang der Schweizer Wirtschaft zum wichtigsten Handelspartner, der EU, verbessert sich mit den bilateralen Verträgen. Entwicklungs- und Transitionsländer sind hingegen erst für die Zukunft wichtige Handelspartner.
- *NE-Relevanz:* Die Aussenwirtschaftspolitik beeinflusst die wirtschaftlich-soziale Entwicklung in den Entwicklungs- und Transitionsländern massgeblich.
- *Interdependenzen und Konflikte:* Aus der Sicht der NE ist in der schweizerischen und internationalen Politik eine gewisse Widersprüchlichkeit feststellbar: Einerseits sind aussenwirtschaftliche Zieldeklarationen umfassend und messen auch umwelt- und entwicklungspolitischen Zielen bedeutendes Gewicht bei. Die Schweiz hat bei konkreten Aktionen (etwa bei handelspolitisch relevanten Entwicklungsmassnahmen) verschiedentlich innovative Initiativen ergriffen. Andererseits ist festzustellen, dass

bei Entscheiden, wo handfeste wirtschaftliche Interessen von Teilen der Industrieländer und der schweizerischen Wirtschaft betroffen sind oder scheinen, oft kurzfristige Wirtschaftsinteressen klar über andere Ziele gestellt werden. Das gilt beispielsweise für das konservativ-defensive Verhalten im Rahmen der WTO-Verhandlungen über den Abbau von Handelshemmnissen in der Landwirtschaft auf der einen und ein aktiv förderndes Verhalten im Rahmen von GATS und TRIPS auf der anderen Seite; oder auch fallweise für die Handhabung der ERG (►Entwicklungspolitik, Umweltaussenpolitik).

- *Erreichtes:* Die Schweiz ist stark und erfolgreich in die internationale Wirtschaft eingebunden, was sich an der Statistik der Zahlungsbilanzen ablesen und auf günstige Rahmenbedingungen schliessen lässt. Die neuen Anforderungen der Globalisierung wurden im allgemeinen proaktiv und im wirtschaftlichen Landesinteresse aufgenommen, insbesondere durch aktives Engagement in multilateralen Organisationen wie WTO und IWF. Das neue Exportförderungsgesetz und andere neue Instrumente (SOFI, SDFC) streben den verbesserten Zugang der KMU vor allem im OECD-Raum und in Transitionsländern an.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Kohärenzmangel der Aussenwirtschaftspolitik mit der Entwicklungs- und Umweltaussenpolitik:** Die Kohärenz zwischen der Aussenwirtschaftspolitik einerseits und der Entwicklungs- und der Umweltaussenpolitik andererseits weist immer noch Mängel auf. Die Koordination zwischen primär aussenwirtschaftlich und primär entwicklungspolitisch tätigen Verwaltungsstellen, also zwischen EVD, EDA und EFD, ist zwar als Aufgabe anerkannt und angegangen worden, wird aber in konkreten Fällen ämter- und departementsübergreifend zu wenig konsequent umgesetzt.
  - **KMU-Zugang zu internationalen Märkten ist ungenügend:** Die KMU haben in der Schweiz eine sehr grosse volkswirtschaftliche Bedeutung. Ihre Vernetzung mit der Aussenwirtschaft ist zu schwach und braucht Unterstützung durch staatliche Stellen.
- *Gegenstand und Ziele:* Das Gesetz und das Nord-Süd Leitbild (Bundesrat 1994) verpflichten die schweizerische Entwicklungspolitik darauf, die Armut möglichst direkt zu bekämpfen. Zu diesem Zweck soll eine eigenständige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit der Menschen und sozialen Gruppen in Entwicklungs- und Transitionsländern gefördert werden.
- *Bundespolitik und Trends:* Die Verantwortung für Entwicklungspolitik ist zwischen dem EDA, dem EVD und dem EFD aufgeteilt. In den letzten zehn Jahren haben zwei Entwicklungen die äusseren Bedingungen dieser Politik grundlegend neu geprägt: Die Globalisierungs- und Liberalisierungsprozesse einerseits und die Wende im Osten andererseits. Diese haben die Entwicklungs-

Entwicklungspolitik im Spannungsfeld politischer und sozialer Probleme

politik geografisch und konzeptionell verändert durch vermehrte Orientierung an marktbezogenen Entwicklungsmodellen und durch die Auseinandersetzung mit Problemen der Länder des ehemaligen Ostblocks. Die Stärkung ziviler und staatlicher Institutionen und deren Zusammenarbeit, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Erhaltung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen zählen heute zu den Schwerpunkten der schweizerischen Entwicklungspolitik.

Der Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen 1992 hat die Möglichkeiten für multilaterale Engagements in finanzieller und konzeptioneller Hinsicht erweitert. Die Mitgliedschaft bei der Weltbank und dem IWF einerseits sowie der WTO andererseits haben auch qualitativ neue aussen- und entwicklungspolitische Herausforderungen und Chancen gebracht. Der Anteil der multilateralen Leistungen hat sich aber gemäss der DAC-Untersuchung (DAC 2000) zwischen 1998 und 1999 trotzdem von 30 auf 26% verringert. Die relative Wirksamkeit der multi- und der bilateralen Komponenten bleibt auch in der Schweiz umstritten und ungeklärt. Obwohl der Bundesrat seit 1986 als Ziel ein EZA-Volumen von 0.4% des BSP nennt, verharren die Mittel schon länger im Bereich von 0.3 bis 0.35%. Aus der Sicht der Nachhaltigkeit wären diese dringend anzuheben, doch müssten gleichzeitig auch neue Wege zur Erhöhung der nachhaltigen Absorptionskapazität im Partnerland gefunden werden.

- *NE-Relevanz:* Die Strategie 2010 der DEZA betont drei Elemente, die für NE besonders wichtig sind: gute Regierungsführung, Krisen- und Konfliktbewältigungsansätze und friedensfördernde Massnahmen sowie die Konsequenzen der Informations- und Kommunikationstechnologien für die Entwicklungsarbeit.
- *Interdependenzen und Konflikte* bestehen vor allem mit der Aussenwirtschafts- und der Wirtschafts- und Standortpolitik (u.a. : Rolle des Finanzplatzes Schweiz), wobei die wirtschaftsnahen Sektoren die aktiven Elemente darstellen, die Entwicklungspolitik das passive.
- *Erreichtes:* Die schweizerische EZA ist im allgemeinen anerkannt als qualitativ hochstehend und basisnah. Die konzeptionelle Anpassung an die neuen entwicklungspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Globalisierung und der Öffnung des Ostens ist auf gutem Weg. Der humanitären Hilfe werden Effizienz und Flexibilität attestiert (DAC 2000).
- *Schlüsselthemen:*
  - **Mangelnde Wahrnehmung der Verantwortung der Industrieländer für die Lösung globaler Umwelt- und Armutsprobleme:** Teile der Entwicklungspolitik müssen von den eigenen aussenwirtschaftlichen Interessen, welche oftmals eher kurzfristig ausgerichtet sind, noch unabhängiger werden. Die exekutive Kohärenz zwischen der Entwicklungs-, Umweltaussen- und Aussenwirtschaftspolitik ist nicht optimal.

– **Zu geringe Einflussnahme der Entwicklungspolitik auf politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Partnerländern und im Inland:** Die Rolle der Entwicklungspolitik bei der Formulierung einer umfassenden Friedenspolitik und ihr Engagement in den neuen Schwerpunktbereichen Good Governance, Konfliktprävention und -bewältigung, Menschenrechte, Stärkung demokratischer Institutionen und der Zivilgesellschaft ist ausbaufähig. Bei Fragen der Entschuldung und bei der Verbesserung der handelspolitischen Bedingungen für Entwicklungsländer ist der Einfluss der Entwicklungspolitik zu Gunsten der Entwicklungsländer noch zu schwach.

– **Zu geringe Kohärenz von bilateralem und multilateralem Engagement:** Die OECD (DAC 2000) kritisiert eine Tendenz zur Zersplitterung der Mittel auf zu viele Prioritäten.

- *Gegenstand und Ziele:* Europäische Integrationspolitik meint hier jene Politik, welche die Schweiz gegenüber dem europäischen Integrationsprozess mit der EU verfolgt. Die EU ist nicht nur der wichtigste Handelspartner, sondern umfasst auch unsere geografische, kulturelle und gesellschaftliche Nachbarschaft.
- *Bundespolitik:* Mit der Ablehnung des EWR-Vertrages durch die Stimmberechtigten am 6. Dezember 1992 erlitt die Integrationspolitik einen empfindliche Rückschlag. Es dauerte sieben Jahre, bis sich die EU und die Schweiz im Rahmen von bilateralen Abkommen in sieben Bereichen<sup>99</sup> vertragseinig wurden. Auch mit dem Inkrafttreten der Abkommen wird die Schweiz aufgrund ihrer Alleingang-Politik einen im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Bedeutung stark unterverhältnismässigen Einfluss auf die Politik in Europa haben.
- *NE-Relevanz:* Ihre Bedeutung ist für die bilateralen Verträge und den EU-Vollbeitritt verschieden. Während jene direkt relevant sind für den Wirtschaftskapitalstock, ist die EU-Mitgliedschaft für verschiedene Komponenten des gesellschaftlichen Kapitalstockes wichtiger. Zentrale Elemente sind das europapolitische Friedensziel der EU, Aspekte der politischen Mitgestaltung und Mitverantwortung und des verstärkten Anpassungsdruckes auf die direktdemokratischen und föderalistischen Institutionen sowie die Fiskalpolitik der Schweiz.
- *Interdependenzen* ergeben sich mit vielen anderen Politiksektoren, insbesondere der Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Arbeitsmarkt-, Finanz-, Steuer-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Konflikte werden im Bereich Föderalismus und direkte Demokratie und Steuerpolitik erwartet. Eine Art generalisierte Konfliktlinie verläuft zwischen Homogenität und Autonomieverlust: Eine vermehrte wirtschaftliche und politische Teilhabe der Schweiz am europäischen Integrationsprozess setzt eine grössere Homogenität der entsprechenden Rechtsräume voraus;

Integrationspolitik in kleinen Schritten

<sup>99</sup> Landwirtschaft, Personenverkehr, Forschung, Öffentliches Auftragswesen, Luftverkehr, Strassenverkehr, technische Handelshemmnisse

aber solange die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, kann eine solche nur über einen faktischen Verlust an Autonomie erreicht werden.

- *Erreichtes:* Die bilateralen Verträge haben die Stellung der Schweiz gegenüber der EU in Teilbereichen technisch verbessert, vor allem zugunsten des Kapitalstocks Wirtschaft.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Image der Schweiz:** Das politische Abseitsstehen in der internationalen Gemeinschaft wird international häufig als «einseitig auf eigene wirtschaftliche Vorteile gestütztes Verhalten» interpretiert und wirkt sich negativ auf das Image der Schweiz aus.
  - **Abwärtsspirale politischer Isolation:** Ein angeschlagenes Image der Schweiz kann ihre politische Isolation verstärken und künftig den Wirtschafts- und Gesellschafts-Kapitalstock mindern. Die konstruktive Weiterentwicklung der wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Beziehungen zu Europa ist eine der Herausforderungen mit den weitreichendsten Konsequenzen für die Schweiz.
- *Gegenstand und Ziele:* Unter Sicherheit wird die Abwesenheit von Bedrohungen verstanden. Sicherheitspolitik wird im sicherheitspolitischen Bericht als «Die Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen zur Prävention und Bewältigung direkter und indirekter Androhung oder Anwendung von Gewalt strategischen Ausmasses gegen die Schweiz, ihre Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen» definiert (Bundesrat 1999d). Demgegenüber ist Frieden breiter gefasst und beinhaltet auch die Abwesenheit von Ursachen von Bedrohungen.
- *Bundespolitik und Trend:* Bereits in seinem sicherheitspolitischen Bericht 1990 hatte der Bundesrat eine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf nicht-militärische Dimensionen vorgenommen und die Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistungen zu einem strategischen Ziel erklärt. Und in seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren machte er die «Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit» zu einem von fünf strategischen Zielen der Aussenpolitik. Er trug damit den Entwicklungen nach dem Zusammenbruch des Ostblocks Rechnung. Als Mittel werden die enge Zusammenarbeit mit sicherheitspolitischen Organisationen wie KSZE und NATO, die Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen der UNO und an multilateralen Abrüstungsverhandlungen genannt. Dann wird auf die wachsende sicherheitspolitische Bedeutung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe hingewiesen. In den 90er Jahren wurden verschiedene NGO aktiv in Teilbereichen der Friedensförderung. Im Bund sind in mehreren Departementen über 40 Stellen mit der Förderung von Frieden und Sicherheit beschäftigt, was hohe Anforderungen an eine wirksame Koordination stellt. In der Legislaturplanung 1999–2003 misst der Bundesrat erneut sowohl der Umsetzung der neuen Sicherheitspolitik als

Sicherheits- und Friedenspolitik umfassend angehen

auch dem Ausbau der aussen- und sicherheitspolitischen Präsenz in den Bereichen Friedensförderung, Schutz der Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit hohe Priorität bei (Bundesrat 2000c). Im sicherheitspolitischen Bericht 2000 wird eine Ressourcenzuteilung angeregt, die «in nachvollziehbarer Weise den effektiven Bedrohungen, Risiken und Gefahren entsprechen muss».

- *NE-Relevanz:* Friedens- und Sicherheitspolitik sind sehr relevant für NE, und zwar für alle drei Kapitalstöcke.
- *Interdependenzen und Konflikte:* Interdependenzen bestehen vor allem zur Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Migrations- und Integrationspolitik. Auf der Zielebene gibt es Konfliktpotenziale mit dem Export von kriegstauglichen Industrieprodukten und mit aussenwirtschaftlichen Interessen, ebenso mit der Entwicklungszusammenarbeit zu Gunsten armer Bevölkerungsschichten im Partnerland. Operationelle Konflikte betreffen Organisations-, Kompetenz- und Ressourcenfragen in der Verwaltung.
- *Erreichtes:* Der Bundesrat hat mit dem sicherheitspolitischen Bericht 1990 und dem aussenpolitischen Bericht von 1993 Leitplanken gesetzt, die den veränderten Bedingungen nach Auflösung des Warschauer Pakts auf strategischer Ebene gerecht wurden. Das ist ein Beitrag in Richtung Nachhaltigkeit. Ansätze für eine umfassenden Friedenspolitik sind vor allem in der Entwicklungspolitik sichtbar. Ausserdem hat das EDA zusammen mit NGO am 2. März 2001 ein Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) gegründet.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Mangelhafte Koordination zugunsten kohärenter Sicherheits- und Friedenspolitik:** Die Umsetzung der neuen Grundsätze in der Sicherheits- und Friedenspolitik kommen nur schleppend voran. Die sektorale Betrachtung hat nach wie vor einen hohen Stellenwert.
  - **Unterdotiertes Instrumentarium und mangelnde Ressourcen für Konfliktprävention:** Bei der Ressourcenallokation im Gesamtbereich Sicherheits- und Friedenspolitik werden die neuen Gefahren- und Risikoprofile noch ungenügend berücksichtigt, die zivile Konflikt- und Schadensprävention ist in diesem Sinne zu schwach.
- *Gegenstand und Ziele:* Migrationspolitik umfasst die Gesamtheit aller Ziele, Mittel und Massnahmen, die auf (internationale) Migrationen und deren Folgen einwirken. Sie beinhaltet die Migrations-, Ausländer- und Integrationspolitik, die Rückwanderungshilfe und befasst sich zudem mit den Migrationsursachen im Ursprungs- und Zielland.
- *Bundespolitik:* Der Bundesrat verfolgt keine explizite Migrationspolitik, doch unterscheidet er die Ausländerpolitik klar von der Asylpolitik. Die erstere ist von arbeitsmarktpolitischen Interessen geleitet, und die zweite vom Solidaritätsgedanken der Genfer Konvention. Obwohl über 90% der Ausländerinnen und

Migrationspolitik geprägt von Arbeitsmarktinteressen und humanitärer Tradition

Ausländer in der Schweiz aktiv rekrutierte Arbeitskräfte und ihre Familienangehörige sind (BFF 1998: S. 15), und weniger als 10% Asylsuchende betreffen, wurde die migrationspolitische Diskussion der letzten Jahre eher von der Entwicklung im Asylbereich geprägt, häufig mit emotionalen Komponenten. Äusserer Anlass waren etwa die Kriege auf dem Balkan.

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der Ausländerpolitik sind das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) von 1931 und die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986. Das 1998 total revidierte Asylgesetz von 1986 und die dazugehörigen Verordnungen regeln das Flüchtlingswesen. Die Politikformulierung in beiden Bereichen obliegt dem Bund (Art. 121 BV), der Vollzug ist hingegen Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Weil die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, kann sie dem Schengen- und Dubliner Abkommen nicht beitreten, was ihre Attraktivität als Asylziel erhöht. Im Zusammenhang mit den Balkanflüchtlingen hat die Schweiz die Rückkehrpolitik aktiv entwickelt und sich in der Entwicklungspolitik auch mit den Migrationsursachen auseinandergesetzt. Im Inland ist die soziale Integration von Ausländerinnen und Ausländern noch mangelhaft. Sie bedarf der Anstrengungen sowohl der einheimischen als auch der ausländischen Bevölkerung.

- *NE-Relevanz:* Die humanitäre Tradition der Schweiz im Flüchtlingsbereich stimmt mit NE überein und der Bund beteiligt sich an der sozialen Integration anerkannter Flüchtlinge. Für die viel grössere Gruppe der Arbeitsemigrantinnen und -emigranten ist ein entsprechendes Engagement erst seit 1998 möglich mit dem neuen Integrationsartikel im ANAG.
- *Interdependenzen und Konfliktpotenziale* bestehen namentlich mit der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik. Das 1991 vom Bundesrat eingeführte «Drei-Krisenmodell» spiegelt das Dilemma der Ausländerpolitik: Einerseits ist die Schweizer Wirtschaft u.a. auf eine grosse Zahl von weniger qualifizierten Ausländerinnen und Ausländern angewiesen und andererseits weckt anhaltende Einwanderung sozialen und politischen Widerstand. Im Lichte der bilateralen Verträge mit der EU soll das «Drei-Kreismodell» abgelöst werden, aber das neue «Zwei-Kreismodell» (EU und übrige Welt) eliminiert die Konfliktnien kaum. Für die Legislatur 1999–2003 hat sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, die Ausländerpolitik neu zu orientieren und den Asylbereich «unter Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz» zu stabilisieren.
- *Erreichtes:* Die neuerdings unternommenen Bestrebungen im Bereich der Ausländer-Integrationspolitik sind positive Schritte zur Erhöhung des gesellschaftlichen Kapitalstockes. Im Bereich Flüchtlingspolitik sind die Schaffung des Status der Gewaltflüchtlinge sowie der Ausbau der Integrations- und Rückkehrhilfen des Bundes als Beiträge zu einer humanen und solidarischen Politik zu werten.

- *Schlüsselthemen:*
  - **Integration der ausländischen Wohnbevölkerung:** Die bisherige, von wirtschaftlichen Interessen dominierte Handhabung der Ausländerpolitik hat ihre migrations- und Ausländerintegrationspolitischen Ziele zu einem grossen Teil verfehlt: Sowohl das Stabilisierungsziel als auch die angestrebte Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur sind nicht gelungen, und dem Ziel der Integrationsförderung wird erst seit der Aufnahme des Integrationsartikels ins ANAG 1998 Rechnung getragen.
  - **Harmonisierung der Asylpolitik mit der EU:** Grosse Bedeutung kommt der Entwicklung des freien Personenverkehrs bei der Umsetzung der Bilateralen Verträge zu. Der Entwurf eines neuen Ausländergesetzes sieht bereits ein duales Zulassungssystem vor, aufgrund dessen die Zulassung von Angehörigen von Nicht-EU/EFTA-Staaten auf dringend benötigte qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt wird. Die Herausforderung besteht darin, die humanitäre Tradition der Schweiz aktiv in die europakompatible Migrationspolitik im Sinne der NE zu integrieren.
  - **Verknüpfung der Migrationspolitik mit Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung:** Mit Blick auf das langfristige Ziel der weltweiten NE mit global stabilen und menschenwürdigen Lebensbedingungen muss Migrationspolitik stärker mit Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung koordiniert werden.

- *Gegenstand* der Umweltaussenpolitik ist das Engagement der Schweiz im Bereich der internationalen Aktivitäten zur Minderung der globalen Umweltrisiken. Massgebende Themenbereiche sind der Ozonabbau, der Klimawandel, die Artenvielfalt, die Chemikalien, die Süsswasserressourcen sowie der Verlust von Kulturland und Waldfläche.
  - *Bundespolitik:* Die Bundespolitik hat den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu einem der fünf Ziele der Aussenpolitik erklärt. Konkret geht es um die Aushandlung und Weiterentwicklung von internationalen Abkommen und Rechtsinstrumenten in den obigen Problemschwerpunkten. Einen weiteren Akzent bildet die Mitgestaltung der internationalen Umweltpolitik in allen wichtigen internationalen Institutionen und Konferenzen für Umwelt und NE sowie die Einflussnahme auf internationale Organisationen, Institutionen und Regelungen ausserhalb des Umweltbereiches. Sie erachtet die multilaterale Diplomatie als Hauptaktionsebene ihrer Umweltaussenpolitik. Der Schaffung eines inhaltlich und organisatorisch starken internationalen Umweltsystems wird zentrale Bedeutung beigemessen. Damit soll einer Verzettelung und Entpolitisierung der Anstrengungen entgegengewirkt und eine gesamtheitliche internationale Umweltpolitik unterstützt werden. Dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als politisches Zentralorgan wird dabei eine Schlüsselrolle zugeordnet.
- Trend:* Trendmässig verschärfen sich viele Umweltprobleme als

Umweltaussenpolitik  
angesichts der globalen  
Umweltdegradation

Folge der weiter wachsenden Weltbevölkerung, der Globalisierung der Wirtschaft und der Steigerung des materiellen Lebensstandards in vielen Ländern. Erfolge sind nur durch stete Bemühungen in Form von Forschung, Überzeugungsarbeit und kreativen Lösungsansätzen erzielbar. Das Montrealprotokoll zur Bekämpfung des Ozonschichtabbaus zeigt immerhin, dass Erfolge möglich sind. Generell werden die Anstrengungen in diesem Sektor weiter verstärkt werden müssen; sie bedürfen vor allem einer kohärenten Unterstützung aller wichtigen Politiksektoren.

- *NE-Relevanz:* Schutz der globalen Umwelt ist ein Kernanliegen der Agenda 21. Der Kapitalstock Umwelt ist schwergewichtig betroffen. Die Probleme sind dabei nur durch eine integrale Politik lösbar, welche die vielfältigen Vernetzungen mit den wirtschaftlichen Aktivitäten und gesellschaftlichen Bedürfnissen berücksichtigt. So betrachtet sind auch die Kapitalstöcke Wirtschaft und Gesellschaft massgeblich betroffen.
- *Interdependenzen:* Die Aufwertung des internationalen Umweltsengagements bei einem Politiksektor führt zu zahlreichen Interdependenzen bei allen andern Bereichen der Aussenpolitik, insbesondere der Aussenwirtschaftspolitik. Eine starke Interdependenz besteht naturgemäss zur nationalen Umweltpolitik. Insgesamt geht es um die Frage, wie die Schweiz mit ihrer Verantwortung als wohlhabendes Land mit ihrer aus globaler Sicht nicht nachhaltigen Lebensraumnutzung umgeht.
- *Erreichtes:* Die Schweiz gehört heute zu den 15 aktivsten Ländern der Welt im Bereich der internationalen Umweltpolitik. Die schweizerische Umweltaussenpolitik geniesst infolge ihrer Fachkompetenz und ihrer Bereitschaft, die Vorarbeiten von Verhandlungen finanziell zu unterstützen, einen guten Ruf.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Weitere Verschärfung globaler Umweltprobleme durch wachsende Weltbevölkerung und -wirtschaft:** Wegen der wachsenden Weltbevölkerung, Steigerung des Lebensstandards und Globalisierung der Wirtschaft nehmen viele Umweltprobleme weiter zu. Auch bilden die wirtschaftlichen Partikulärinteressen verschiedener Staaten immer noch ein grosses Hindernis für substanzielle Fortschritte. Die heutigen Anstrengungen auf internationaler Ebene werden für die Bewältigung dieser Probleme nicht ausreichen.
  - **Mangelnde persönliche Wahrnehmung globaler Umweltprobleme:** Die ungenügende persönliche Wahrnehmung, aber auch immer noch vorhandene Unsicherheiten im Problemverständnis und der Datenlage behindern die Bewertung der globalen Umweltprobleme und ihrer komplexen Auswirkungen und damit letztlich das adäquate Handeln.

#### 4.5 Bereich Staat und Institutionen

In diesem Bereich handelt es sich nicht um Politiksektoren im engeren Sinn, sondern um zentrale Institutionen und Verfahren der schweizerischen Politik, welche die politischen Strukturen und Abläufe des Landes massgeblich prägen. Der Bereich umfasst

- den Föderalismus
  - die direkte Demokratie
  - die Staatsleitung
- *Gegenstand:* Seit der Gründung des Bundesstaates bildet der Föderalismus eines der Kernelemente der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz. Als seine zentralen Charakteristiken gelten der Verzicht auf die Zentralisierung wichtiger staatlicher Hoheitsbereiche, das Subsidiaritätsprinzip, der Solidaritätsgedanke sowie die gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Bund, Kantone und Gemeinden.
  - *Bundespolitik und Konflikte:* Das institutionelle Gesicht des Föderalismus und die Gebietseinteilung haben sich in der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates wenig verändert, ganz im Gegensatz zu ihrem realen, sozialen und ökonomischen Umfeld. Gesellschaftlich relevante Konfliktlinien verlaufen nicht mehr entlang der Kantons Grenzen und die Kantone sind seit der Gründung des Bundesstaates deutlich heterogener geworden. Die Kantone sind jedoch für den Vollzug und die Teilnahme an der Politikformulierung sehr unterschiedlich gut ausgerüstet, was sich in Vollzugsunterschieden niederschlägt. Durch den Ausbau des Leistungsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg ergab sich im kooperativen Föderalismus eine zunehmende Verflechtung von kantonalen und Bundes-Aufgaben. Das Projekt des Neuen Finanzausgleichs (NFA) soll hier Abhilfe schaffen, indem die Verantwortlichkeit über einzelne Aufgabengebiete jeweils einer föderalistischen Ebene zugewiesen wird. Ob gleichzeitig der anvisierte «gerechte» Ressourcenausgleich zwischen den Kantonen gelingt, ist politisch umstritten.
  - *NE-Relevanz:* Föderalismus ist für NE in der Schweiz bedeutsam und fördert zentrale Elemente des gesellschaftlichen Kapitalstocks wie Identität, Solidarität und sozialen Zusammenhalt. Er bedarf aber der Reform, denn er schützt noch immer die Bevölkerungsgruppen innerhalb jener geografischen Grenzen, welche sich zu Beginn des Bundesstaates mit den damaligen Konfliktlinien deckten. Er ist hingegen blind für den Wandel in der Konfliktgeografie der vergangenen 150 Jahre und steht in einem zunehmenden Spannungsfeld mit der direkten Demokratie.
  - *Erreichtes:* Durch den Föderalismus hat der Bundesstaat seit seiner Gründung ein hohes Mass an politischer Stabilität erreicht.
  - *Schlüsselthemen:*
    - **Gerechtigkeits- und Solidaritätsmanko durch einseitigen Minderheitenschutz:** Der Föderalismus ist in den letzten 150 Jahren statisch geblieben, obschon sich Staat und Gesellschaft enorm

Föderalismus trotz dynamischer Gesellschaft

gewandelt haben. Er schützt wie zu Beginn des Bundesstaates geografisch festgelegte Minderheiten und diskriminiert heutige Problemregionen wie sozial und ökologisch stark belastete Städte. Damit ist das Gerechtigkeits- und das Solidaritätsprinzip in NE verletzt.

– **Wachsendes Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip:** Abstimmungsentscheide mit Volks- und Ständemehr verlieren zusehends an Legitimität. So können bevölkerungsmässig kleine Kantone mehrheitliche Volksentscheide wegen des erforderlichen Ständemehrs blockieren und Innovationen verhindern. Damit ist der Anspruch an gerechter, demokratischer Partizipation – eine Person, eine Stimme – in NE nicht erfüllt (►Direkte Demokratie).

– **Zunehmende Ressourcenunterschiede zwischen den Kantonen:** Die wachsenden Ressourcenunterschiede zwischen den Kantonen führen zu Öffnung der Schere, indem «die reichen Kantone immer reicher, die ärmeren immer ärmer» werden. Die Attraktivität der einen steigt immer weiter und sinkt im selben Masse bei den andern. In NE müssen derartige staatspolitische Spannungen oder Zerreißproben vermieden werden (►Finanz- und Steuerpolitik).

Direkte Demokratie mit Defiziten

- *Gegenstand:* Das schweizerische politische System ist eine halbdirekte Demokratie. Es verbindet das wesentliche Element der repräsentativen Demokratie – die Wahl von Abgeordneten – mit Abstimmungen des Stimmvolks zu einzelnen Sachfragen. Im Laufe der Geschichte des Bundesstaates sind die Volksrechte laufend ausgebaut worden. Das System der Volksrechte auf Bundesebene folgt im Prinzip einer einfachen Logik: je höher der Rang einer Norm in der Rechtsordnung, desto stärker muss sie demokratisch (und föderal) legitimiert sein. Allerdings ist das Grundprinzip «eine Person, eine Stimme» durch den Einfluss des Föderalismus zunehmend nicht mehr gewährleistet.
- *Bundespolitik:* Die Volksrechte waren in den 90er Jahren Gegenstand intensiver Debatten. Im Rahmen der Reform der Bundesverfassung stand auch die Gestalt der direktdemokratischen Institutionen zur Diskussion. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament eine Reform der Volksrechte. Dieses beschloss jedoch 1998, auf die Vorlage nicht einzutreten, sondern den Bundesrat zu beauftragen, die Volksrechtsreform weiter zu verfolgen.
- *NE-Relevanz:* Die direkt demokratisch erfolgte Verankerung der NE in der revidierten Verfassung schafft die verbindliche Basis für die breite Abstützung von NE in allen Politikbereichen. Direkte Demokratie ist für NE, in welcher Partizipation eine zentrale Forderung darstellt, sehr wichtig hinsichtlich des gesellschaftlichen Kapitalstocks.
- *Interdependenzen und Konflikte:* Der zunehmende Einfluss der Aussenpolitik auf die Innenpolitik signalisiert eine Interdependenz und gleichzeitig einen Konflikt mit der direkten Demo-

kratie, wenn immer häufiger politische Reformen durch Veränderungen im europäischen Umfeld ausgelöst werden. Die Aussenpolitik hat an Bedeutung gewonnen, völkerrechtliche Bindungen der Schweiz betreffen zunehmend auch innenpolitische Gegenstände. Wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU kann sich die Schweiz in zahlreichen Politikbereichen (Verkehr, Umweltnormen, Forschung, Landwirtschaft, usw.) der EU-Gesetzgebung nicht entziehen. «Autonomer Nachvollzug» von EU-Entscheidungen heisst aber nichts anderes, als dass die Schweiz als EU-Nichtmitglied politische Entscheide nachvollziehen muss, zu deren Formulierung sie nichts beitragen konnte. Es fehlt die in NE geforderte Partizipation.

- *Erreichtes:* Direkte Demokratie hat in der Schweiz hohe politische Partizipation ermöglicht, Identität gestiftet und politische Stabilität begünstigt. Die Zustimmung von Volk und Ständen zur revidierten Bundesverfassung erhöht den Stellenwert von NE in der gesamten Politik. Die Bemühungen des Bundesrates zur Revision der Volksrechte werden weitergeführt.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Mangelhafte Chancengleichheit beim Zugang zu direkt demokratischen Instrumenten:** Aufgrund stark divergierender Möglichkeiten der Ressourcenbeschaffung in Abstimmungen und bei Wahlen sowie beim Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden ist Chancengleichheit im direktdemokratischen Prozess für verschiedene Interessengruppen der Zivilgesellschaft und von Parteien nicht gegeben, was nicht im Einklang steht mit NE.
  - **Ausschluss von Bevölkerungsgruppen von der demokratischen Partizipation:** Die Einwohnerinnen und Einwohner mit ausländischem Pass sind grossmehrheitlich von der demokratischen Partizipation ausgeschlossen. Mit NE ist dies nicht vereinbar (►Integrationspolitik; Migrationspolitik).
- *Gegenstand:* Unter Staatsleitung wird das Zusammenwirken der drei wesentlichen politischen Bundesbehörden – Parlament, Bundesrat, Verwaltung – im politischen Entscheidungsprozess verstanden. Föderalismus und direkte Demokratie beschränken die Gestaltungsfreiheit der Bundesbehörden und sind mitverantwortlich für den schweizerischen Regierungsstil der Konkordanz. Dieser prägt den politischen Entscheidungsprozess durch Einbezug aller interessierten und einflussreichen Gruppen schon in der Phase der Politikformulierung.
- *Bundespolitik:* Veränderte Rahmenbedingungen haben im 20. Jahrhundert deutlich auf die Staatsleitung eingewirkt. Auf politischer Ebene der Stil der Konkordanz, auf materieller Ebene eine stark zunehmende Belastung durch die Zunahme an Bundeskompetenzen, komplexere und vernetztere Probleme, wachsende internationale Vernetzung mit einer Vermischung von Innen- und Aussenpolitik sowie eine kritischere Öffentlichkeit, verbunden mit mehr Volksabstimmungen. Während die

Staatsleitung: Schwächung der Behörden und Stärkung der Verwaltung

Bundesverwaltung vor diesem Hintergrund personell sukzessive gewachsen ist, haben sich die Strukturen der politischen Behörden nur wenig verändert. Insgesamt sind somit eine Schwächung der demokratisch gewählten Behörden und ein damit einhergehender Machtgewinn durch die Verwaltung zu beobachten. Ausserdem hat die stark ungleiche Ressourcenausstattung von gewissen Interessengruppen im Vergleich zu Parlament und Bundesrat die politische Macht ins intransparente vorparlamentarische Verfahren verlagert und wiederum die Verwaltung gestärkt. Dadurch hat die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen abgenommen. Zudem schafft das Festhalten an der Miliz Chancenungleichheit bezüglich der Rekrutierung von Parlamentsmitgliedern.

- *NE-Relevanz:* Der Staatsleitung kommt für NE zentrale Bedeutung zu, trägt sie doch die Verantwortung für die Kohärenz der Gesamtheit politischer Entscheidungen. Kohärenz (zugunsten von Nachhaltigkeit) in der Politikformulierung ist die Kernforderung für NE. Die bestehenden Interdependenzen und Konfliktlinien zwischen den einzelnen Politikfeldern zeigen, dass NE nur als Gesamtstrategie verfolgt werden kann und die Zivilgesellschaft verstärkt einbeziehen muss.
- *Erreichtes:* Die Staatsleitung hat sich seit Rio mit dem Thema der NE auseinandergesetzt und zahlreiche Aktivitäten entfaltet. Der Bundesrat bekennt sich in der Legislaturplanung 1999 – 2003 (Bundesrat 2000c) zu einer Staatsleitungsreform, welche mehr Handlungsfähigkeit, mehr Einheit in der Regierung und eine wirksamere Führung bringen soll. Diese Absichten stärken tendenziell kohärentes Vorgehen zugunsten NE.
- *Schlüsselthemen:*
  - **Unausgewogene Beteiligungschancen innerhalb und ausserhalb des Parlamentes:** Die wachsende Komplexität der Politik und die im Vergleich mit dem Ausland sehr schwache Ressourcenausstattung des Parlamentes überfordern das Milizsystem und stärken das politische Übergewicht der Exekutive und der Verwaltung. Im vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren (Vernehmlassungen, bundespolitische Vorlagen vorberatende Kommissionen) sind die Interessenvertretungen sehr unterschiedlich mit Mitteln versorgt. Dementsprechend sind auch ihre Chancen verschieden. Unausgewogene Beteiligungschancen aber widersprechen der NE.
  - **Mangelnde Verantwortung der Gesamtregierung für nachhaltigkeitsrelevante politische Kohärenz:** Die stark departementale und sektorale Aufgliederung der Politik verhindert eine für NE unabdingbare Gesamtsicht der Regierungstätigkeit und eine kohärente politische Planung. Schon bei der Entscheidungsvorbereitung ist eine «prospektive und umfassende» anstelle einer «sektoriellen Betrachtungsweise» sicherzustellen. Dazu muss der Bundesrat institutionell angemessen organisiert sein und die Verwaltung weg leiten von ihrer ausgesprochenen Vertikalisierung.
  - **Partizipation der Zivilgesellschaft stärken:** NE verlangt Förde-

rung und verstärkte Partizipation der Zivilgesellschaft, insbesondere in Politik- und Gesellschaftsbereichen, wo das Einbringen und die Artikulation ausserökonomischer Interessen durch nichtstaatliche und nicht an partikuläre wirtschaftliche Interessen gebundene Organisationen für NE wichtig sein kann.

## 4.6. Synthese

### 4.6.1. Relevanz und Trends

Die beiden folgenden Figuren 7 und 8 fassen die «numerischen» Bewertungs-Ergebnisse der Relevanzanalysen aus dem Anhangband (Agem 2001) zusammen. Figur 7 zeigt die Relevanz aller 25 Politiksektoren, wie sie für jedes der 28 NE-Kriterien bewertet wurden. Dunkle Farben bedeuten hohe, hellere Farben geringere Relevanz. Die in der ersten Kolonne eingetragenen Trendpfeile sind Experten-Schätzungen der Autoren- und Autorinnen für die heutige Trendrichtung der einzelnen Nachhaltigkeitskriterien aufgrund der Analysen im Anhangband. Gesamthaft deuten diese Pfeile beim Bereich Wirtschaft auf einen eher positiven Nachhaltigkeitstrend hin, hingegen sind die Trends in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft teilweise negativ. Figur 8 aggregiert die Ergebnisse aus Figur 7 weiter. Die Balkenlängen sind ein Mass für die aus den Analysen resultierende Gesamtrelevanz eines Politiksektors für Nachhaltigkeit und für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes<sup>100</sup>.

Positiver Trend bei der Wirtschaft, teilweise negativer in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft.

<sup>100</sup> Eine geringe Relevanz kann auch dann resultieren wenn die Bundespolitik selber einen geringen Einfluss hat, wie etwa bei der Kulturpolitik.



#### 4.6.2. Erreichtes

Was wurde in den einzelnen Politiksektoren erreicht in Richtung Nachhaltigkeit? In der folgenden Tabelle sind jene politischen Tatbestände zusammengefasst, welche in den einzelnen Politiksektoren in Kapitel 4 als «Erreichtes» im Sinne von NE bewertet werden. Das heisst in der Regel nicht, dass diese Fakten oder Entscheide ausdrücklich und bewusst zugunsten einer NE verwirklicht wurden, sondern dass es sich um eine «gute, nachhaltigkeitsverträgliche Politik» handelt, welche in den meisten Fällen auch sonst umgesetzt oder geplant worden wäre. Dieser Beitrag an eine NE kann gering bis hoch sein, wird aber hier nicht «bemessen».

### 1. Politikbereich Gesellschaft

#### Politik der sozialen Sicherheit

- Trotz der Komplexität des schweizerischen Sozialversicherungssystems, zeichnet sich dieses im internationalen Vergleich durch eine relativ hohe Leistungsfähigkeit aus.
- Die wichtigen Risiken – Alter, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit – konnten in der Vergangenheit für eine Mehrheit der Bevölkerung abgedeckt werden.
- Mit einem neuen Steuerpaket (Februar 2001) plant der Bundesrat verschiedenen, nach wie vor ungenügend abgedeckten Armutsrisiken (wie Personen mit Familien- und Kinderlasten, v.a. kinderreiche Familien und Alleinerziehende) besser Rechnung zu tragen. Nicht abgedeckt sein werden schlecht qualifizierte Erwerbstätige mit ungenügendem Einkommen, sogenannte «working poor», und ausgesteuerte Arbeitslose.

#### Gesundheitspolitik

- Diverse Elemente des neuen KVG (wie das Versicherungsobligatorium) wurden anlässlich einer internationalen Auszeichnung für das Gesundheitswesen der Schweiz als vorbildlich bezeichnet, obwohl es als eines der teuersten und kompliziertesten der Welt gilt.
- Der Gesundheitszustand der Bevölkerung wird in der Schweiz von der überwiegenden Mehrheit als gut beurteilt. Auch bezüglich der messbaren Gesundheitsindikatoren nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Die Kosten sind sehr hoch und können für einen Teil der Bevölkerung bedrohend sein.

#### Kulturpolitik

- Ein wichtiges Ziel ist mit der Verankerung der Kultur in der revidierten Bundesverfassung (BV 1999) erreicht worden. Dies verdeutlicht ihr Gewicht in der schweizerischen Gesellschaft zugunsten des inneren Zusammenhalts.

#### Bildungs- und Wissenschaftspolitik

- Zahlreiche Reformen ausserhalb und innerhalb der Bundespolitik, wie gesellschaftliche Öffnung des Bildungswesens (teilweise Verbesserungen für Frauen), staatliche Gewährleistung von Weiterbildung, lebenslanges Lernen, produktive Nutzung der neuen Lernmedien, Durchlässigkeit des Bildungssystems (innerhalb der Stufen und stufenübergreifend), sind angelaufen und stärken tendenziell den Trend zu nachhaltiger Entwicklung.

#### Gleichstellungspolitik

- Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine weitergehende Gleichstellungspolitik sind vorhanden. Mehrere Gesetze sind zugunsten von mehr Gleichstellung revidiert worden. Der Vollzug ist nur teilweise erfolgt.

- Im wichtigen Bildungsbereich wird durch gezielte Massnahmen auf die Verbesserung der Chancen für Frauen hingewirkt: Die Lehrstellenbeschlüsse I (1997) und II (1999) enthalten Sondermassnahmen zur Verbesserung und Verbreiterung des Lehrstellenangebots für Frauen. Zur Förderung der Chancengleichheit im Hochschulbereich werden zugunsten der universitären Hochschulen und im Fachhochschulbereich Sonderkredite bereitgestellt.

#### Politik der Informationsgesellschaft

- Die Revision des Fernmeldegesetzes (1997) hat zu einer dynamischen Entwicklung des Telekommarktes beigetragen und so einen wesentlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz geleistet.
- Im Bildungsbereich, der für die Befähigung der Bevölkerung für die Informationsgesellschaft als zentral erachtet wird, wurden einzelne Projekte (v.a. an den Hochschulen und in der Berufsbildung) in Angriff genommen. Der Bundesrat will mit einem Gesetz über «Sondermassnahmen zur Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien im Bildungswesen» die Bildungsinitiative von Bund, Kantonen und Privatfirmen unterstützen.

### 2. Politikbereich Wirtschaft

#### Wirtschafts- und Standortpolitik

- Die schweizerische Wirtschafts- und Standortpolitik kann seit Mitte der 90er Jahre als erfolgreich beurteilt werden, nachdem die Arbeitslosigkeit deutlich gesenkt werden konnte.
- Die Weichen für die Zukunft wurden mit den durchgeführten und eingeleiteten Reformen (Flexibilisierung der Geldpolitik, ordnungspolitische Reformen, Standortpolitik, bilaterale Abkommen mit der EU) gestellt.

#### Finanz- und Steuerpolitik

- Ausgabenseitig haben Volksentscheide zum Haushaltsziel 2001 (1998) und zum Stabilisierungsprogramm 1998 (1999) richtungsweisenden Charakter im Hinblick auf die Sanierung der Bundesfinanzen gehabt.
- Mit Vorschlägen zu einer neuen Finanzordnung versucht der Bundesrat den Steuerwettbewerb unter den Kantonen, der tendenziell zu einer Entsolidarisierung geführt hat, etwas zu dämpfen. Der Widerstand der zur Solidarität aufgerufenen Kantone ist beträchtlich.
- Im Einklang mit nachhaltiger Entwicklung steht die Absicht des Bundesrates, bei der neuen Finanzordnung ökologische Anreize zu berücksichtigen. Dieses Vorhaben hat allerdings mit der Ablehnung der Grundnorm für eine ökologische Steuerreform in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 einen empfindlichen Dämpfer erlitten.

#### Arbeitsmarktpolitik

- Trotz der relativ schwachen Position des Bundes in der Arbeitsmarktpolitik konnte die Bundespolitik in den letzten Jahren einige Akzente setzen: In der Zeit hoher Arbeitslosigkeit hat der Bund grosse Anstrengungen zur Schaffung von Lehrstellen und zur Wiedereingliederung Arbeitsloser (aktive Arbeitsmarktpolitik, Lehrstellenbeschluss und Reform der Berufsbildung) unternommen.
- Mit kurzfristigen, antizyklischen Beschäftigungs- und Impulsprogrammen (1993 bis 1995 und 1997 bis 1999) konnte ein Beitrag zur Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit geleistet werden.

#### Forschungs-, Entwicklungs- und Technologiepolitik

- Die Schwächen des Technologiestandortes Schweiz besonders im Bereich des Technologietransfers und der zukunftssträchtigen Technologien wurden erkannt und es wurden entsprechende Massnahmen eingeleitet.
- Es wurden Vorkehrungen getroffen, um den Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft zu fördern (beispielsweise Stiftung «Science et cité»).

---

### Agrarpolitik

- Die mit der Volksabstimmung vom 29.11.1998 und als Folge mit der Agrarpolitik 2002 eingeleitete Ökologisierung mit dem Kernstück des ökologischen Leistungsnachweises zeigt erste positive Resultate.
- Gleichzeitig konnten der Strukturwandel verlangsamt und die Gesamtausgaben für die Landwirtschaft stabilisiert werden.

---

### 3. Politikbereich Umwelt, Raum und Infrastruktur

#### Raumordnungspolitik

- Es sind in den vergangenen Jahren beim Bundesamt für Raumplanung (neu: Amt für Raumentwicklung, ARE) verschiedene Anstrengungen zur verstärkten Einbindung und Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgedankens vorgenommen worden (z.B. in «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» 1996).
- Die Regionalpolitik hat durch die «Neuorientierung» in den letzten Jahren neue und flexiblere Instrumente geschaffen. Die Problem der Kernstädte wurden erkannt (u.a. durch Verankerung der Städte in Art. 50 BV) und Verbesserungsmöglichkeiten werden entwickelt.

---

#### Umweltpolitik

- Umweltpolitische Zielsetzungen und Lösungsstrategien sind weitestgehend vorhanden. Der Schritt zur Einbettung der Umweltpolitik in eine umfassendere Nachhaltigkeitspolitik ist im Gange (z.B. UVEK-Departementsstrategie).
- Der Zustand der natürlichen Umwelt liegt in der Schweiz auf einem guten Niveau. In verschiedenen Bereichen sind aber die Ziele, namentlich infolge Umsetzungsdefiziten, noch nicht erreicht; so werden etwa Lärmgrenzwerte vielerorts deutlich überschritten.
- Das Verursacherprinzip ist im revidierten Gewässerschutzgesetz (1991) und Lenkungsabgaben sind im Umweltschutzgesetz (1995) verankert worden.
- Das CO<sub>2</sub>-Gesetz mit quantitativen Reduktionszielen bis 2010 ist auf der Grundlage freiwilliger Massnahmen und notfalls einer CO<sub>2</sub>-Abgabe in Kraft gesetzt worden. Wie es umgesetzt werden soll, ist noch nicht klar sichtbar.
- Teil-Ratifizierung der Alpenkonvention 1998 (Übereinkommen zum Schutz der Alpen)

---

#### Verkehrspolitik

- Wichtige nachhaltigkeitsorientierte Schritte der 90er Jahre: Alpeninitiative, Stärkung des öffentlichen Verkehrs mit Infrastrukturprojekten wie Bahn 2000 und Alptransit, Finanzierung des OeV (FinOeV), LSVA, Einleiten der Marktöffnung durch Bahnreform, Revision des Eisenbahngesetzes, Reduktion der Umweltbelastung (verschärfte Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge).

---

#### Energiepolitik

- In den 90er Jahren hat der Bund schrittweise Weichen gestellt für eine nachhaltigere Energiepolitik: Programme Energie 2000 und EnergieSchweiz, Vorlagen zu Förderabgaben und ökologischer Steuerreform (negative Volksabstimmung September 2000).

---

#### Waldpolitik

- Die Erhaltung der Waldbestände ist quantitativ gelungen; die Qualität des Waldes ist unterschiedlich und wird sorgfältig beobachtet und gefördert.

---

### 4. Politikbereich Aussenpolitik

#### Aussenwirtschaftspolitik

- Die Schweiz ist stark und erfolgreich in die internationale Wirtschaft eingebunden, was sich an der Statistik der Zahlungsbilanzen ablesen und unter anderem auf günstige Rahmenbedingungen schliessen lässt.
- Die neuen Anforderungen der Globalisierung wurden im allgemeinen proaktiv und im wirtschaftlichen Landesinteresse aufgenommen, insbesondere durch den Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen 1992 und ein aktives Engagement in multilateralen Organisationen wie WTO und IWF.
- Das neue Exportförderungsgesetz und andere neue Instrumente (SOFI, SDFC) streben den verbesserten Zugang für KMU an – vor allem im OECD-Raum und in Transitionsländern.

---

#### Entwicklungspolitik

- Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit wird international anerkannt und als qualitativ hochstehend und basisnah beurteilt (DAC Bericht 2000).
- Die konzeptionelle Anpassung an die neuen entwicklungspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung und der Öffnung des Ostens, unter anderem im Nord-Süd Leitbild (Bundesrat 1994) und in der Strategie 2010 der DEZA (DEZA 2000a) dokumentiert, ist durch Verstärkung von Programmen im Bereich Good Governance, friedensfördernde Massnahmen, Demokratie auf gutem Wege.
- Der humanitären Hilfe werden Effizienz und Flexibilität attestiert (DAC 2000).

---

#### Integrationspolitik

- Die bilateralen Verträge mit der EU wurden in einer Volksabstimmung genehmigt. Sie bringen vor allem wirtschaftliche Vorteile.
- Die Verträge haben die Stellung der Schweiz gegenüber der EU in Teilbereichen technisch verbessert, vor allem zugunsten des Kapitalstocks Wirtschaft.

---

#### Sicherheits- und Friedenspolitik

- Der Bundesrat hat mit dem sicherheitspolitischen Bericht 1990 und dem aussenpolitischen Bericht von 1993 Leitplanken gesetzt, die den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen nach Auflösung des Warschauer Pakts auf strategischer Ebene gerecht wurden. Das trägt zur Nachhaltigkeit bei.
- Ansätze für eine umfassende Friedenspolitik sind vor allem in der Entwicklungspolitik sichtbar. Ausserdem hat das EDA zusammen mit NGO am 2. März 2001 ein Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) gegründet.
- Das Schweizer Engagement anlässlich des Vorsitzes der Schweiz 1996 in der OSZE während der Balkankrise fand weit herum grosse Anerkennung.

---

#### Migrationspolitik

- Die neuerdings unternommenen Bestrebungen im Bereich der Ausländer-Integrationspolitik sind positive Schritte zur Erhöhung des gesellschaftlichen Kapitalstockes.
- Im Bereich Flüchtlingspolitik sind die Schaffung des Status der Gewaltflüchtlinge sowie der Ausbau der Integrations- und Rückkehrhilfen des Bundes als Beiträge zu einer humanen und solidarischen Politik zu werten.

---

#### Umweltaussenpolitik

- Die Schweiz gehört heute zu den 15 aktivsten Ländern der Welt im Bereich der internationalen Umweltpolitik.
- Die schweizerische Umweltaussenpolitik geniesst wegen der hohen fachlichen Professionalität in Umweltfragen sowie der Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung der die Verhandlungen begleitenden und vorbereitenden Arbeiten einen guten Ruf.

## 6. Bereich Staat und Institutionen

## Föderalismus

- Der Föderalismus hat seit der Gründung des Bundesstaates zu einem hohen Mass an politischer Stabilität beigetragen und schafft (eher in ländlichen Regionen) noch heute Identität.

## Direkte Demokratie

- Direkte Demokratie hat in der Schweiz weitgehende politische Partizipation ermöglicht, Identität gestiftet und politische Stabilität begünstigt.
- Die Bemühungen des Bundesrates zur Revision der Volksrechte (Volksabstimmung bei wichtigen Entscheiden unabhängig von der Rechtsform einer Vorlage; differenziertere Meinungsabgabe bei Abstimmungen; aussenpolitische Mitsprache, usw.) werden weitergeführt.

## Staatsleitung

- Die Staatsleitung hat sich seit Rio 1992 mit dem Thema der nachhaltigen Entwicklung auseinandergesetzt und zahlreiche Aktivitäten entfaltet (IDARio, Strategie 1997, UVEK Strategie 2000).
- Der Bundesrat bekennt sich in der Legislaturplanung 1999 – 2003 (Bundesrat 2000c) zu einer Staatsleitungsreform, welche mehr Handlungsfähigkeit, mehr Einheit in der Regierung und eine wirksamere Führung bringen soll. Diese Absichten stärken tendenziell kohärentes Vorgehen zugunsten nachhaltiger Entwicklung.

Tabelle 8: Übersicht über Tatbestände, welche in den Politiksektoren als «Erreichtes» im Sinne nachhaltiger Entwicklung eingeschätzt werden

## Fortschritte und Rückschritte

## 4.6.3. Weichenstellungen

Nachstehend wird im zeitlichen Ablauf eine Übersicht über Absichtserklärungen des Bundesrates, geplante und verbindliche politische Entscheide, massgebende Berichte und Strategiepapiere zu wichtigen und als nachhaltigkeitsrelevant eingestuften politischen Entscheiden und Tatbeständen erstellt. Dabei wird ungefähr das letzte Jahrzehnt betrachtet und unterschieden zwischen Entscheiden, welche NE tendenziell unterstützen (Tabelle 9) und solchen, die Stagnation oder Rückschritt signalisieren (Tabelle 10). Die Liste überschneidet sich insofern mit der Tabelle in 4.6.1, als die hier aufgelisteten Fakten teilweise zum Beispiel gesetzliche Grundlagen bilden für «Erreichtes».

Die in den Sektoranalysen «Stand und Würdigung der Bundespolitik» (ausführlich im Anhangband zu diesem Bericht und zusammenfassend in Kapitel 4 dargestellt) erwähnten politischen Entscheide, Tatbestände und Dokumente werden beurteilt entsprechend ihrem eher positiv oder eher negativ geschätzten Beitrag zu den drei Kapitalstöcken Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei wird hier ausser Acht gelassen, dass der Weg von einer politischen Idee bis zur verfassungs- und/oder gesetzesmässigen Umsetzung und schliesslich zum Vollzug und zur Wirkung in der Praxis viele Schritte umfasst und oft Jahrzehnte beanspruchen kann. Dies gilt namentlich in der schweizerischen Demokratie mit ihrem Referendums- und Initiativrecht. Periodisch erscheinende Berichte und Botschaften werden jedoch in dieser Tabelle nicht erwähnt.

## Weichenstellungen zu Gunsten einer nachhaltigen Entwicklung

## Politische Entscheide und Tatbestände

	Institution	Jahr/Datum	Wirkung auf		
			Ku	Kw	Kg
Programm Energie 2000 und Nachfolgeprogramm EnergieSchweiz zur rationelleren Energienutzung	Bundesrat Parlament	1990, 1999	+	+	
Revision Gewässerschutzgesetz: Verursacherprinzip	Parlament	1991	+	+	
Solidaritätsaktion zur 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft: Rahmenkredit von 700 Millionen Franken zugunsten von Entschuldungsmassnahmen für ärmste Länder und zugunsten von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung	Bundesrat, Parlament	1991	+	+	+
Volksabstimmung zum Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen; Schweiz erhält die Chance, global auf NE Einfluss zu nehmen	Volk	1991	(+)	+	(+)
Verfassungsartikel zu einem Zivildienst zur Entkriminalisierung von Dienstverweigerern	Volk	1992		(+)	+
Krankenkassenobligatorium für alle; Prämienverbilligung für Minderbemittelte: Annahme des totalrevidierten Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes in der Referendumsabstimmung	Volk	1994			+
Zustimmung zum Alpenschutzartikel in der Bundesverfassung	Volk und Stände	1994	+		(+)
Nord-Süd Leitbild: Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als Schwerpunkt	Bundesrat	1994	+	+	+
Gesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau: Verbot der Diskriminierung in der Arbeitswelt	Parlament	1994		+	+
Armeereform 95 Sicherheitspolitischer Bericht	Parlament Bundesrat	1994 1999			+
Ordnungspolitische Reformen: Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Kartellgesetz, Binnenmarktgesetz, Postgesetz, Fernmeldegesetz	Parlament	1994, 1995 1997, 1999		+	
Revision Umweltschutzgesetz: ökonomische Instrumente	Parlament	1995	+	+	
Trendumkehr in der Verkehrsinvestitionspolitik: Nachrüstung des öffentlichen Verkehrs seit den 80er Jahren (Bahn und Bus 2000; Alptransit, FinOev, Bahnreform)	Bundesrat Parlament Volk	Neunzigerjahre	+	+	

	Institution	Jahr/Datum	Wirkung auf		
			Ku	Kw	Kg
Implementierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik	Volk Parlament	1995		+	+
Anerkennung der Nicht-Erwerbsarbeit in der Sozialversicherung: Annahme der 10. AHV-Revision (mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften) in der Referendumsabstimmung	Volk	1995		+	+
Schweiz ist Mitglied der WTO, deren Ziel es nach dem von der Schweiz unterzeichneten Abkommen von Marrakesch ist, «durch Liberalisierung des internationalen Handels nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliche Prosperität aller zu ermöglichen»	Bundesrat Parlament	1995		+	+
Verbesserung des Lehrstellenangebots für Frauen (Lehrstellenbeschlüsse 1995 und 1997)	Parlament	1995, 1997		+	+
Deklarationen des Bundesrates in diversen Dokumenten zugunsten NE (Strategie, Legislaturplanungen, usw.)	Bundesrat	1995, 1997 1999, usw.	+	+	+
Bundesrätlicher Vorschlag für das Projekt Solidaritätsstiftung zur Bekräftigung der humanitären Tradition der Schweiz	Bundesrat	1997			+
Geldwäschereigesetz mit einheitlichen Standards für die Sorgfaltspflicht im gesamten Finanzsektor	Parlament	1997		+	
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), Zustimmung in der Referendumsabstimmung	Volk	1998	+	(+)	
Agrarpolitik 2002: Ökologisierung der Landwirtschaft, Erweiterung der Multifunktionalität und der Marktgerechtigkeit	Volk	1998	+	+	+
Verbesserung der Chancengleichheit für Frauen in der Hochschulbildung durch Sonderkredite im Rahmen der «Förderung von Bildung, Forschung und Technologie 2000 – 2003»	Parlament	1998		+	+
Revidierte Bundesverfassung mit Verpflichtung zu NE in der Volksabstimmung angenommen	Volk und Stände	18. April 1999	+	+	+
Gesetz zur Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen	Parlament	1999	+	+	
Ärztliche Verschreibung von Heroin an Schwerstsuchtlinge zugunsten deutlicher Verbesserung ihrer Lebensqualität, Referendumsabstimmung	Volk	1999		(+)	+
Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann	EBG	1999		+	+
Bilaterale Verträge mit der EU in der Volksabstimmung angenommen	Volk	2000		+	+

	Institution	Jahr/Datum	Wirkung auf		
			Ku	Kw	Kg
Botschaft zum UNO-Beitritt: Erweiterung der pro-aktiven Teilnahme der Schweiz in dieser Organisation	Bundesrat	2000		+	+
«Tiere sind keine Sache» (rechtliche Besserstellung der Tiere): Zwei Volksinitiativen beim Bundesrat hängig	Zivilgesellschaft	2000			+
Gründung eines Kompetenzzentrums Friedensförderung (KOFF) zwecks besserer Nutzung des friedenspolitischen Potentials der Schweiz	EDA, NGO	2001	(+)	(+)	+

*Tabelle 9: Als wichtig erachtete politische Entscheide und Tatbestände des letzten Jahrzehnts zugunsten von nachhaltiger Entwicklung: + entspricht einer positiven, (+) einer bedingt positiven Einschätzung des Beitrages zum Kapitalstock.*

Die Bewertung der oben aufgeführten Weichenstellungen führt nach Expertenerfahrung und Plausibilität der Autorinnen und Autoren zu einer Reihe von besonders weitreichenden positiven Meilensteinen in der Nachhaltigkeitspolitik der Dekade seit UNCED Rio 92.

Meilensteine in der schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik

- Annahme der revidierten Bundesverfassung mit der Verpflichtung zu NE durch Volk und Stände (1999).
- Trendumkehr in der Verkehrsinvestitionspolitik: Nachrüstung des öffentlichen Verkehrs seit den 80er Jahren (Bahn und Bus 2000; Alptransit, FinOev, Bahnreform)
- Zustimmung der Stimmberechtigten zum Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen (1991)
- Nord-Süd Leitbild (1994): Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als Schwerpunkt
- Schutz der Umwelt: Verursacherprinzip im Gewässerschutzgesetz (1991), ökonomische Instrumente im Umweltschutzgesetz (1995), leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (1998), CO<sub>2</sub>-Gesetz (1999), Alpenschutzartikel in der BV (1994)
- Anerkennung der Nicht-Erwerbsarbeit in der Sozialversicherung: Annahme der 10. AHV-Revision mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften
- Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates (1999)
- Agrarpolitik 2002: Ökologisierung der Landwirtschaft, Erweiterung der Multifunktionalität und der Marktgerechtigkeit (1998)

*Weichenstellungen wider eine nachhaltige Entwicklung*

## Politische Entscheide und Tatbestände

	Institution	Jahr/Datum	Wirkung auf		
			Ku	Kw	Kg
Stagnierende Ressourcen für die Humankapitalbildung in den 90er Jahren	Parlament	1990 – 2000	(-)	-	
Ablehnung der Verfassungsbestimmung für die erleichterte Einbürgerung von in der Schweiz aufgewachsenen ausländischen Staatsangehörigen allein durch das Ständemehr	Volk und Stände	1994			-
Exportrisikogarantie-Entscheidung zugunsten von beteiligten Schweizer Unternehmen für die Grossdammbauprojekte «Illisu» und «Dreischluchten» mit Zehntausenden von lokal Vertriebenen	Bundesrat	1997, 1998	-	+	-
Ablehnung einer verfassungsmässig verankerten Mutterschaftsversicherung in der Referendumsabstimmung	Volk	1999			-
Revision des Raumplanungsgesetzes	Volk	1999	-	(+)	(-)
Ressourcenziel des Bundesrates für Entwicklungszusammenarbeit: 0.4%; politische Realität: 0.32 – 0.35%	Bundesrat Parlament	90er Jahre	-	+	-
Ablehnung erster Schritte zu einer ökologischen Steuerreform (drei Energievorlagen)	Volk	2000	-	(-)	(-)
Entscheidung des Bundesrates zugunsten höherer Lärmgrenzwerte für den Flughafen Unique Airport Zürich im Widerspruch zur Expertenkommission	Bundesrat	2000	-	+	
Überweisung einer nationalrätlichen Motion für den Bau eines zweiten Gotthard-Strassentunnels	Nationalrat	2000	-		
Vertagung der Ratifikation der europäischen Sozialcharta	Parlament	2000		(-)	-
Unbeschränkte Haftpflicht für Kernanlagebetreiber fehlt in der Botschaft des Bundesrates zur Revision des Atomgesetzes	Bundesrat	2001		-	-
Unvermindert steigender Bodenverbrauch trotz anderslautender Zielsetzung des Bundes	Bund Kantone	bis Gegenwart	-	-	-

Tabelle 10: Politische Weichenstellungen im letzten Jahrzehnt gegen nachhaltige Entwicklung: - bedeutet negativen oder (-) bedingt negativen Einfluss auf den Kapitalstock, + oder (+) wie oben

**4.6.4. Fazit**

Als Fazit zu «Stand und Würdigung der Bundespolitik» kann für die vergangene Dekade insgesamt Folgendes festgehalten werden:

Der Blickwinkel entscheidet über die Bewertung

- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich, gemessen am BIP, langfristig positiv entwickelt<sup>101</sup>. Beim Kapitalstock Umwelt ist eine Stagnation etwa auf dem Niveau unserer Nachbarländer festzustellen, wobei Verbesserungen in den 90er Jahren teilweise auf die wirtschaftliche Rezession zurückzuführen sind. In einzelnen Bereichen – etwa Biodiversität oder Klimastabilität – nimmt aber das Umweltkapital ab. Der Kapitalstock Gesellschaft steht (trotz teilweiser Verbesserungen) unter Druck und war in den 90er Jahren eher rückläufig, zum Teil wiederum aufgrund der wirtschaftlichen Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit.
- Die Liste der positiven Weichenstellungen und Meilensteine des letzten Jahrzehnts stellt der Schweiz mit Blick auf NE im Ländervergleich des Nordens ein relativ gutes Zeugnis aus. Selbst mit ihrer vergleichsweise guten Bilanz befindet sich die Schweiz jedoch auf einem Entwicklungspfad, der sich ökologisch, gesellschafts- und wirtschaftspolitisch insbesondere nicht auf den Süden übertragen lässt. In diesem Sinne ist die Bilanz ungenügend.
- Die Entscheide mit positiven Weichenstellungen und Meilensteinen wurden meist nicht bewusst mit Blick auf das Ziel «nachhaltige Entwicklung» gefällt, sondern im Sinne einer guten schweizerischen Politik.
- Als wesentlichste Barriere für eine wirksamere Nachhaltigkeitspolitik zeigt sich immer wieder die Tendenz, kurzfristige wirtschaftliche Interessen vor andere Ziele zu setzen, selbst dann, wenn langfristige wirtschaftliche Ziele tendenziell mit Nachhaltigkeitsanliegen besser übereinstimmen.
- IDARio ist eine wichtige Institution für die horizontale Kohärenzbildung in der Bundespolitik. Sie ist jedoch nur eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung. Zusätzlich ist eine vermehrt auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Güterabwägung auf der Ebene der Gesamtregierung bei Zielkonflikten nötig.

101 Die Stagnation in den 90er Jahren war weitgehend konjunkturbedingt

### Das Wichtigste in Kürze

Gestützt auf die im Kapitel 4 angeführten Schlüsselthemen werden in diesem Kapitel, gegliedert nach sechs Hauptkonfliktfeldern, 18 Herausforderungen festgehalten, die sich der Schweiz stellen, um ihre Nachhaltigkeitspolitik weiterzuentwickeln. Auf dieser Grundlage werden beispielhaft Handlungsansätze formuliert. Sie sollen dazu beitragen, die aufgezeigten Zielkonflikte im Sinne einer nachhaltigen Politik zu lösen.

Im Hauptkonfliktfeld «Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene» zielen die Handlungsansätze darauf ab, die Marktliberalisierung unter der Bedingung fortzusetzen, dass sie sozial- und umweltverträglich machbar ist, also den sozialen Ausgleich und die Umweltqualität bei verschärftem Standortwettbewerb zu sichern, die Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben zu gewährleisten und neue Armutsrisiken zu vermeiden. Unter «Globalisierung und internationale Solidarität» wird postuliert, die Verantwortung für globale Umwelt- und Armutsprobleme deutlicher wahrzunehmen sowie entwicklungs-fördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitions-ländern zu verbessern. Dass Bildung ganzheitlich und ökonomisch effizient zu gestalten und die kulturelle Verantwortung und der Gemeinsinn der Gesellschaft zu stärken sei, steht im Konfliktfeld «Ökonomisierung und Kultur» im Vordergrund der Handlungsansätze.

Das Konfliktfeld «Umwelt, Ethik und Machbarkeit» postuliert vier Prinzipien: Der Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil ist zu unterstützen, eine ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik zu verwirklichen, eine transparente Auseinandersetzung mit ethischen Fragen im Gesundheitswesen zu pflegen sowie ethische Rahmenbedingungen zu setzen für Forschung und Entwicklung. In dem der «Offenheit und Bewahrung» nach aussen und innen gewidmeten Konfliktfeld wird empfohlen, die institutionellen Reformdefizite der Schweiz abzubauen, die Isolationsneigung des Landes zu brechen und die Sicherheits- und Friedenspolitik besser miteinander zu verknüpfen. Schliesslich wird im Konfliktfeld «Macht und Partnerschaft» darauf hingewiesen, wie wichtig es für eine nachhaltige Entwicklung ist, die Geschlechterperspektive umfassend zu berücksichtigen, demokratische Partizipationsdefizite abzutragen und Nachhaltigkeitsziele umzusetzen.

### Einleitung

Für die Ermittlung der als am wichtigsten erachteten 18 Herausforderungen sind im wesentlichen die gleichen expliziten Filterkriterien verwendet worden, wie sie bereits in den sektoralen Analysen für die Beurteilung der Nachhaltigkeitsrelevanz der Sektorpolitiken benützt wurden:

- NE Relevanzpotenzial des betreffenden Politiksektors
- Heutiges Defizit im Politiksektor
- Von NE wegführende Trendkräfte
- Irreversibilitätsgrad, bzw. Trägheit für Verbesserungen.

Die 18 Herausforderungen stellen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik entsprechende Handlungsfelder dar. Sie bilden die Grundlage für die Formulierung von Handlungsansätzen in diesen Feldern. Die übrigen Schlüsselthemen werden den Herausforderungen nach ihrer thematischen Verwandtschaft angegliedert. Alle Schlüsselthemen und Herausforderungen betreffen Zielkonflikte<sup>102</sup>, die es im Sinne nachhaltiger Politik zu lösen gilt. Deshalb wurden die Herausforderungen mit ihren verwandten Schlüsselthemen in einem iterativen Prozess folgenden thematischen Hauptkonfliktfeldern zugeordnet (Annex 5 B):

- I. Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene
- II. Globalisierung und Solidarität auf globaler Ebene
- III. Ökonomisierung und Kultur
- IV. Ethik und Machbarkeit
- V. Offenheit und Bewahrung
- VI. Macht und Partnerschaft

Herausforderungen und Handlungsansätze werden nach diesen sechs Hauptkonfliktfeldern dargestellt. In den folgenden Abschnitten wird immer zuerst das jeweils übergeordnete Hauptkonfliktfeld beschrieben. Dann werden für die darin enthaltenen Herausforderungen und Handlungsfelder beispielhafte Handlungsansätze skizziert. Dabei ist zu beachten, dass die Hauptkonfliktfelder keineswegs unabhängig voneinander sind, sondern zum Teil auch inhaltlich überlappen. So haben etwa die Herausforderungen der Hauptkonfliktfelder I. oder II. sehr viel mit dem Konfliktfeld VI. zu tun.

<sup>102</sup> Diese manifestieren sich zwischen den verschiedenen Kapitalstöcken und ihren Kriterien (vergleiche Kapitel 3). Die Auflösung dieser Konflikte erfordert eine Güterabwägung im Sinne der ethischen Grundsätze nachhaltiger Entwicklung. Das ist normativ.

## 5.1. Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene

### Das Konfliktfeld

In der Clusteranalyse der Herausforderungen entsprachen diesem Konflikt die grösste Zahl von Herausforderungen. Immer wieder fokussieren Konflikte auf den Abtausch zwischen Kriterien der Kapitalstöcke Wirtschaft einerseits und Gesellschaft und Umwelt andererseits. Dabei ist das Wirtschaftssystem der aktivere Teil, und das soziokulturelle (und Umwelt-) System der passivere und defensivere. Speziell geht es um die Prozesse des Eindringens ökonomisch-betriebswirtschaftlicher Rationalität in Bereiche die bislang mehr von soziokulturellen als von ökonomischen Werten geleitet wurden<sup>103</sup>. Soziokulturelle Leistungen werden, zum Beispiel im Gesundheits- und Sozialwesen, teilweise auch in der Bildung, mehr und mehr ins erwerbswirtschaftliche System mit Wettbewerb und Produktivitätszwängen überführt und Kooperations- und Solidaritätsprinzipien werden durch Konkurrenz ersetzt. Andererseits werden private externe Kosten des Verkehrs und der Energie nicht nach dem Verursacherprinzip internalisiert, sondern der Gesellschaft überwältigt<sup>104</sup>.

### Herausforderungen und Handlungsansätze

Die für NE relevanten Schlüsselthemen des Konfliktfeldes «Wettbewerb und Solidarität auf schweizerischer Ebene» ergeben die vier übergeordneten Herausforderungen (1) – (4). Sie betreffen den wirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Kapitalstock gleichermaßen und nehmen den Konflikt auf zwischen den Zielen der Erhaltung und Steigerung der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit auf der einen Seite und der «gerechten» Verteilung von Arbeit, Einkommen und anderen Bedürfnissen und Ansprüchen der heutigen und zukünftigen Generation auf der anderen Seite.

1. Marktliberalisierung fortsetzen, soweit sozial- und umweltverträglich

Die Handlungsansätze betreffen die in den 90er Jahren in verschiedenen Bereichen verstärkt eingeführten marktwirtschaftlichen Mechanismen. Dabei sollen unter Wahrung der wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Wirtschaftssektoren, vorab im Bereich der Infrastruktur oder im Rahmen des New Public Managements, gestärkt werden. Die Schweiz gehört im internationalen Vergleich nicht zu den Pionieren der Liberalisierung, vielmehr handelt es sich meist um einen schweizerischen Nachvollzug. Die

<sup>103</sup> Dies hat mit einem Prozess der schleichenden Vertauschung der Rollen der Gesellschaft bzw. der Politik und der Wirtschaft zu tun (NAWU 1982). Hauchler in (Stiftung für Entwicklung und Frieden 2000) verbindet das mit der Institution Demokratie: «...Das Primat der Politik: Demokratie setzt voraus, dass das politische System nicht gleichrangig neben anderen gesellschaftlichen Systemen steht und allgemeine Regeln zur gesellschaftlichen Koordination und zum Ausgleich widerstreitender Interessen durchsetzen kann. Das ist nur möglich wenn die Politik im Auftrag des Volkssouveräns über ein staatliches Gewaltmonopol verfügt».

<sup>104</sup> Dabei werden solche Lasten häufig den sozial und ökonomisch Benachteiligten überwältigt, bzw. sie können sich den Wirkungen weniger gut entziehen als ökonomisch Starke.

Verminderung kartellistischer Ordnungen und der verstärkte Einbezug marktwirtschaftlicher Elemente in vormals staatlich oder monopolistisch geordnete Märkte zur Effizienzsteigerung bilden eine wichtige Voraussetzung, um die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft zu steigern. Dabei könnte der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum erhöht werden, wenn dies nicht nur im Sinne eines unausweichlichen Nachvollzuges, sondern frühzeitig und proaktiv geschähe. Gleichzeitig gilt es, die sozialen und regionalpolitischen Implikationen der Liberalisierung anzugehen. Die ehemals staatlich regulierten Märkte im Infrastrukturbereich (Telekommunikation, Elektrizität, Post, öffentlicher Verkehr) unterlagen in sozial- und regionalpolitischen Belangen politischen Korrekturen: die Politik sorgte durch ihre direkten Einflussmöglichkeiten für einen sozialen und regionalen Ausgleich.

Durch die Deregulierung und Liberalisierung kommen diese staatlichen Ausgleichsmechanismen nicht mehr direkt zum Tragen. Meist werden den Marktakteuren an deren Stelle besondere Bedingungen auferlegt, besonders um die Grundversorgung zu sichern und einen unverhältnismässigen Sozialabbau zu verhindern. Diese Massnahmen greifen nicht in jedem Fall oder im gewünschten Ausmass (z.B. Poststellen, Abzug von Arbeitsplätzen aus Randregionen). Sie können zu neuen sozialen und regionalen Ungleichgewichten führen und den nationalen Zusammenhalt belasten. Ein Handlungsansatz besteht darin, die Grundversorgung nach Massgabe des öffentlichen Interesses ausdrücklich zu definieren und zu gewährleisten. Die regionalen und sozialen Auswirkungen der Marktliberalisierungen sind stetig zu evaluieren. Unerwünschte Effekte sind notfalls abzufedern. In der Regionalpolitik sind die verschiedenen bestehenden Instrumente aufeinander abzustimmen.

Die Globalisierung der Märkte setzt die Schweizer Unternehmen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz einem verstärkten Wettbewerbsdruck aus. Dabei besteht die Gefahr, dass die Rahmenbedingungen in der Schweiz nach unten nivelliert werden, insbesondere im Bereich des Arbeitnehmer- und Umweltschutzes. Neben der Globalisierung bildet die technologische Entwicklung, vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, das zweite prägende Element des aktuellen wirtschaftlichen Strukturwandels. Die Schweiz weist dabei beste Voraussetzungen auf für eine auf Wissen und Technologie basierende Wirtschaft. Dabei steigen die Anforderungen an die Qualifikation sowie die zeitliche und räumliche Flexibilität der Arbeitskräfte.

Die Handlungsansätze leiten sich aus den oben genannten Entwicklungen ab: Die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit darf in NE nicht auf Kosten des sozialen Ausgleichs gehen. Keine Bevölkerungsgruppe soll aus dem funktionierenden Ar-

2. Sozialen Ausgleich und Umweltqualität bei verschärftem Standortwettbewerb sichern

beitsmarkt herausfallen und darin nur ein ungenügendes Einkommen erwirtschaften können. Es bestehen deutliche Anzeichen für einen geteilten Arbeitsmarkt mit hochqualifizierten, flexiblen, dem Tempo des effizienten Marktes genügenden und gut bezahlten Arbeitskräften auf der einen Seite und wenig qualifizierten und unterbezahlten Arbeitskräften auf der anderen Seite. Die Entlohnung der Letzteren kann dabei so schlecht sein, dass sie für den normalen Lebensunterhalt nicht ausreicht («working poor»). Durch Aus- und Weiterbildung lässt sich diese Entwicklung dämpfen. Das Bildungswesen ist daher zu reformieren und es muss die neuen Anforderungen, die sich aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel heraus ergeben, aufnehmen. Investitionen in die Bildung sind vordringlich, wirken grundlegend und langfristig und dienen sowohl der Erhaltung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als auch dem sozialen Ausgleich. Daneben ist der Arbeitsmarkt flexibel zu gestalten und müssen die «Fangnetze» für die auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten und sozial Schwächeren gestärkt werden.

### 3. Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben sicherstellen

Trendanalysen weisen darauf hin, dass in wichtigen Bereichen staatliche Aufgaben in Zukunft eher noch zunehmen werden. Der Anteil der älteren, nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung steigt an und führt zu höheren Altersvorsorge- und Gesundheitskosten. Der technologische und wirtschaftliche Strukturwandel erfordert zusätzliche Anstrengungen im Bildungswesen. Eine hochwertige Gesundheitsversorgung wird weiterhin zusätzliche Mittel verlangen. Die grossen, teilweise in die Jahre gekommenen Infrastrukturen (Verkehr, Energie) müssen bewirtschaftet, die Grundversorgung sichergestellt werden. Das System der sozialen Sicherheit wird wohl trotz verstärkter Wirkungsorientierung neue Mittel benötigen. Demgegenüber sollten die Wirtschaft aus Wettbewerbsgründen durch Steuern und die Staatsquote nicht negativ belastet, der Staatshaushalt mittel- und langfristig ausgeglichen gestaltet und spätere Generationen durch vernachlässigten Unterhalt von Infrastrukturen nicht überbelastet werden.

Die Handlungsansätze betreffen die Finanzpolitik. Diese ist verstärkt darauf auszurichten, dass in günstigen konjunkturellen Phasen Überschüsse generiert werden, damit in rezessiven Phasen antizyklische Massnahmen zur Stimulierung und Abfederung ergriffen werden können. Die langfristige Finanzierung der sozialen Sicherheit ist sicherzustellen, welche verteilungsseitig als gerecht empfunden wird und welche die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft aufrecht erhält. Auf der Aufwandseite gilt es insbesondere die Kosten des Gesundheitswesens in den Griff zu bekommen. Im Gesundheitswesen ist die Ressourceneffizienz zu steigern. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf gesundheitsschädigende Lebensstile und Umwelteinflüsse und deren Vorbeugung gerichtet werden. Um die Effizienz zu erhöhen, sind die Akteure zu einer verbesserten Koordination und Kooperation an-

zuhalten. Ohne Effizienzsteigerung steigt der Druck auf die Erhaltung einer hochwertigen medizinischen Grundversorgung für alle Bevölkerungskreise.

Die Schweiz befindet sich in einem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, der neue Rahmenbedingungen und soziale Problembereiche schafft, welche das gegenwärtige System der sozialen Sicherung nur ungenügend abdeckt. Handlungsansätze ergeben sich unter anderem daraus, dass sich Problembereiche verlagert haben und das Sozialversicherungssystem zusehends herausfordern. So sind es oft nicht mehr Rentnerinnen und Rentner, die finanziell in Bedrängnis sind, sondern vielmehr junge Familien, Alleinerziehende, in Ausbildung Stehende oder zu nicht existenzsicherndem Lohn Arbeitende («working poor»). Insbesondere die Familienlasten sind mit dem System der Familienzulagen nur ungenügend abgedeckt und nicht nach dem Bedarf orientiert. Die heutigen Instrumente reichen nicht aus, um die neuen Formen der Armutsrisiken aufzufangen. So sind unter anderem Massnahmen zu treffen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Kinderbetreuung, Teilzeitstellen auch für Väter), Kinderlasten sind gezielt und wirkungsorientiert abzusichern, das System der Ergänzungsleistungen auf die Situation von Alleinerziehenden, Ausgesteuerten und in Ausbildung Stehenden auszuweiten.

### 4. Neue Armutsrisiken vermeiden

## 5.2. Globalisierung und internationale Solidarität

### Das Konfliktfeld

Der Konflikt «Globalisierung und internationale Solidarität» ist sozusagen das aussenpolitische Gegenstück zum Konflikt «Wettbewerb und Solidarität in der Schweiz». Beide sind von grosser Bedeutung für NE. Bei der aussenpolitischen Komponente laufen die Konflikte für die schweizerische Politik einmal zwischen den (kurz- und mittelfristigen) wirtschaftlichen Interessen der Schweiz und den Interessen der Entwicklungsländer. Gleichzeitig gibt es eine Konfliktlinie zwischen wirtschaftlichen<sup>105</sup> und ökologischen Werten im Entwicklungsland, aber auch zwischen wohlhabenden und armen Schichten im Entwicklungsland. Diese Konflikte hat es schon immer gegeben, doch hat sie die Dynamik der Globalisierung<sup>106</sup> für die Entwicklungs- und Transitionsländer teilweise dramatisch akzentuiert. Die Konfliktlinie kann verlaufen zwischen dem gesamthaft reichlich vorhandenen, aber volatilen wirtschaftlichen Kapitalstock in der Schweiz einerseits und dem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und oft auch dem ökologischen Kapitalstock in den Partnerländern andererseits.

<sup>105</sup> In armen Entwicklungs- und in Transitionsländern sind dies häufig existenzielle Interessen.

<sup>106</sup> Ratti in (Neugebauer 2000) weist darauf hin, dass «der Prozess der Globalisierung schon am Anfang des 17. Jh. begonnen hat». Doch hat er sich erst jetzt mit den neuen technischen Möglichkeiten und dem politischen Willen rasant beschleunigt.

*Herausforderungen und Handlungsansätze*

Aus den für Nachhaltigkeit wichtigen Schlüsselthemen im Konfliktfeld «Globalisierung und internationale Solidarität» wurden die zwei Herausforderungen (5) und (6) abgeleitet, denen sechs weitere Schlüsselthemen zugeordnet sind. Sie betreffen alle drei Kapitalstöcke sowohl auf globaler als auch auf einzelstaatlicher Ebene.

5. Verantwortung für globale Umwelt- und Armutprobleme wahrnehmen

Aus der Sicht der NE sind die Verschärfung globaler Umweltprobleme und die weiterhin unbesiegte Armut in den Entwicklungs- und Transitionsländern die grundlegenden Herausforderungen der Weltgemeinschaft. Die wirtschaftlich und technologisch potenten Industrieländer – zusammen mit den Einflussreichen in Ländern mit der grössten Armut – tragen die Hauptverantwortung sowohl für deren Entstehung als auch für deren Lösung. Obwohl dies langfristig auch in ihrem eigenen Interesse liegt, haben sie diese Verantwortung bisher aus mangelhafter Einsicht und Desinteresse eher nur verbal als in der Tat wahrgenommen. Die Probleme verschärfen sich deshalb zunächst weiter. Verursacht werden sie besonders durch das Wachstum des globalisierten Handels, der Weltwirtschaft und der Weltbevölkerung.

Der wirksamste und wohl auch weitreichendste und «schwierigste» Handlungsansatz ist die Verbesserung der Kohärenz der Aussenwirtschaftspolitik mit der Entwicklungs- und Umweltaussenpolitik, und zwar im bilateralen und multilateralen Kontext. Die Handels- und Finanzpolitik im Rahmen der WTO<sup>107</sup> und des IWF einerseits und die Handhabung der ERG und anderer bilateraler Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik mit teilweise entwicklungspolitischen Motiven oder Verpflichtungen andererseits, stehen im Mittelpunkt. Politische Entscheide transparenter zu machen und die Beteiligung qualifizierter NGO systematisch zu verstärken, bilden Ansätze dafür. Umgekehrt besteht auch ein bedeutender Handlungsspielraum bei der Kohärenzherstellung zwischen unterschiedlichen Gewichtungen im Rahmen der Güterabwägung verschiedener Ämter und Departemente auf der Stufe Bundesrat (insbesondere EDA, EFD, UVEK, EFD). Dazu gehören die Harmonisierung von Stellungnahmen in internationalen Organisationen mit unterschiedlicher Zielsetzung (WTO, UNDP/UNEP, ILO) wie auch autonome/bilaterale Entscheide über Programme, ERG-Bewilligungen, Waffenausfuhr usw.

6. Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern stärken

Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik leidet in vielen Fällen an entwicklungshemmenden Rahmenbedingungen im Partnerland. Das hat dazu geführt, dass auch die Entwicklungspolitik vermehrt

<sup>107</sup> Beim Dilemma der Liberalisierungspolitik à la carte zwischen Vorwärtsdrücken bei TRIPS und GATS einerseits und Bremsen bei der Landwirtschaft (mit der Begründung der Multifunktionalität der schweizerischen Landwirtschaft), und im Textilbereich ist auch die Grundfrage der optimalen Globalisierungsgeschwindigkeit mit einzubeziehen.

Ansätze verfolgt, um diese Rahmenbedingungen mitzugestalten. Der Handlungsansatz ist noch verstärkt darauf auszurichten, Demokratie und gute Regierungsführung, Menschenrechte, Frieden und Kapazitäten für Konfliktprävention und friedliche Verarbeitung zu fördern. Institutionell spielt auch in diesem Zusammenhang die Beteiligung ziviler Organisationen eine Rolle.

**5.3. Ökonomisierung und Kultur***Das Konfliktfeld*

Das Konfliktfeld beleuchtet den grundlegenden Unterschied zwischen marktwirtschaftlicher Rationalität einerseits und Kultur, verstanden als «die Strukturen, Ausdrucksformen und Bedingungen des Lebens einer Gesellschaft und die verschiedenen Arten, mit denen sich das Individuum in dieser Gesellschaft zum Ausdruck bringt und erfüllt» (Kulturbegriff der UNESCO, zitiert in EDI 1975) andererseits. Der Konflikt besteht darin, dass zunehmender Wettbewerb in praktisch allen Lebensbereichen, die Individualisierung der Gesellschaft und die Erosion der öffentlichen Moral den Zusammenhalt und die Identität der staatlichen Gemeinwesen als kulturelle Errungenschaften bedrohen. In der NZZ vom 5./6. August 2000 (Nr. 180) wird in einem redaktionellen Beitrag die Lage der Nation folgendermassen umschrieben: «Die Schweiz hat im Zuge der Modernisierung an Gemütlichkeit, an Übereinstimmung spürbar verloren. Sie ist härter, kälter, hektischer und egoistischer geworden... Was sich in unserer Marktgesellschaft nicht verkaufen lässt, hat einen zunehmend schweren Stand... Leben, Kultur und Bildung müssen (aber) auch jenseits des Marktes und seiner Gesetze stattfinden».

Nach dem Verständnis von J. Mittelstrass (NZZ Nr. 155, 6. Juli 2000) liegt die Krux im «Geltungsanspruch des homo oeconomicus in allen Dingen und der Vorstellung, dass die ökonomische Rationalität die Welt regiert, und zwar nicht nur in wirtschaftlichen, sondern auch in Bildungs- und politischen Dingen, sowie die Annahme, dass sich die ökonomische Rationalität als Inbegriff von Rationalität schlechthin begreifen lässt».

Die Bundesverfassung (BV 1999) weist in Art 2, Zweck, Abs. 2 auf zentrale Werte des Landes hin: «Die Eidgenossenschaft fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes». Allen diesen Werten ist die Verfassung verpflichtet. Konflikte zwischen diesen und anderen Werten sind im Sinne NE zu lösen.

*Herausforderungen und Handlungsansätze*

Die für NE relevanten Schlüsselthemen des Konfliktfeldes «Ökonomisierung und Kultur» ergeben die übergeordneten Herausforderungen (7) und (8). Beide betreffen vorab den gesellschaftlichen

Kapitalstock, aber ebenso den wirtschaftlichen. Denn die ökonomisch effiziente Gestaltung des gesamten Bildungssystems ist auch ein Erfordernis der NE (haushälterischer Umgang mit allen Ressourcen).

#### 7. Bildung lebensdienlich und ökonomisch effizient gestalten

Die Handlungsansätze betreffen einerseits die nachhaltigkeitsorientierte Gestaltung der Bildung in einem zunehmend stark wettbewerbsorientierten Umfeld und andererseits die institutionelle Einbindung des Bildungssystems im föderalistischen Staatswesen. Da das Bildungswesen im wesentlichen der kantonalen Hoheit unterstellt ist, sind mit Blick auf die ganzheitliche Gestaltung der Bildung (im Sinne der gleichwertigen Vermittlung von Fach- und Sozialkompetenz) in erster Linie die Kantone gefordert. Der Bund kann aber Koordinationsaufgaben übernehmen. Der aus der Sicht der NE erforderliche Ganzheitlichkeitsanspruch in der Bildung ist im Prinzip unbestritten. Handlungsansätze müssen dort greifen, wo sich schleichende Prozesse zuungunsten lebensdienlicher Bildung im weitesten Sinn zu etablieren beginnen, etwa indem an die Schulen nutzerseits zunehmend Ansprüche zugunsten von «Nützlichkeit» gestellt werden. Bildung soll auf alle Facetten des Lebens vorbereiten. Wenn nun zum Beispiel im grössten Kanton der Schweiz auf der Sekundarstufe I Hauswirtschaftsunterricht dem Englischunterricht geopfert werden soll, mag das zwar im künftigen Berufsleben von zahlreichen Schülerinnen und Schülern «nützlich» sein<sup>108</sup>, aber es geht dabei «Bildung für die praktische Lebensbewältigung» verloren. Ein Handlungsansatz besteht darin, vergleichbare Abtauschvorgänge mit Blick auf die Einführung der Informatik und ähnlich technisch orientierter Fachbereiche an den Schulen so zu gestalten, dass Ganzheitlichkeit im Bildungsanspruch gewahrt bleibt. Sonst droht Bildung für Kopf, Hand und Herz im Lande Pestalozzis auseinander zu fallen. Zugunsten von NE ist Gegensteuer durch die Bildungsverantwortlichen dringend.

Die föderalistische Struktur des Bildungswesens hat eine kleinräumliche und unübersichtliche Vielfalt an Bildungseinrichtungen geschaffen, welche teilweise einen landesweit effizienten Einsatz der beschränkten Ressourcen verhindert. Der Handlungsansatz leitet sich ab aus finanzpolitischen und staatspolitischen Überlegungen. Die Ansprüche der Wirtschaft und der Gesellschaft an die Bildung haben in den letzten Jahrzehnten – unter anderem aufgrund der dritten industriellen Revolution (Informatisierung) und der Globalisierung – markant zugenommen. Die öffentliche Aufgabe «Bildung» konkurrenziert fiskalisch andere, ebenfalls wachsenden Staatsaufgaben. Mittelfristig ist daher gründlich zu überdenken, wie im föderalistischen System Bildung gesamtschweizerisch effizienter gestaltet werden könnte, damit mit den beschränkten Mitteln ein Mehr an Bildung erreicht werden kann. Die vom

<sup>108</sup> Der kulturelle Wert der Sprachbildung bleibt absolut unbestritten, hier dient aber nicht die kulturelle sondern die ökonomische «Nützlichkeit» als Begründung.

Bund übernommene Koordinationsaufgabe bei der Gründung und Einführung der Fachhochschulen mag dafür als Vorbild dienen.

Die Schweiz ist eine kulturelle Errungenschaft. Diese für NE wichtige Errungenschaft zu hegen und zu erneuern obliegt der ganzen Gesellschaft. Das Fundament dazu ist in der neuen Bundesverfassung (BV 1999) angelegt und ausdrücklich bestätigt. Wie oben ausgeführt, sind der Zusammenhalt und die Identität der staatlichen Gemeinwesen bedroht durch zunehmenden Wettbewerb und Konkurrenzkampf in praktisch allen Lebensbereichen, durch die Individualisierung der Gesellschaft und die Erosion der öffentlichen Moral. Kulturpolitik im weitesten Sinn hat aber gerade zum Ziel, den Zusammenhalt und die Identität der Gemeinwesen und der Gesellschaft zu stärken. Das ist ihr wesentlicher Beitrag zu NE. Ein Handlungsansatz liegt darin, dass die Gesellschaft vermehrt kulturelle Verantwortung übernimmt und sich noch stärker engagiert für den sozialen Zusammenhalt der Schweiz und für ein Klima der Solidarität, Offenheit und Toleranz. Die Politik muss diesen Handlungsansatz zugunsten einer NE unterstützen und fördern.

#### 8. Kulturelle Verantwortung und Gemeinsinn der Gesellschaft stärken

### 5.4. Umwelt, Ethik und Machbarkeit

#### Das Konfliktfeld

Der Konflikt zwischen (technischer) Machbarkeit und Ethik resultiert aus dem Umstand, dass moderne Forschung Techniken zu entwickeln vermag, die am menschlichen Leben oder an der Natur derart weitreichende und irreversible Veränderungen anrichten können, dass es ethischen Grundsätzen widerspräche, sie zu entwickeln oder anzuwenden. Dies kann sowohl qualitative (technologische Möglichkeiten, Artenzerstörung, Respektierung natürlicher Lebensformen) als auch quantitative Aspekte (Übernutzung nicht erneuerbarer Ressourcen) betreffen. Ein besonders wichtiges Thema ist der Umgang mit pathologischen<sup>109</sup> Risiken von Techniken. Prominente Beispiele, welche die Gesellschaft entsprechend kontrovers debattiert, sind Kernenergie, gewisse Bereiche der Grosschemie, Bio- und Gentechnologie. Es geht letztlich um das gesellschaftliche Verständnis von Fortschritt im Sinne NE. Es müssen Fragen zur nicht mehr steuerbaren Eigendynamik des «Zauberlehrlings» erörtert und beantwortet werden, oder inwiefern der Mensch auch aufgerufen ist, Grenzen zu akzeptieren und den Entwicklungsprozess mit ethischem Bewusstsein zu gestalten. Seit einiger Zeit nehmen in der zivilisatorischen Entwicklung denn auch Sinn- und Akzeptanzfragen einen immer grösseren Stellenwert ein. Betrachtet man dies näher, wird klar, dass hier der Konflikt, vor allem zwischen dem wirtschaftlichen Kapitalstock einerseits und

<sup>109</sup> Darunter versteht man von Technik verursachte Risiken mit extrem grossen Katastrophenzuständen, und deshalb der Anforderung, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintretens solcher Katastrophen Null sein sollte.

den Umwelt- und Gesellschaftskapitalstöcken andererseits verläuft. Ein Teil der Konflikte ist intragenerationeller Art, weil sie zukünftige Generationen einschränken.

#### *Herausforderungen und Handlungsansätze*

Aus den nachhaltigkeitsrelevanten Schlüsselthemen wurden für das Konfliktfeld «Ethik und Machbarkeit» die vier übergeordneten Herausforderungen (9)–(12) identifiziert, denen über ein Dutzend weitere sektorale Schlüsselthemen zugeordnet wurden. Jede davon ist für die jetzige und für künftige Generationen relevant. Daraus ergeben sich die Handlungsfelder für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeit. Ziel der folgenden Handlungsansätze ist es, aus dem ethischen Rahmen Prinzipien für den Umgang mit dem Machbaren zu finden. Dabei sind solche Prinzipien nicht selten schon bewusst und formuliert, werden aber im Alltag nicht beachtet oder eingehalten.

#### 9. Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil unterstützen

Markanteste Merkmale des heutigen Lebensstils sind die ungebrochene Zunahme der Mobilität, insbesondere des Individual- und Luftverkehrs, aber auch das anhaltende Wachstum der Nachfrage nach individueller Wohnfläche und nach Freizeitanlagen. Freizeitverhalten und Pendlerverkehr, aber auch die Globalisierung und Wohlstand mit dem damit verbundenen Stress sind trendtreibende Kräfte. Bedarfsdeckung bleibt das oberste Ziel. Diese Entwicklung erhöht den Energieverbrauch und ein breites Spektrum von Umweltbelastungen<sup>110</sup>. Dies läuft den Zielsetzungen der NE entgegen. Die Eindämmung dieser Umweltwirkungen durch «Verbote und Gebote» stösst an Grenzen. Ökonomische Anreize, wie sie schon seit langem propagiert werden, entfalten ihre volle Lenkungswirkung erst in Jahrzehnten. Das ist zu lang, um politisch als Erfolg anerkannt zu werden. Freiwillige Massnahmen in der Form von «Verträgen mit dem Staat»<sup>111</sup> verändern keine Werthaltungen und sind nach ökonomischer Logik nur begrenzt wirksam. Alle «Ökoeffizienz»-Massnahmen leisten zwar Beiträge, genügen aber für NE auf Dauer nicht. Als Ergänzung braucht es «Suffizienzstrategien», das heisst echten Wertewandel, der die beschriebene Dynamik ohne Verminderung des «Sozialglücks»<sup>112</sup> brechen hilft. Freiwillige Massnahmen zeitigen erst dann eine grössere Wirkung, wenn sie echt freiwillig sind, sich also von der Basis her Änderungen in der Werthaltung der Gesellschaft auf das Investitions-, Kauf-, Freizeit- und Mobilitätsverhalten entwickeln und auf breiterer Basis durchsetzen, in Richtung der ethischen Grundwerte und der Kriterien der Nachhaltigkeit.

<sup>110</sup> Der technische Fortschritt vermag die Zunahme nur gerade bei einzelnen Belastungen (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>) zu kompensieren.

<sup>111</sup> Wie sie zum Beispiel als Pfeiler des CO<sub>2</sub> Gesetzes installiert sind.

<sup>112</sup> Dieser Ausdruck stammt aus einer Rede des Königs von Bhutan über Entwicklung in Bhutan (Helvetas 2000).

Solches erfordert Initiativen und Handlungsansätze in der Zivilgesellschaft. Erste Ansätze dazu sind punktuell durchaus festzustellen (z.B. Solarbörse<sup>113</sup>), aber auch bei gewissen Gegentrends hin zu sanfterem und aktivem Erlebnistourismus statt passivem Konsumtourismus. Gegentrends als nicht regulierte soziale Basisbewegungen sind auf breiter Basis möglich, wie Erfahrungen mit dem Tragen von Pelzen, Angebote von naturnäheren Nahrungsmitteln, oder Ansätze zu Konsumverweigerung bei gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln andeuten. Zunächst gilt es, solche Ansätze zu Gegentrends nicht mit Regulierungen oder strukturell zu behindern, sondern sanft durch entsprechende Signale und Anreize zu fördern. Bisher werden sie kaum «belohnt».<sup>114</sup>

In einem dichtbevölkerten Land wie die Schweiz ist die Raumnutzungs- und Siedlungspolitik für die Belastung der natürlichen Umwelt ausschlaggebend. Betroffen sind Landverbrauch, Landschaftsgestaltung, Natur- und Erholungsräume. Zu nennen sind hier auch die Mobilität und der Energieverbrauch und deren Auswirkungen. Die Handlungsansätze visieren folgende Probleme an: Der Landverbrauch hält an, obwohl seit langem Siedlungsverdichtung angesagt ist. Der haushälterische, geordnete und effiziente Umgang mit der Ressource Boden stellt somit immer noch eine zentrale Aufgabe dar. In hohem Masse nicht energieeffizient sind nach wie vor die Bauten, obwohl seit langem bessere Konzepte zur Verfügung stehen. Auch die Ökologisierung der Landwirtschaft steht unter Druck. Die Deagrarisierung und zunehmende Freizeitaktivitäten schaffen neuen Handlungsbedarf bei der Landschaftsgestaltung. Einen wichtigen Handlungsansatz bietet die Raumordnungspolitik, deren Bedeutung für die Nachhaltigkeit unterdessen erkannt und anerkannt ist. Um ihre anspruchsvollen Aufgaben bewältigen zu können, muss sie aber bezüglich fachlicher und prozeduraler Grundlagen gestärkt werden. Auch bedarf die Raumnutzung einer besseren GesamtAbstimmung im Sinne der Nachhaltigkeitskriterien. Dies betrifft nicht nur die materiellen Fragen, sondern auch den Umgang mit anspruchsvollem Interessenausgleich.

Gesundheit hat für den Menschen einen so grossen Stellenwert, dass sich in diesem Bereich unweigerlich zentrale ethische Fragen stellen. Ein erster Fragenkomplex betrifft den Nutzen und Aufwand medizinischer Eingriffe, ihre Zulässigkeit an sich eingeschlossen, so etwa die Frage nach sehr aufwändigen Eingriffen mit beschränkten Erfolgchancen, lebensverlängernden Massnahmen in fraglichen Situationen, die ständige Weiterentwicklung der Spitzenmedizin im Sinne einer Angebotsstrategie usw. Ethisch problematische Eingriffe wie frühzeitige Organentnahme, unfreiwillige Sterilisationen, mehr oder weniger aktive Sterbehilfe usw. bis

<sup>113</sup> Erst etwa 2-5% der KonsumentInnen nehmen freiwillig an Solarbörsen teil.

<sup>114</sup> Insbesondere werden z.B. immer noch primär Arbeit und Vermögen steuerlich belastet und nicht Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung.

#### 10. Ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik realisieren

#### 11. Transparente Diskurse zu ethischen Fragen der Gesundheitspolitik fördern

hin zu grausamen Tierversuchen bilden einen weiteren Komplex. Ethische Fragen sind schliesslich auch mit den Marktmechanismen im Gesundheitswesen verbunden, wie beispielsweise die Beeinflussung von Medizinalpersonal durch die Industrie, die Ignorierung einfacher, kostengünstiger, insbesondere präventiver Massnahmen. Ja, selbst die Dominanz kurativer Medizin ist teilweise marktbedingt. Handlungsansätze betreffen die Schnittstelle Medizin/Ethik, denn jede dieser Fragen bedarf einer ethischen Abwägung. Ihre Klärung trägt auch dazu bei, Ungerechtigkeiten und Ineffizienzen im Gesundheitswesen zu vermindern.

#### 12. Ethische Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung setzen

Forschung und Entwicklung zeigen und schaffen Machbarkeit. Was machbar ist, übt Druck in Richtung Verwertung aus. Dies insbesondere, wenn Forschung untrennbar mit wirtschaftlichen Investitionen und Interessen verbunden ist. Dies ist im Rahmen des wirtschaftlichen Konzentrations- und Globalisierungsprozesses zunehmend der Fall. Damit entscheidet ein beschränkter Kreis aus einer beschränkten Sicht, mit welchen Problemen unsere Gesellschaft konfrontiert werden soll. Der Handlungsansatz berührt auch hier die Frage der ethischen Verantwortbarkeit. Diese muss früh und anschliessend stufenweise in einem gesellschaftlich angemessenen und fairen Abstimmungsprozess geklärt werden. In gewissen Fällen beginnt sie im Zusammenhang mit der politischen Diskussion bei der Gesetzgebung. Grundsätzliche Vorstellungen und Möglichkeiten, wie solche Fragen angegangen werden können, sind in den letzten Jahren theoretisch, praktisch und organisatorisch untersucht und weiterentwickelt worden. Zu nennen ist namentlich die Technologie-Folgenabschätzung, welche allerdings bezüglich einer breiten Abstützung in Wertungsfragen, also des Einbezugs der Zivilgesellschaft, noch zu verbessern ist. Aus der Sicht der Nachhaltigkeitsvision geht es vor allem darum, deren Kriterien in den verschiedenen Politikbereichen zu konkretisieren und ihre Anwendung auf konkreter Ebene zu gewährleisten. Solche Prozesse sind zunächst ein wesentlicher Teil des gesellschaftlichen Kapitalstocks. Sie wirken sich aber letztlich auch auf den Umgang mit dem natürlichen und wirtschaftlichen Kapitalstock aus.

### 5.5. Offenheit und Bewahrung

#### *Das Konfliktfeld*

In der Schweiz manifestiert sich der Konflikt zwischen ausgeprägter «wirtschaftlicher Initiative und Offenheit» einerseits durch intensive Beziehungen der Schweizer Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik zur Weltwirtschaft und andererseits durch die auffallend nach innen gerichtete und nach aussen verschlossene Haltung (die Schweiz ist aktives Mitglied der WTO und im IWF, aber nicht bei der UNO und EU) sowie ihrem Hang zur Bewahrung und Isolation in der Politik (Gabriel 1999). Auch zwischen den Kantonen und Regionen können aufgrund unterschiedlicher Ressourcen-

möglichkeiten Machtgefälle entstehen, welche die gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den Ständen beeinträchtigen.

Die Entwicklung hat Europa und die Welt zusammenwachsen und supranationale Organisations- und Kooperationsformen entstehen lassen. Durch den Zusammenbruch des Ostblocks und das Ende des Kalten Krieges wurden die rasant voranschreitende Globalisierung und die Erweiterung der EU erst möglich. Diese Veränderungen betreffen unser Land unmittelbar. Ihre Folge: «Es ist in erster Linie die Globalisierung und die Multilateralisierung, die nationale Handlungsspielräume, d.h. Souveränitäten, vermindert und auch in Zukunft einschränken wird» (Bundesrat 1999 c). Das heisst, «autonome» Standpunkte kann die Schweiz umso besser in international bestimmenden Gremien einbringen, je besser sie in diesen integriert ist. Die Autonomie der Schweiz wird zwar in jedem Fall durch die äussere Entwicklung beeinträchtigt. Sie kann aber durch «Öffnung» besser aufgefangen und zu mehr Möglichkeiten der Partizipation auf europäischer und globaler Ebene geführt werden. Für NE hat Partizipation für eine friedlich gestaltete Welt einen hohen Stellenwert, und zwar im dualen Sinne von Mitbestimmung und Tragen von Mitverantwortung. Die Dynamik der Entwicklung hat in den letzten zehn Jahren in Gesellschaft und Wirtschaft einen starken Wandel ausgelöst. Einerseits kommen sich viele Menschen «abgehängt» vor und flüchten aus Angst vor zuviel Neuem in «Bewahrung um fast jeden Preis». Andererseits reagieren auch Organisationen, Institutionen und Verwaltungen ähnlich. Auch Kollektive können ein hohes «Bewahrungsvermögen» an den Tag legen, wie die föderalistischen Institutionen der Schweiz zeigen.

Der Konflikt manifestiert sich demnach auf der persönlichen und institutionellen Ebene. Die Überforderung der Menschen durch den raschen gesellschaftlichen und technischen Wandel kann «Stellvertreterkonflikte» auslösen, indem für das Unbehagen «Sündenbockgruppen» (z.B. «die Ausländer», «die Asylanten», usw.) verantwortlich gemacht werden. Ausgrenzung aber widerspricht NE. Das Konfliktfeld zeigt sich auch gut zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer noch in der friedens- und sicherheitspolitischen Diskussion. Der Bewahrung sicherheitspolitischer Vorstellungen steht der hohe Bedarf an Öffnung für ein friedenspolitisches Engagement gegenüber. Noch ist es nicht gelungen, die Ressourcenallokation des Bundes den neuen Gegebenheiten anzupassen. NE setzt voraus, dass trotz der Trägheit der Institutionen die übergeordnete politische Planung den Grundsätzen der Nachhaltigkeit möglichst widerspruchsfrei folgt. Die Regierung trägt die Verantwortung, diesen Anspruch umzusetzen.

#### *Herausforderungen und Handlungsansätze*

Die für NE relevanten Schlüsselthemen des Konfliktfeldes «Offenheit und Bewahrung» ergeben die drei übergeordneten Herausforderungen (13) – (15). Diese betreffen sowohl den gesellschaftlichen

als am Rande auch den wirtschaftlichen Kapitalstock. Reformdefizite vor allem im Föderalismus, Tendenzen zur politischen Isolation und die Koordination in der Sicherheits- und Friedenspolitik. Gemessen an der starken Bewahrungsmentalität der politischen aktiven Bevölkerung in der Schweiz dürften Handlungsansätze zur Föderalismusreform erst mittel- bis langfristig umgesetzt werden können.

### 13. Institutionelle Reformdefizite abbauen

Die Reformdefizite im Föderalismus sind darauf zurückzuführen, dass sich die geographischen Räume, in denen sich öffentliche Güter effizient und effektiv herstellen lassen, immer seltener mit den bestehenden Kantonsgrenzen decken. In der Folge sinkt die ideelle Verwurzelung der Bevölkerung im eigenen Kanton. Das markante Gerechtigkeits- und Solidaritätsmanko beruht darauf, dass der Föderalismus blind ist gegenüber dem beschleunigten Wandel in der Disparitäten- und Konfliktgeographie der vergangenen 150 Jahre. Die Bevölkerungsmehrheit des Landes lebt im urbanen Raum. Politisch dominanter Faktor ist aber der ländliche Raum. Somit betrifft ein Handlungsansatz die politischen Strukturen, welche schrittweise angepasst werden müssen. Denn die fortwährende Privilegierung der eher ländlichen Regionen ist mit NE nicht vereinbar und beeinträchtigt den gesellschaftlichen Kapitalstock. So sind territoriale Reformen zu planen, welche die Anpassung des Föderalismus an die neuen relevanten Lebensräume wie Agglomerationen und Regionen langfristig ermöglichen. Ein weiterer Handlungsansatz zielt auf einen neuen Finanzausgleich, welcher ein wirksames Ressourcengleichgewicht gewährleistet. Ausserdem muss die Einnahmenseite der Kantone (Steuern) innerhalb einer vernünftigen Bandbreite harmonisiert werden, um einen gerechteren Ausgleich zugunsten von NE zu schaffen.

Der Handlungsansatz zu mehr demokratischer Gerechtigkeit im Föderalismus, wonach jeder Stimme gleiches Gewicht zukommen soll, geht in Richtung institutionelle Verminderung des föderalistischen Vetopotenzials im Sinne der NE. Der Handlungsbedarf im Bereich Integration ist dem Bundesrat bekannt, das Thema steht auf der politischen Agenda und wird hier zugunsten einer NE unterstrichen.

### 14. Tendenz zur politischen Isolation des Landes brechen

Handlungsansätze ergeben sich aus der Erkenntnis, dass die Schweiz langfristig nur überleben kann, wenn sie sich aus der Isolation löst und den Anschluss an das Weltgeschehen, insbesondere den Anschluss an die Entwicklung in Europa, aktiv sucht. Unter diesem Blickwinkel ist der Vorschlag des Bundesrates für den UNO-Beitritt zu sehen, zu einem geringeren Teil auch die Gründung der Aktion «Präsenz Schweiz». Der Bundesrat hat auch erkannt, dass die innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik immer wichtiger wird. Ein Handlungsansatz besteht darin, diese Abstützung durch breiten Einbezug der unteren staatlichen Ebenen in die Aussenpolitik (Kantone, Gemeinden) deutlich auszubauen und auch die Zivilge-

sellschaft stärker beteiligen zu lassen, wie dies in NE vorausgesetzt wird.

Seit dem Ende des kalten Krieges ist die Umorientierung der Sicherheits- und Friedenspolitik in den Zielsetzungen des Bundesrates enthalten. Handlungsansätze sind teilweise formuliert, die Schritte aber noch zaghafte. Für die Profilierung der Schweiz öffnet sich hier ein weites Feld, wenn es gelingt, die Ressourcenallokation entsprechend den neuen Rahmenbedingungen umzuorientieren, international in der Konfliktprävention weiterhin aktiv mitzuwirken und die Sicherheits- und Friedenspolitik mit den Anstrengungen der Entwicklungspolitik noch intensiver zu verknüpfen. Auch hier ist der verstärkte Einbezug der Zivilgesellschaft eine Perspektive.

### 15. Sicherheits- und Friedenspolitik besser verknüpfen

## 5.6. Macht und Partnerschaft

### *Das Konfliktfeld*

Dieses Konfliktfeld betrifft das ethische Fundament des Zusammenlebens von Nationen und innerhalb derselben, von ethnischen oder religiösen Gruppen oder von Familien und anderen Lebensgemeinschaften. Es geht um die Frage, wie Interessenkonflikte menschenwürdig verarbeitet und gelöst werden können. Werden konfliktträchtige Entscheide aufgrund von persönlicher, politischer oder wirtschaftlicher «Macht» durchgesetzt, anstatt aufgrund von Anerkennung legitimer Ansprüche aller Beteiligten partnerschaftlich gelöst, widerspricht dies den ethischen Grundsätzen und Voraussetzungen NE. Beeinträchtigt werden dadurch vor allem der gesellschaftliche Kapitalstock (inter- und intragenerationell)<sup>115</sup>. Das Konfliktfeld berührt grundsätzlich sowohl die Innen- als auch die Aussenpolitik. Es hat deshalb Interdependenzen mit den Hauptkonfliktfeldern 5.1 und 5.2, die eng zusammenhängen mit Ökonomisierung und Solidarität. Partnerschaftliche Lösungen von Konflikten gehen von der Gleichberechtigung und der Gleichwertigkeit der beteiligten Personen, Gruppen oder Länder aus. Hier beschränken wir uns auf Themen, welche durch den Konflikt von «Macht und Partnerschaft» geprägt werden. Sie haben nicht primär mit ökonomischen Konflikten zu tun, sondern sind im wesentlichen institutioneller Art: die Umsetzung der Geschlechterperspektive, die Partizipation der Zivilgesellschaft und die Erneuerung bundesstaatlicher Institutionen.

Die gleichwertige Anerkennung der Ansprüche der Geschlechter ist in der Schweiz in den letzten 30 Jahren erkämpft und stark verbessert worden. Das Ziel der «umfassend verstandenen» Partnerschaft zwischen den Geschlechtern ist aber noch lange nicht erreicht. Die männlich zentrierte Perspektive und die ungleiche Ver-

<sup>115</sup> Im Falle des Kapitalstockes Umwelt ist die Lage insofern speziell delikat, indem Vertreterinnen und Vertreter zukünftiger Generationen ihre Interessen gar nicht einbringen können.

teilung der Rollen zwischen Mann und Frau dominieren nach wie vor in praktisch allen wesentlichen Lebensbereichen (Wirtschaft, Gesellschaft, Familie). Auch zwischen dem Mythos der «vollkommenen direkten Demokratie Schweiz» und der real existierenden Demokratie besteht ein deutlicher Unterschied: Weder ist das Prinzip der Gleichwertigkeit aller Stimmenden im föderalistischen System erfüllt, noch sind gleichwertige Partizipationsmöglichkeiten für alle Einwohnerinnen und Einwohner vorhanden.

In einem erweiterten Sinn kann auch das Auseinanderklaffen zwischen Zieldeklarationen und Umsetzung auf Machtkonflikten beruhen. Solche können in allen Politiksektoren auftreten und stellen Politikinkohärenzen dar<sup>116</sup>. Unter diesen sind zwei Arten zu unterscheiden<sup>117</sup>, die allerdings fließend ineinander übergehen: erstens ein sektorales Vollzugsdefizit bei einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Politikprogramm aus verschiedenen Gründen<sup>118</sup>, oder Defizite bei der Lösung intersektorieller Zielkonflikte im Sinne nachhaltigkeitsorientierter Grundsätze. Im zweiten Fall können wiederum verschiedene Gründe vorliegen: unbeabsichtigte Inkohärenz wegen mangelnder Koordination beispielsweise zwischen Ämtern, oder aber tolerierte Inkohärenz, weil sich die auf einer oberen Ebene formulierten Ziele bei konkreten Entscheiden nicht durchsetzen können. Dies kann dann vorkommen, wenn die Zielkonflikte bei der Entscheidvorbereitung zwar bewusst und sichtbar gemacht<sup>119</sup>, aber auf der höheren politischen Ebene (Bundesrat, Parlament, Volksabstimmung) trotzdem nicht im Sinne der Nachhaltigkeitsziele gelöst werden.

#### *Herausforderungen und Handlungsansätze*

Aus den nachhaltigkeitsrelevanten Schlüsselthemen lassen sich für das Konfliktfeld «Macht und Partnerschaft» die beiden übergeordneten Herausforderungen (16) und (17) definieren, die vor allem den Kapitalstock Gesellschaft beeinflussen. Beide sind für jetzige und künftige Generationen wichtig. Die Handlungsansätze zielen darauf ab, Konflikte im Sinne von Partnerschaft und nicht von Macht zu lösen. Sie betreffen durchwegs institutionelle Aspekte: die umfassende Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik, die bessere Integration eines Teils der ausländischen Wohnbevölkerung und die wesentlich ausgeweitete Teilhabe der ganzen ausländischen Wohnbevölkerung am demokratischen Prozess.

<sup>116</sup> Annex 7 listet einige illustrative Beispiele auf

<sup>117</sup> Vergleiche auch Forster in IUED (2000, S. 5)

<sup>118</sup> Mangelnde Vollzugskapazitäten oder Ressourcen, technische Komplikationen, mangelnder Vollzugswille (der die Ursache für mangelnde Ressourcen oder Kapazitäten sein kann), Kompetenzunklarheiten, usw.

<sup>119</sup> Auf der Verwaltungsebene, im Dialog mit der Zivilgesellschaft oder in den Medien

Die Herausforderung (18) ist in allen Politikbereichen und –sektoren die selbe: Wenn erklärte Nachhaltigkeitsziele ernst gemeint sind, dann müssen Entscheide auf der konkreten Ebene in Übereinstimmung mit diesen Zielen gefällt werden. Die notwendigen Güterabwägungen zwischen konfligierenden Zielen müssen gemäss den normativen Grundsätzen NE vorgenommen und Konflikte nach diesen Grundsätzen gelöst werden. Nach Einschätzung der Autorinnen und Autoren besteht aufgrund der Nachhaltigkeitskriterien eine Kluft zwischen Zieldeklarationen und Umsetzung<sup>120</sup>.

Die Handlungsansätze sind einlässlich herausgearbeitet im Aktionsplan der Schweiz für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG 1999). Dort sind auch zahlreiche Ansätze zur Verbesserung der Partnerschaft vorgezeichnet. Für NE steht der umfassende Einbezug der Geschlechterperspektive auf allen institutionellen Ebenen (staatliche und private) im Vordergrund. Die Orientierung aller politischen Massnahmen am Ziel der Chancengleichheit als Grundprinzip und Qualitätsnorm ist daher institutionell verbindlicher zu verankern. Langfristig ist die konsequente Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen Politiken, Programmen und Projekten die weitreichendste und umfassendste Massnahme zur Geschlechtergleichstellung in sämtlichen Lebensbereichen, wie dies für NE unumgänglich ist. Kurzfristiger stehen Handlungsansätze in den Bereichen Gleichstellung in Bildung und Wissenschaft und der Verbesserung des Bildungszugangs für Frauen und Mädchen im Vordergrund. Die Beseitigung der Geschlechterdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt geht weit über den Zugang der Frauen zu beruflichen Karrieren und zum Beispiel ihrer Entlastung durch Kinderkrippen hinaus. Es geht vielmehr darum, die Arbeitswelt durch die Politik und die Zivilgesellschaft bedeutend familienbewusster zu gestalten, indem Väter dieselben Entlastungschancen erhalten, wie sie für Mütter gewünscht werden, wenn sie Familienpflichten zu erfüllen haben. Das Wahrnehmen dieser Pflichten soll positiv in die Bewertung von Berufskarrieren einfließen.

Ein Handlungsansatz visiert den Zugang zu direktdemokratischen Instrumenten wie Initiative und Referendum und zu finanziellen Mitteln an. Auf der informellen Ebene ist eine stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft erforderlich. Hier müssen Fragen der Ressourcen-Fairness überlegt, aber auch Kriterien für die «demokratische Legitimation» ausgedacht werden. Von der Umsetzung der demokratischen Beteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung sind Bund, Kantone und Gemeinden in aller Regel weit entfernt. Als Handlungsansatz dürfte sich die Politik der kleinen Schritte auf allen drei Staatsebenen aufdrängen.

<sup>120</sup> Vergleiche die Sektoranalysen im Anhangband

16. Geschlechterperspektive umfassend umsetzen

17. Partizipationsdefizite abbauen

## 18. Deklarierte Nachhaltigkeitsziele umsetzen

Um die Kohärenz zwischen politischen Zieldeklarationen und Umsetzungsentscheidungen zu verbessern, muss die Transparenz nachhaltigkeitsrelevanter Entscheidungsprozesse und der «Accountability» der Akteure erhöht werden. Dieses Ziel kann vor allem mit institutionellen Massnahmen verfolgt werden:

- Verstärkte Partizipation der Zivilgesellschaft ist bereits in der Agenda 21 enthalten und wurde auch von der OECD vorgeschlagen (OECD 2001b). Dieser Ansatz bezweckt, jenen Zielen und anerkannten Interessen NE vermehrt Gewicht zu verschaffen, die in traditionellen Verfahren und Institutionen im Konfliktfall hintan gestellt werden könnten. Bereiche, die NE-Anliegen fördern könnten, sind die Aussenpolitik (Aussenwirtschaft, Entwicklung, Sicherheits- und Friedenspolitik) sowie die Umwelt- und Raumordnungspolitik. Zwar kennt die Schweiz vor allem in der Raumplanung und im Umweltschutz auf kommunaler und regionaler Ebene eine Tradition in der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Ein Ausbaubedarf scheint hingegen in Bereichen der Aussenpolitik zu bestehen. Konkrete Wege und Verfahren müssen aber für die verschiedenen Gebiete noch ausgearbeitet werden. Allgemeingültige Grundsätze oder Richtlinien für Partizipation im Rahmen der Prozesse für eine Politik der NE wären indessen als Leitplanke nützlich.
- Ausbau der Institutionen mit Fokussierung auf NE: Der IDARio als verwaltungsinternes Koordinationsorgan und die Tätigkeit des Rates für Raumordnung sind in Anlehnung an das kanadische Modell zu ergänzen mit einer Institution, welcher eine vollamtliche und unabhängige, direkt dem Bundesrat unterstellte «Nachhaltigkeits-Komissarin (oder -Komissar)» vorsteht, ausgestattet mit den nötigen Ressourcen und Kompetenzen. Die Überprüfung der Zielkonformität des Handelns von Bundesrat und Verwaltung durch das Parlament soll vermehrt auf Fragen der Zielkonformität mit Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet werden<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> Jedoch muss die bis anhin schwache Wirkung parlamentarischer Interventionen auf den Bundesrat und die Verwaltung durch grundsätzliche Verstärkungen des Parlamentes verbessert werden.

## 6. Empfehlungen für eine Agenda prioritärer Handlungsfelder

## Das Wichtigste in Kürze

Die in Kapitel 5 entwickelten Herausforderungen und Handlungsfelder werden auf den folgenden Seiten beleuchtet und interpretiert und im Sinne einer Agenda mit Handlungsansätzen für die Weiterentwicklung einer nachhaltigen Bundespolitik dargestellt. Zugleich wird auf die davon berührten Akteure in der Bundesverwaltung, den Kantonen und in der Zivilgesellschaft hingewiesen und diesen empfohlen, die Agenda ihrerseits mit konkreten Strategien und Massnahmen auszugestalten und umzusetzen. Aus den Tabellen geht die transversale Natur der Nachhaltigkeitsproblematik deutlich hervor. Angesichts der Tendenz der Bundesorganisation, sich stark auf ihre vertikalen Strukturen zurückzuziehen, stellt dies höchste Anforderungen an die horizontale Koordination zwischen Ämtern und Departementen sowie an die Kohärenzbildung des Bundesrates. Gefordert sind aber auch Kantone, Gemeinden und Akteure der Zivilgesellschaft. Institutionelle Strukturen und Verfahren müssen systematisch sicherstellen, dass auch langfristige Anliegen berücksichtigt und nicht zugunsten von kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen vernachlässigt werden.

Die Erörterung der Handlungsfelder in der Agenda erhellt ferner, dass sich beispielsweise intra- und intergenerationelle sowie politiknahe und politikferne Bereiche stark überlappen, aussenpolitische Themen eng mit innenpolitischen zusammenhängen und langfristige Zeithorizonte gerade mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung wichtiger sind als kurzfristige. In einem weiteren Abschnitt wird gefragt, was die schweizerische Nachhaltigkeitspolitik herausfordert und welche Kapitalstöcke vor allem davon betroffen sind. Dabei zeigt sich, dass seitens der Politik erhebliche Handlungsspielräume bestehen und dass gesellschaftspolitische Probleme, gefolgt von den umweltpolitischen, die grössten Herausforderungen stellen. Schliesslich werden die 18 prioritären Handlungsfelder zu den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft) in Beziehung gesetzt und wird aufgezeigt, dass sich nicht weniger als deren 17 zwei- oder dreifach überlappen. Dies weist erneut auf eine starke intersektorale Verknüpfung hin und verlangt, dass in Zukunft die Tätigkeit der Verwaltungseinheiten sektorenübergreifend nicht nur besser koordiniert wird, sondern dass dafür auch transparentere Verfahren und Instrumente geschaffen werden.

## 6.1. Handlungsfelder und Handlungsansätze

### 6.1.1. Überblick

Empfehlungen für eine nachhaltigkeitsorientierte Politik

In diesem Abschnitt werden, gegliedert nach den Hauptkonfliktfeldern I – VI, für jedes der 18 prioritären Handlungsfelder Empfehlungen für Politikansätze skizziert, die dem Ziel einer NE schrittweise näher führen sollen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Zusammenstellung der Vorschläge, wie sie ansatzweise in Kapitel 5 entwickelt wurden. Dabei wird in jedem Handlungsfeld auf die wichtigsten Verknüpfungen zu den Politiksektoren hingewiesen.

HKF<sup>122</sup> I. Wettbewerb und Solidarität in der Schweiz

Handlungsfeld	Handlungsansätze (▶angesprochene Politiksektoren und Akteure)
1. Marktliberalisierung fortsetzen, soweit sozial- und umweltverträglich	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Liberalisierung monopolistisch oder kartellistisch geprägter Märkte fördern und Regulierung ehemals staatlicher Betriebe im Infrastruktursektor (wie Swisscom, SBB, ) unter Wahrung der sozial- und regionalpolitischen Interessen lockern.</li> <li>(2) Über die wirtschaftlichen, regionalen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung ist ein laufendes Monitoring aufzubauen.</li> <li>(3) Grundversorgung der Bevölkerung in liberalisierten Märkten mit innovativen, effizienten und marktgerechten Lösungen zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten sicherstellen.</li> <li>(4) Das Bildungssystem muss auch auf die neuen Erfordernisse der wissens- und technologiebasierten Wirtschaft und des Arbeitsmarktes eintreten.</li> <li>(5) Kohärente Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum quer über die verschiedenen Politiksektoren hinaus erarbeiten und die verschiedenen Instrumente aufeinander abstimmen.</li> <li>(6) Die Schweizer Grenze ist weiter zu öffnen, insbesondere gegenüber landwirtschaftlichen Exporten aus armen Ländern. Die sozialen und ökologischen Folgen sind aufzufangen. Direktzahlungssystem ziel- und leistungsorientierter ausrichten. Unternehmerisches und ökologisches Handeln fördern.</li> <li>(7) Der Zugang der Schweizer KMU auf ausländischen Märkten ist zu verbessern.</li> </ol> <p>▶ Kommunikations-, Energie-, Verkehrs-, Landwirtschafts-, Raumordnungs-, Aussenwirtschaftspolitik, Medien).</p>
2. Sozialen Ausgleich und Umweltqualität bei verschärftem Standortwettbewerb sichern	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Arbeitsmarkt flexibilisieren, soweit sozialverträglich; Fangnetze für sozial Schwächere festigen.</li> <li>(2) Bildungssystem erneuern und Potenziale der NIKT nutzen; Umschulungsangebote ausbauen.</li> </ol> <p>▶ Arbeitsmarkt-, Bildungspolitik)</p>

122 HKF = Hauptkonfliktfeld.

3. Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben sicherstellen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Sozialversicherungssystem geänderten Anforderungen anpassen («neue Armut»).</li> <li>(2) Finanzierungsbasis breiter abstützen. Finanzierung von Lohnprozenten auf indirekte Steuern verlagern (insbesondere ökologische zur Internalisierung externen Kosten).</li> <li>(3) Flexible Altersarbeitsmodelle einführen.</li> <li>(4) Politik zur Stärkung und Erneuerung der Kernstädte und Agglomerationen weiterentwickeln.</li> </ol> <p>▶ Soziale Sicherheit, Finanz-, Steuer-, Arbeitsmarkt-, und Raumordnungspolitik)</p>
4. Neue Armutsrisiken vermeiden	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Kinderlasten wirkungsorientiert absichern, fair verteilen.</li> <li>(2) System der Ergänzungsleistungen auf die Situation von Alleinerziehenden, kinderreichen Familien, Ausgesteuerten und in Ausbildung Stehenden ausdehnen.</li> <li>(3) Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergreifen, z.B. im Bereiche der Kinderbetreuung und von Arbeitszeitmodellen für Mütter und Väter.</li> </ol> <p>▶ Soziale Sicherheit, Finanzpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaft)</p>

HKF II. Globalisierung und globale Solidarität

Handlungsfeld	Handlungsansätze
5. Verantwortung für globale Umwelt- und Armutsprobleme wahrnehmen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Globale Liberalisierung hinsichtlich realisierbarer Vorteile für Industrie- und Entwicklungsländer symmetrischer und ggf. langsamer weiterentwickeln, um den armen Ländern bessere Chancen für Partizipation zu geben. Vor- und Nachteile einer langsameren Gangart prüfen.</li> <li>(2) Exportförderungsinstrumente und Anwendungspraxis vermehrt mit deklarierten langfristigen Zielen nachhaltiger Entwicklung in Einklang bringen. Bei wichtigen und grossen Projekten unabhängige und öffentlich zugängliche NE-Verträglichkeitsprüfungen durchführen (bei multilateralen Projekten koordiniert mit gleichgesinnten Ländern).</li> <li>(3) Bei internationalen Verhandlungen mit WTO, UNDP, ILO: Frühe Transparenz der Gesamtpolitik erhöhen; Dialog mit NGO systematisieren, Partizipationsgrad bei der Erarbeitung konkreter Stellungnahmen der Schweiz erhöhen.</li> </ol> <p>▶ Aussenwirtschafts-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Friedens- und Finanzpolitik, NGO)</p>
6. Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern stärken	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Entschuldung für ärmste Länder weiterführen, verstärken und beschleunigen, Vor- und Nachteile der Konditionen unter Gesichtspunkten nachhaltiger Entwicklung überprüfen</li> <li>(2) Ziel 0.4% des BIP für Entwicklungspolitik realisieren, Aufstockung für Massnahmen im Bereich «entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen» einsetzen (Entschuldung, Good Governance, Demokratie, Friedensförderung und Menschenrechte)</li> <li>(3) Mittelallokation im Gesamtbereich Aussenwirtschafts-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Friedenspolitik anhand eines expliziten NE-Kriteriensatzes optimieren</li> <li>(4) Diplomatie vermehrt für die Ziele einer integralen Entwick-</li> </ol>

lungs-, Aussenwirtschafts-, Umwelt-, zivile Sicherheits- und Friedenspolitik im Sinne nachhaltiger Entwicklung verpflichten und einsetzen. Zusammenarbeit mit diesen Sektoren verstärken.

► Finanz-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Diplomatie)

### HKF III. Ökonomisierung und Kultur

Handlungsfeld	Handlungsansätze
7. Bildung lebensdienlich und ökonomisch effizient gestalten	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Auch unter erhöhtem wirtschaftlichem Wettbewerbsdruck ist Bildung lebensdienlich, das heisst ausgewogen sowohl auf die Persönlichkeitsentwicklung als auch auf fachliche Ausbildung und berufliche Befähigung auszurichten</li> <li>(2) Im föderalen Bildungssystem ist die Koordination und Kooperation zugunsten erhöhter Ressourceneffizienz deutlich zu stärken</li> </ol> <p>► Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Informationsgesellschaft, Arbeitsmarktpolitik, Föderalismus, Kantone, Wirtschaft, Wissenschaft)</p>
8. Kulturelle Verantwortung und Gemeinsinn der Gesellschaft stärken	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Die Erosion der Verantwortung für die Gemeinschaft durch die zunehmende Individualisierung, ausgelöst durch steigenden wirtschaftlichen Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck ist eine Herausforderung für die ganze Gesellschaft. Diese ist aufgerufen, die kulturelle Errungenschaft Gemeinschaft zu stärken und zu stützen</li> </ol> <p>► Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Föderalismus, Direkte Demokratie, Staatsleitung, Kantone, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, NGO)</p>

### HKF IV. Umwelt, Ethik und Machbarkeit

Handlungsfeld	Handlungsansätze (► angesprochene Politiksektoren)
9. Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil unterstützen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Ökologische Steuerreform weiter verfolgen</li> <li>(2) Ansätze in der Zivilgesellschaft für Wertewandel unterstützen, Barrieren abbauen, Sensibilisierung unterstützen (Labels, Produktedeklaration usw.)</li> <li>(3) Verbraucherschutz institutionalisieren (z. B. Amt für Verbraucherschutz) und NGO stärken</li> <li>(4) Infrastrukturelle Angebote für alternative Aktivfreizeit fördern (z.B. Wander- und Velowegnetze)</li> <li>(5) Strategien für nachhaltige Mobilität entwickeln und umsetzen (insbesondere Luftverkehr); Einbezug der Zivilgesellschaft</li> </ol> <p>► Verkehrs- und Energiepolitik, Tourismus und Regionalpolitik, Umweltpolitik, Steuer- und Finanzpolitik, Konsumentenpolitik)</p>
10. Ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik realisieren	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Politik der Siedlungsverdichtung konsequenter umsetzen; Verdichtungen, verdichtete Neunutzungen an OeV-Knoten fördern; «Verdichtung nach innen» umsetzen</li> </ol>

- (2) Energieeffizienz von Neubauten durch Vorschriften nochmals stark erhöhen (Mindestens Minergie-Standard; Zusammenarbeit mit Kantonen)
- (3) Instrumente für die Raumplanung verbindlicher machen, Naturräume erhalten und pflegen
- (4) Anreize für ökologische Leistungen der Landwirtschaft zielgerichtet und effizient gestalten

► Raumordnungs-, Verkehrs-, Siedlungs-, Energie-, Umwelt- und Landwirtschaftspolitik, Kantone)

### 11. Transparente Diskurse zu ethischen Fragen der Gesundheitspolitik fördern

- (1) Prävention fördern
- (2) Übergeordnete, nachhaltigkeitsbasierte Kriterien erarbeiten
- (3) Gesamtkonzept unter Einschluss der ethischen Fragen erarbeiten, Einfluss partikulärer Interessen von Share- und Stakeholders transparenter machen und kontrollieren.

► Gesundheits-, Forschungs-, Sozial-, Steuer-, Standort- und Arbeitsmarktpolitik, Kantone)

### 12. Ethische Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung setzen

- (1) Diskurskultur und «-technik» zu Ethikfragen weiter entwickeln
- (2) Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Technikfolgenabschätzung verbessern, Nachhaltigkeitskriterien weiter entwickeln
- (3) Transparenz erhöhen, Einbezug der Zivilgesellschaft (NGO/ NPO) verstärken
- (4) Verursacherprinzip bei Grossrisiken konsequenter anwenden (Beweislastverteilung teilweise umkehren, Haftpflicht verstärken gemäss Nachhaltigkeitskriterien)

► Forschungs- und Entwicklungspolitik, Technologiepolitik, Standortpolitik, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, Demokratie, NGO, Wirtschaft)

### HKF V. Offenheit und Bewahrung

Handlungsfeld	Handlungsansätze
13. Institutionelle Reformdefizite abbauen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Regierungstätigkeit institutionell so umgestalten, dass eine für nachhaltige Entwicklung unabdingbar kohärente Politik resultiert</li> <li>(2) Territoriale Reformen im Föderalismus konzipieren, welche die Anpassung an neue relevante Lebensräume wie Agglomerationen und Regionen im föderalen System ermöglichen</li> <li>(3) Föderalistisches Vetopotenzial verringern und einseitigen Minderheitenschutz neu gestalten; Finanzausgleich verbessern und wirksamen Ressourcenausgleich zwischen Kantonen schaffen («Race to the Bottom» vermeiden)</li> <li>(4) Integrationsbemühungen für die ausländische Wohnbevölkerung verstärkt weiterführen</li> </ol> <p>► Finanz- und Steuerpolitik, Föderalismus, Direkte Demokratie, Staatsleitung, Kantone)</p>
14. Tendenz zur politischen Isolation des Landes brechen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Die Schweiz muss den Anschluss an das Weltgeschehen, insbesondere an die UNO und an Europa, proaktiv weiterverfolgen</li> <li>(2) Der innenpolitisch sehr guten Abstützung dieser Politik muss</li> </ol>

grosse Beachtung geschenkt werden durch Information und Einbezug aller staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft

- ▶ Integrationspolitik, Staatsleitung, Kantone, Wirtschaft, Medien, NGO)
- (1) Koordination und Kohärenz in der Sicherheits- und Friedenspolitik sind weiter zu verbessern, u.a. durch ein deutlich ausgebaut Instrumentarium und entsprechende Ressourcen für die Konfliktprävention und die zivile Friedensförderung
  - (2) Die Entwicklungspolitik ist in die Koordination einzubeziehen
- ▶ Sicherheits- und Friedenspolitik, Entwicklungs-, Aussenwirtschafts-, Integrations-, Migrations-, Umweltpolitik, Staatsleitung, Kantone, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, NGO)

#### 15. Sicherheits- und Friedenspolitik besser verknüpfen

waltung: Ombudsperson für NE. IDARio in der Verwaltung: Globale Linearkürzung und gezielter Einsatz dieser freigestellten Mittel für NE

- ▶ Alle Politiksektoren, Bundesrat)

### HKF VI. Macht und Partnerschaft

Handlungsfeld	Handlungsansätze
16. Geschlechterperspektive umfassend umsetzen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) In allen Politiken, Programmen, Organisationen sind Konzepte für die vollständige Umsetzung der Geschlechterperspektive zu entwickeln</li> <li>(2) Gleichstellung in Bildung und Wissenschaft weiter verstärken und besseren Bildungszugang für Frauen schaffen</li> <li>(3) Arbeitsmarkt umfassend neu konzipieren, ohne jegliche Geschlechterdiskriminierung, und berufliche Karrieren für Mütter und Väter familienverträglich gestalten</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bildungs-, Wissenschafts- und Gleichstellungspolitik, Informationsgesellschaft, Arbeitsmarkt, Staatsleitung, Kantone, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft)</li> </ul>
17. Partizipationsdefizite abbauen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Den stärkeren Einbezug der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse institutionalisieren, Ressourcenausstattung von NPO fair regeln</li> <li>(2) Demokratische Partizipation für die gesamte Wohnbevölkerung ermöglichen, Voraussetzungen schaffen für ausgewogene Beteiligungschancen in politischen Gremien</li> <li>(3) Zugang zu demokratischen Instrumenten durch Ressourcenzugang gerechter gestalten</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Föderalismus, Direkte Demokratie, Staatsleitung, Kantone Finanz- und Steuerpolitik, Wirtschaft, Wissenschaft, NGO, NPO)</li> </ul>
18. Deklarierte Nachhaltigkeitsziele umsetzen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Die nachhaltigkeitsrelevanten Deklarationen in der Bundesverfassung offiziell operationalisieren (im Sinne von Nachhaltigkeitskriterien)</li> <li>(2) Erfolgskontrollen zielrelevanter gestalten: Die bestehenden Instrumente expliziter und sichtbarer auf Kohärenz zwischen aktuellen Politik- und Umsetzungsentscheiden (auch Nichtentscheiden) und nach grundsätzlichen Zielen der Nachhaltigkeit ausrichten (Verwaltungs- Bundesrats- und Parlamentsebene, GKP), öffentliche Sichtbarkeit erhöhen</li> <li>(3) Wichtige Aufgaben und Institutionen für nachhaltige Entwicklung mit genügend Kompetenzen, Ressourcen und präzisen Vorgaben ausstatten. Mögliche Ansätze: Ausserhalb der Ver-</li> </ol>

#### 6.1.2. Die angesprochenen Akteure

Mit den Handlungsansätzen werden verschiedenste Akteure, staatliche und nichtstaatliche, angesprochen. Es wird diesen empfohlen, die Agenda zu Strategien und Massnahmen konkret auszugestalten und umzusetzen. Deshalb zeigt Figur 9 für jedes der 18 prioritären Handlungsfelder die angesprochenen Hauptakteure: im oberen Teil die Politiksektoren auf Bundesebene (Ämter, Departement und Gesamtregierung) und im unteren die Kantone und Akteure der Zivilgesellschaft. Dunkle Farbe bedeutet eine intensive, helle Farbe eine eher ergänzende Rolle beim Verwirklichen der Handlungsansätze im entsprechenden Handlungsfeld<sup>123</sup>.

Die oft breite Streuung der Markierungen über mehrere Politiksektoren zeigt die transversale Natur der Nachhaltigkeitsproblematik und damit die hohen Anforderungen an die horizontale Koordination zwischen Ämtern und Departementen sowie an die Fähigkeit des Bundes zur horizontalen Kohärenzbildung. Dem steht indessen die jeder departemental strukturierten Organisation innewohnende Tendenz zur «introvertierten Vertikalität» entgegen (DEZA 2001). Im schweizerischen Regierungssystem ist vor allem der Bundesrat verpflichtet, für horizontale Kohärenz zu sorgen. Weil aber bei wichtigen Fragen die letzten Kompetenzen bei Parlament und Volk liegen, ist es wichtig, dass Verwaltung und Bundesrat die Verträglichkeit ihrer Anträge mit ihren Nachhaltigkeitszielen mittels expliziten Kriterien besser sichtbar machen. Figur 9 weist auch auf die grosse Bedeutung der Kantone und der verschiedenen Akteurgruppen der Zivilgesellschaft hin. Im Zusammenhang mit den Anliegen für eine NE müssen institutionelle Strukturen und Verfahren sicherstellen, dass auch langfristige und immaterielle Anliegen wirksam artikuliert und berücksichtigt werden können und nicht von kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen marginalisiert werden.

Hohe Kohärenzanforderungen an Bundesrat, Kantone und Zivilgesellschaften

<sup>123</sup> Die in Figur 9 angesprochenen Akteure können nicht direkt anhand der Titel der 18 Handlungsfelder abgeleitet werden. Vielmehr ist es dazu nötig, die zum entsprechenden Handlungsfeld gehörenden Schlüsselthemen (ST) zu betrachten (Siehe Annexe 4 und 5).

Hauptkonfliktfelder	1 Wettbewerb und Solidarität Schweiz				2 Globalisierung und globale Solidarität		3 Ökonomie- und Kultur		4 Umwelt, Ethik und Machbarkeit					5 Offenheit und Bewahrung			6 Macht und Partnerschaft		
	1. Liberalisierung	2. Sozialer Ausgleich	3. Finanzierung	4. Armutsrisiken	5. Verantwortung global	6. Entw. f. globale Bedingungen	7. Bildung	8. Kulturelle Verantwortung	9. Wertewandel	10. Ressourcenschonung	11. Ethik und Gesundheit	12. Ethische Rahmenbedingungen	13. Reformdefizite	14. Politische Isolation	15. Verknüpfung Friedenspol.	16. Geschlecht. Perspektive	17. Partizipationsdefizite	18. Umsetzung	
<b>Politiksektoren</b>																			
1 Soziale Sicherheit																			
2 Gesundheitspolitik																			
3 Kulturpolitik																			
4 Bildung/Wissenschaft																			
5 Gleichstellung																			
6 Informationsgesellschaft																			
7 Wirtschaftspolitik																			
8 Finanzpolitik																			
9 Arbeitsmarkt																			
10 Forschungspolitik																			
11 Agrarpolitik																			
12 Raumordnungspolitik																			
13 Umweltpolitik																			
14 Verkehrspolitik																			
15 Energiepolitik																			
16 Waldpolitik																			
17 Ausserwirtschaftspolitik																			
18 Entwicklungspolitik																			
19 Integrationspolitik																			
20 Sicherheits-/Friedenspol.																			
21 Migrationspolitik																			
22 Umweltaussenpolitik																			
23 Federalismus																			
24 Demokratie																			
25 Staatshilfe																			
<b>Weitere Adressaten</b>																			
Kantone																			
Mitschaft (1)																			
Medien																			
Wissenschaft																			
NGO (2)																			

Figur 9: Akteure, die von den Handlungsfeldern für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik angesprochen sind.

## 6.2. Positionierung und Diskussion der Handlungsfelder

### 6.2.1. Bezug zu nachhaltigkeitspolitischen Dimensionen

In diesem Abschnitt werden die 18 Elemente der Agenda prioritärer Handlungsfelder aus verschiedenen sachpolitischen Blickwinkeln und Dimensionen beurteilt und klassifiziert. Figur 10 zeigt den Überblick in grafischer Form wie folgt:

Überall grosse Interdependenzen festzustellen

- Die erste farbige Doppelspalte gibt an, welche Handlungsfelder primär intra- oder intergenerationelle Probleme ansprechen, das heisst für solche Verteilungsfragen oder Konflikte relevant sind. Die Überlappungen zwischen intra- und intergenerationellen Bezügen sind überraschend gross, insbesondere bei aussenpolitischen und gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern und im Politikbereich Umwelt, Raum und Infrastruktur. Dies hängt mit den langfristigen Zeithorizonten der Politik zusammen. Die intergenerationellen Verteilungsprobleme spielen bei praktisch allen Handlungsfeldern eine Rolle, die entsprechende Spalte ist dunkler als die intragenerationelle.
- Die zweite Doppelspalte zeigt das Verhältnis zwischen Innen- und Aussenpolitik. Auch hier wird die bereits früher festgestellte Interdependenz deutlich sichtbar. Praktisch alle aussenpolitischen Themen haben einen relativ starken innenpolitischen Bezug.
- Die dritte Doppelspalte veranschaulicht die politiknahen und eher politikfernen Handlungsfelder, die sich ebenfalls stark überlappen, doch dominieren die politiknahen Felder. Das ist zum Teil auf den Auftrag zurückzuführen, der sich primär mit der Bundespolitik zu befassen hatte.
- Schliesslich ist aus der letzten Doppelspalte erkennbar, dass langfristige Zeithorizonte wichtiger sind als kurzfristige. In vielen Handlungsfeldern kann nur eine langfristige oder intergenerationelle Wirkung der Massnahmen erwartet werden. So wirkt sich zum Beispiel die ökologische Steuerreform erst nach einem oder gar mehreren Jahrzehnten spürbar auf Technologie, Raumstruktur, Wirtschaftsstruktur und Konsummuster aus. Darauf gründet die alte Erkenntnis, dass viele Massnahmen für eine NE gerade deshalb dringend sind, weil es so viel Zeit braucht, bis sie voll greifen.

Handlungsfeld	Intragenerationell	Intergenerationell	Innenpolitisch	Aussenpolitisch	Politiknah	Politikfern	Kurzfristig	Langfristig
1. Marktliberalisierung fortsetzen soweit sozial- und umweltverträglich.								
2. Sozialen Ausgleich und Umweltqualität bei verschärftem Standortwettbewerb sichern.								
3. Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben sicherstellen.								
4. Neue Armutsrisiken vermeiden.								
5. Verantwortung für globale Umwelt- und Armutprobleme wahrnehmen.								
6. Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern stärken.								
7. Bildung lebensdienlich und ökonomisch effizient gestalten.								
8. Kulturelle Verantwortung und Gemeinsinn der Gesellschaft stärken.								
9. Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil unterstützen.								
10. Ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik realisieren.								
11. Transparente Diskurse zu ethischen Fragen der Gesundheitspolitik fördern.								
12. Ethische Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung setzen.								
13. Institutionelle Reformdefizite abbauen								
14. Tendenz zur politischen Isolation des Landes brechen.								
15. Sicherheits- und Friedenspolitik besser verknüpfen								
16. Geschlechterperspektive umfassend umsetzen.								
17. Partizipationsdefizite abbauen								
18. Deklarierte Nachhaltigkeitsziele umsetzen								

Legende: Dunkle Felder bedeuten starke Bezüge, helle Felder nur geringe. Für mehr Details der Herleitung aus den 64 Schlüsselthemen siehe Annex 4.

Figur 10: Positionierung der Herausforderungen/Handlungsfelder nach Zeithorizonten und Politik-Dimensionen: Die roten Felder betreffen die intra- bzw. intergenerationellen Inzidenzen der Handlungsfelder; die blauen beziehen sich auf die innen- bzw. aussenpolitische Relevanz der Handlungsfelder; die grünen sagen aus, ob das Handlungsfeld eher politiknah oder – fern ist, und die gelben weisen darauf hin, ob es sich um Handlungsfelder handelt, bei denen Massnahmenwirkungen erst langfristig oder auch schon kurz- und mittelfristig erwartet werden können. Details für die Herleitung der Einstufungen befinden sich in Annex 4A.

### 6.2.2. Herkunft und Wirkung der Herausforderungen

In diesem Abschnitt werden für jede der 18 Herausforderungen und das daraus abgeleitete Handlungsfeld zwei Fragen gestellt, deren Ergebnisse Figur 11 grafisch zusammenfasst:

- Wo sind die Ursachen der Herausforderung für die Nachhaltigkeitspolitik vor allem zu suchen und welche dieser Faktoren sind relevant, um sie zu bewältigen? Erstens bei äusseren Trendkräften, die von Nachhaltigkeit wegführen, welche die Politik aber nicht oder nur wenig beeinflussen kann? Zweitens bei der schweizerischen Politik oder drittens bei der Politik multilateraler/internationaler Organisationen?
- Welche Kapitalstöcke sind von der Herausforderung vor allem betroffen und können unter Druck geraten: Ku, Kw oder Kg?

Demnach ist die schweizerische Nachhaltigkeitspolitik für die Bewältigung aller 18 Herausforderungen entweder stark oder mittelstark relevant, äussere Trendkräfte hingegen sind es nur bei einem Drittel. Das bedeutet, dass auch für die schweizerische Politik noch erhebliche Handlungsspielräume bestehen, das Schicksal also mehr in den Händen der Politik und der anderen schweizerischen Akteure liegt und weniger von unbeeinflussbaren äusseren Trendkräften bestimmt wird. Die Politik der internationalen Organisationen (IGO) ist vor allem bei aussenpolitischen Herausforderungen bedeutsam, gesamthaft aber noch geringer als die Handlungsspielräume der Schweiz<sup>124</sup>. Die Schweiz kann aber als Mitglied dieser IGO die internationale Politik mitbestimmen.

Die zweite Dreifachspalte in Figur 11 zeigt Folgendes: Die meisten mittel- und dunkelfarbenen Felder sind beim Kapitalstock Gesellschaft zu finden, am wenigsten beim Kapitalstock Wirtschaft. Der Kapitalstock Umwelt liegt dazwischen. Das signalisiert, dass die meisten Herausforderungen (HF) für eine NE vor allem gesellschaftspolitische Probleme ansprechen und einen Druck auf das gesellschaftliche Kapital ausüben. Der Umweltkapitalstock ist vor allem im Zusammenhang mit globalen Umwelt-, Ressourcen- und Armutproblemen (HF 5), dem Lebensstil industrialisierter Länder (HF 9) und von der umwelt- und ressourcenschonenden Raumordnungs- und Infrastrukturpolitik (HF 10) gefordert. Die Herausforderung an den Kapitalstock Wirtschaft ergibt sich in erster Linie durch die Marktliberalisierung<sup>125</sup> (HF 1).

Eigene politische Handlungsspielräume wichtiger als äussere Einflussfaktoren

<sup>124</sup> Dies wird allerdings dadurch relativiert, dass schweizerische Politik in vielen Bereichen nicht unabhängig ist von der Politik der EU und von Weltorganisationen wie der WTO, meistens aufgrund von wirtschaftlichen Überlegungen.

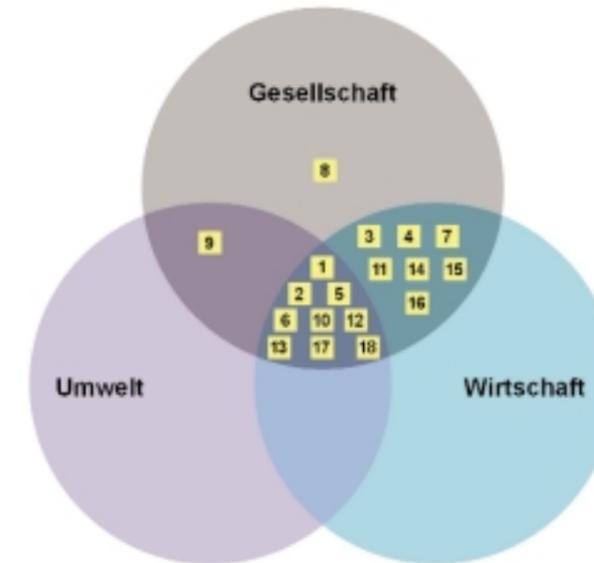
<sup>125</sup> Allerdings ist der gesellschaftliche Kapitalstock noch mehr betroffen

Handlungsfeld	Ursachen NE-Defizit			Handlungsbedarf für Kapitalstock		
	Trends	Schweizer Politik	Internat. Politik	K <sub>U</sub>	K <sub>W</sub>	K <sub>G</sub>
1. Marktliberalisierung fortsetzen soweit sozial- und umweltverträglich.						
2. Sozialen Ausgleich und Umweltqualität bei verschärftem Standortwettbewerb sichern.						
3. Finanzierung nachhaltigkeitsrelevanter Staatsaufgaben sicherstellen.						
4. Neue Armutsrisiken vermeiden.						
5. Verantwortung für globale Umwelt- und Armutsprobleme wahrnehmen.						
6. Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Transitionsländern stärken.						
7. Bildung lebensdienlich und ökonomisch effizient gestalten.						
8. Kulturelle Verantwortung und Gemeinsinn der Gesellschaft stärken.						
9. Wertewandel für einen ökologisch nachhaltigen Lebensstil unterstützen.						
10. Ressourcen- und umweltschonende Infrastruktur- und Raumordnungspolitik realisieren.						
11. Transparente Diskurse zu ethischen Fragen der Gesundheitspolitik fördern.						
12. Ethische Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung setzen.						
13. Institutionelle Reformdefizite abbauen						
14. Tendenz zur politischen Isolation des Landes brechen.						
15. Sicherheits- und Friedenspolitik besser verknüpfen						
16. Geschlechterperspektive umfassend umsetzen.						
17. Partizipationsdefizite abbauen						
18. Deklarierte Nachhaltigkeitsziele umsetzen						

Legende: Dunkle Felder bedeuten starke Bezüge, helle Felder nur geringe. Für mehr Details der Herleitung aus den 64 Schlüsselthemen siehe Annex 5.

Figur 11: Bezüge der Herausforderungen bzw. Handlungsfelder zu den drei Ursachenfaktoren für Abweichungen vom Nachhaltigkeitspfad (blaue Felder) und zu den durch die Herausforderung unter Druck stehenden Kapitalstöcken (gelbe Felder). Details zur Herleitung der Einstufungen befinden sich in Annex 4B.

### 6.2.3. Bezüge zu den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit



Figur 12: Bezug der 18 prioritären Handlungsfelder zu den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit «Umwelt», «Wirtschaft» und «Gesellschaft». Die meisten Handlungsfelder betreffen zwei oder gar alle drei Dimensionen.

Figur 12 zeigt schliesslich, wie die Autoren und Autorinnen die 18 Herausforderungen und entsprechenden Handlungsfelder im Beziehungs- und Überlappungsfeld zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft positionieren. Hier geht es um eine ähnliche Frage, wie bei der zweiten Dreifachspalte in Figur 11, doch steht diesmal die Frage nach den Überlappungen im Vordergrund. Demnach sind diese zahlreich: von den 18 Handlungsfeldern sind deren 9 im gemeinsamen Bereich aller drei Dimensionen, deren 7 im gemeinsamen Bereich Gesellschaft/Wirtschaft, und nur gerade eine<sup>126</sup> wurde ausschliesslich der gesellschaftlichen Dimension zugeordnet. Dieses Ergebnis weist ebenfalls auf die starke intersektorale Verknüpfung hin. Im Hinblick auf eine bessere Koordination und Zusammenarbeit verlangt sie die «Überwindung der vertikalen Introvertiertheit» von Verwaltungseinheiten sowie transparente Verfahren und Instrumente. Untrennbar davon besteht für die Ebene der Gesamtregierung die Forderung nach einer Güterabwägung zur Lösung intersektoraler Konflikte, die mit Nachhaltigkeitskriterien verträglich ist.

Starke Verknüpfung verlangt transparentere Verfahren und Instrumente

126 Die Herausforderungen 8 (kulturelle Verantwortung und Gemeinsinn der Gesellschaft)

Die folgenden Schlussbetrachtungen des Autorenteam sind ein Rückblick und eine Synthese aus Distanz, Distanz von vielen methodischen und inhaltlichen Analysen, Sachproblemen und Zusammenhängen, Beurteilungen und Ableitungen von Handlungsvorschlägen. Das Autorenteam hat sich gefragt, welche überragenden Grundfragen, Probleme, Ursachen, Trends und auch welcher Handlungsbedarf für die Zukunft sich im Laufe dieser Analysen immer wieder als zentral herausgestellt haben.

#### 1. Normativer Rahmen als Fundament für nachhaltige Entwicklung

Der im Bericht explizit deklarierte normative Rahmen stellt eine taugliche Wertebasis für nachhaltige Entwicklung dar. Er bildet das normative Grundgerüst für alle Beurteilungen im ganzen Bericht. Wer diesen normativen Rahmen nicht akzeptieren kann, für den können auch die Schlussfolgerungen nicht gelten. Gemeint ist die Ethik von Pflichten und Rechten sowie die entsprechenden Normen in der neuen Bundesverfassung von 1999 und in der Agenda 21. Der fundamentale Grundsatz dieser Ethik verlangt, dass Konflikte in Gesellschaft und Wirtschaft nicht nach dem Prinzip der Machtanwendung «durchgesetzt», sondern unter Anerkennung legitimer Bedürfnisse und Ansprüche<sup>127</sup> aller Menschen gelöst werden müssen. Populär ausgedrückt ist nachhaltige Entwicklung nur möglich, wenn die goldene Regel in Gesellschaft und Wirtschaft als Grundsatz gelebt wird: «Was du nicht willst das man dir tu' – das füg auch keinem andern zu».

Es ist fraglich, ob die Paradigmen, die heute in der industrialisierten und wirtschaftlich globalisierten Welt dominieren, ohne wesentliche Relativierungen mit nachhaltiger Entwicklung im erwähnten normativen Sinne vereinbar sind.

#### 2. Paradigma «Wettbewerb»

##### **Technik, deregulierte und globalisierte Märkte**

Eine der fundamentalen Fragen betrifft die dominierenden gesellschaftlichen Paradigmen bzw. Denkmuster, die gesellschaftliches, wirtschaftliches und technisches Tun bestimmen. Im Zentrum dieser Paradigmen stehen in der industrialisierten Welt des Nordens und Westens zwei Elemente:

- Der aus der Vergangenheit extrapolierte Glaube, dass technischer Fortschritt sozusagen allein und auf Dauer in der Lage sei, die von Technik erzeugten Probleme selber wieder mit Technik zu lösen und die (ökologischen) Grenzen des physisch-materiellen Wachstums hinauszuschieben.
- Marktwirtschaftliche Freiheit, Wettbewerbsprinzip und Individualismus als wirtschaftlich-gesellschaftliche Grundprinzipien sowie auf Dauer wachsender materieller Wohlstand durch technischen Fortschritt als dominantes Lebensziel.

<sup>127</sup> Legitime Ansprüche sind moralisch begründbare. Dazu gehört auch der Anspruch aller auf absolute Respektierung unantastbarer Grundrechte der Personenintegrität (Ulrich 1997).

Oder, um es in anderen Worten der NZZ und auf die Schweiz übertragen zu sagen: «Was sich in unserer Marktwirtschaft nicht verkaufen lässt, hat einen zunehmend schweren Stand... Leben, Kultur und Bildung müssen (aber) auch jenseits des Marktes und seiner Gesetze stattfinden»<sup>128</sup> (NZZ 2000).

##### **Wirtschaft als Mittel zur Erreichung menschlicher und gesellschaftlicher Ziele**

Die Wirtschaft, geprägt durch Technik und Marktwirtschaft, hat sehr viele Menschen – aber eben nur gerade einen Viertel der Weltbevölkerung – von herkömmlicher Armut und Krankheiten sowie aus der Angst vor Naturgefahren befreit. Die Tendenz zur Verabsolutierung der Marktfreiheit als Regelungsprinzip aller Lebensbereiche bedroht jedoch andere Freiheiten.

Es ist unbestritten, dass die Wirtschaft eine der Gesellschaft dienende Funktion haben soll. Wirtschaft ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung menschlichen Lebens. In der Realität findet aber in industrialisierten Ländern in den letzten Jahrzehnten fast unbemerkt eine Sinnverkehrung statt. Gesellschaftliche Ziele werden den «Sachzwängen» der marktwirtschaftlichen Gesetze untergeordnet. Im privaten wie im staatlichen Bereich werden bei Güterabwägungen wirtschaftliche Aspekte (Standortwettbewerb, Börsenkapitalisierungen, Arbeitsplätze, Rentabilität von Geldinvestitionen) fast fraglos an die oberste Stelle gesetzt. Gleichzeitig wurden in vielen Branchen die Arbeitsbedingungen härter, Stress und gesundheitliche Risiken nahmen zu. Trotzdem kann ein Teil der Arbeitnehmenden den Lebensunterhalt für eine Familie nur knapp bestreiten.

<sup>128</sup> Diese Paradigmen der industrialisierten Welt dringen mit globalisierter Mobilität und Wirtschaft auch in andere Kulturen ein in Asien, Afrika und Lateinamerika; in Gesellschaften mit traditionell anderen Grundwerten. Unbewusst wird angenommen, dass sich diese Gesellschaften nur aus ihrer materiellen und industriellen Armut befreien und sich «entwickeln» könnten wenn sie die Paradigmen und Lebensziele der industrialisierten Welt übernehmen. Dabei geht aber ihr kulturell und spirituell höherer Entwicklungsstand oft verloren.

### 3. Nachhaltigkeit als Macht- und Verteilungsproblem

Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Pflichtenethik ist kein Konzept, welches automatisch zur Harmonie führt. Vielmehr macht es auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Konflikte aufmerksam, die in allen Gemeinschaften natürlicherweise immer wieder auftreten und die partnerschaftlich gelöst werden müssen. Bei näherer Betrachtung wird erkennbar, dass der wohl fundamentalste Konflikt, der in sehr vielen der 64 Schlüsselthemen mitspielt, mit Machtausübung zu tun hat und häufig ein Konflikt ist zwischen ökonomischer und oder politischer Macht einerseits und Solidarität mit schwächeren Partnern oder der Umwelt andererseits. Diese Verteilungskonflikte bestehen sowohl innerhalb als auch zwischen Generationen und sowohl international – insbesondere im Zusammenhang mit Nord-Süd-Ost-Problemen – als auch innerschweizerisch. Wenn solche Konflikte bewusst gemacht und sichtbar werden und nicht unbewusst bleiben, ist besser mit ihnen umzugehen.

### 4. Relative Knappheit der Kapitalstöcke

Die Konflikte zwischen der Erhaltung bzw. Vermehrung der Kapitalstöcke Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt manifestieren sich häufig darin, dass eine bestimmte Sachpolitik einen Abtausch zwischen der Vermehrung des einen Kapitalstocks zu Ungunsten eines anderen bedeutet. Theoretisch ist dazu eine Bilanzierung notwendig, um zu beurteilen, ob diese Politik nun näher zu, oder weiter weg von einem Pfad nachhaltiger Entwicklung führe. Für die Beurteilung solcher Tradeoffs muss auch die relative Knappheit der Kapitalstöcke Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft beachtet werden:

Demnach ist eine Stärkung eines unter Trendbedingungen abnehmenden oder bereits knapp vorhandenen oder von den Trendkräften her unter Druck stehenden Kapitalstocks bedeutender als die Vergrösserung eines ausreichend vorhandenen Kapitalstocks. Bis zu einem gewissen Grad ist dies trotz erklärtem normativem Rahmen eine Bilanzierung von Äpfeln und Birnen. Im Bericht wurde davon ausgegangen, dass in Industrieländern der wirtschaftliche Kapitalstock eines Landes als Ganzes ein ausreichend vorhandenes Gut sei und von Trendkräften her an sich vermehrt werde<sup>129</sup>. Die Kapitalstöcke Umweltressourcen und gesellschaftliche Solidarität und Zusammenhalt geraten demgegenüber eher in Bedrängnis. Ein Teil der Folgerungen des Berichtes ist von dieser Einschätzung der relativen Knappheiten abhängig.

Ein wichtiger Konflikt hat mit dem Spannungsfeld zu tun zwischen Ethik und der Realisierung alles technisch Machbaren, also mit dem Umgang des technischen Wandels bzw. der Frage, wie Fortschritt verstanden wird. Der empirische Befund des 20. Jahrhunderts ist so, dass was erfunden und entwickelt wird, irgendwann auch angewendet wird. Dies zeigt sich besonders deutlich im Zusammenhang mit allen gesellschaftlich kontrovers debattierten Technologien während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: von der Medizin, der Chemie und Biotechnologie (genetische Manipulation und Klonen von Tieren oder Menschen) und der Energietechnik bis hin zur Kriegstechnik. Die von der Gesellschaft akzeptierten einschränkenden Rahmenbedingungen und Risiken werden zunehmend unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und Sachzwängen nach Massgabe der Standortkonkurrenz und Arbeitsplatzhaltung entschieden.

Die Mehrheit in den industrialisierten Gesellschaften akzeptiert bewusst oder unbewusst eine Praxis der einseitigen, asymmetrischen Verteilung der Beweislast und der Haftung bei Gesundheits- und Umweltrisiken zu Lasten der Allgemeinheit. Dies kommt einer Sozialisierung der Risiken gleich und entspricht weder dem Vorsorge- noch dem Verursacherprinzip. In der Bilanz wirkt es sich negativ auf nachhaltige Entwicklung aus.

Es ist wichtig zu beachten, dass die schweizerische Leistungsbilanz in nachhaltiger Entwicklung aus zwei unterschiedlichen Fragestellungen heraus betrachtet werden kann:

- Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich?
- Wo bewegt sich die Schweiz relativ zu einem Pfad nachhaltiger Entwicklung, vor allem aus globaler Sicht?

Aufgrund der vorliegenden Analysen dieses Berichtes sind die Antworten unterschiedlich.

Die schweizerische Leistungsbilanz fällt im internationalen Vergleich mit anderen reichen und hochindustrialisierten Ländern relativ günstig aus, sowohl was die Umwelt als auch was die nationale und internationale Solidarität betrifft.

Wenn in den nachhaltigkeitsrelevanten Analysen aller Politiksektoren trotzdem eine ganze Reihe von Herausforderungen und Handlungsbedarf identifiziert werden, so hat das mit einem relativen Vergleich mit anderen Ländern wenig zu tun. Es ist jedoch festzustellen, dass sich die Schweiz auch mit ihrer im internationalen Vergleich relativ guten Bilanz auf einem Entwicklungspfad befindet, der sich ökologisch, gesellschafts- und wirtschaftspolitisch nicht auf die Weltentwicklung übertragen lässt. Sie hat zum Beispiel einen globalen ökologischen Fussabdruck und Ansprüche im Weltmarkt, die mit den Grundsätzen der Agenda 21 nicht verträglich sind, u.a. ist das Ausmass unseres Pro-Kopf Ressourcenanspruchs nicht nachhaltig. (vergl. Annex 6)

### 5. Ethik und Risiko: Machbares wird gemacht

### 6. Schweizerische Leistungsbilanz

<sup>129</sup> Das heisst, dass starke und gesellschaftlich breit abgestützte Kräfte vorhanden sind welche grosse Politikdefizite nicht entstehen lassen.

## 7. Umsetzung, Monitoring und Erfolgskontrolle

### Heutiger Stand

In praktisch allen Politikbereichen und -Sektoren gibt es Umsetzungs- und Kohärenzprobleme, die der Realisierung von Nachhaltigkeitszielen im Wege stehen. Dabei sind tolerierte, horizontal-sektorübergreifende Inkohärenzen häufiger und schwieriger zu lösen als Koordinations- oder als Umsetzungsprobleme innerhalb eines Sektors. Monitoring und transparente Erfolgskontrollen (vor allem unabhängige externe) stellen ein Instrumentarium dar, das zwar auf Bundesebene teilweise schon angewandt wird, aber noch kaum nach Kriterien von nachhaltiger Entwicklung, systematisch und einheitlich über alle Politikbereiche hinweg.

Es sollten Nachhaltigkeitskriterien sowie Monitoring- und Beurteilungsinstrumente in allen drei Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft und, soweit sinnvoll, auch messbare Indikatoren sowie wirksame Institutionen und Verfahren für deren Anwendung entwickelt werden<sup>130</sup>. Monitoringdaten müssen öffentlich ebenso regelmässig und sichtbar publiziert, und von der Politik als Grundlage für Fortschritt verwendet werden wie monetäre Daten über BIP, Konsumentenpreise, Investitionen Import- und Exportvolumina, Zahlungsbilanz, usw.

Bis heute gibt es im Bereich Gesellschaft (und teilweise Umwelt) nicht genügend aussagekräftige Statistiken über die zeitliche Entwicklung von Indikatoren wie es für den Bereich Wirtschaft allgemein üblich und akzeptiert ist. Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich neben dem Raster mit qualitativen Nachhaltigkeitskriterien auch quantitative Indikatoren für die drei Kapitalstockbereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln<sup>131</sup>. Als Illustration dessen, was hier konzeptionell mit einem Indikatoren-system für nachhaltige Entwicklung gemeint ist, befinden sich in Annex 6 drei Figuren mit je zwei bis drei typischen Indikatoren für die drei Kapitalstockbereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, die in einem solchen System vorkommen könnten bzw. sollten. Die Vorschläge sind ausdrücklich am Kapitalstock-Konzept für Nachhaltigkeit orientiert.

<sup>130</sup> Die Nachhaltigkeitsstrategie des UVEK enthält Ansätze für solche Kriterien und Monitoring-Evaluationsverfahren in den Infrastrukturbereichen dieses Departementes. Dessen Weiterentwicklung ist im Gange.

<sup>131</sup> Entsprechende Anstrengungen sind aber im Rahmen des Projektes Monet des BFS und des BUWAL im Gange. (BFS/BUWAL 2001)

### Interpretationsbedarf für Indikatoren

Verschiedene publizierte Indikatoren für NE sind interpretationsbedürftig, insbesondere aggregierte Indikatoren. In Annex 6 befinden sich Ergebnisse von zwei neueren Studien über die ökologische Verträglichkeit im internationalen Vergleich von Nationen. Der «Environmental Sustainability Index (ESI)» misst unter anderem die Qualität der Umwelt im eigenen Land und personelle und institutionelle Ressourcen für den Schutz der Umwelt<sup>132</sup> (WEF 2000). Nach diesem Massstab erscheinen – nicht überraschend – die hochindustrialisierten und reichen Nationen an der Spitze, während die meisten Entwicklungsländer am unteren Ende dieser Skala zu finden sind.

Gerade umgekehrt ist die Reihenfolge, wenn als Massstab der «ökologische Fussabdruck» gilt; ein Mass für die Pro-Kopfbeanspruchung wichtiger globaler, regionaler und lokaler natürlicher Ressourcen. (Wackernagel et al 2000). Bei näherem Hinsehen wird das Resultat plausibel: Der ökologische Fussabdruck misst die (pro Kopf) Beanspruchung der begrenzten Umwelt-Ressourcen einer Gesellschaft. Darin sind auch die exportierte Umweltbelastung (z.B. graue Energien und importierte Rohstoffe usw.) und das im Ausland liegende Land für importierte Nahrungsmittel enthalten. Der ESI hingegen misst Aspekte, wie gut sich ein Land im Umgang mit Umweltrisiken eingerichtet hat, und einrichten kann.

### Institutionen als Kernvoraussetzung für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung

Es zeigt sich immer wieder, dass auch die besten Nachhaltigkeitsstrategien ohne wirksame Institutionen kaum umsetzbar sind. Das hat seine Logik: Wenn die Probleme und Zusammenhänge wirklichkeitsnah erkannt und Ziele gesetzt sind, so ist zunächst ableitbar, was in der realen Welt geändert werden müsste. Für die Politik stellt sich dann die Frage nach den bestmöglichen Instrumenten (Rahmenbedingungen), damit diese Änderungen durch die Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft herbeigeführt werden. (Ökonomische Instrumente, Vorschriften und Normen oder andere Instrumente). Für die Umsetzung dieser Instrumente stellt sich aber letztlich die Frage nach den umsetzungswilligen, wirksamen und effizienten Institutionen. Sind diese nicht vorhanden, nützen die besten Strategien auf der sachlichen Ebene wenig.

Auf Bundesebene zeigt sich klar, dass die sektorielle Struktur der Bundesverwaltung mit ihrer stark vertikalen Ausprägung für die Umsetzung von Zielen nachhaltiger Entwicklung wenig geeignet ist. Eine noch wirksamere horizontale Verknüpfung der Sachpolitiken und Kohärenzbildung ist unumgänglich. Zudem müssen neue, nachhaltigkeitsorientierte Institutionen zwingend mit den

<sup>132</sup> Daneben werden noch Faktoren berücksichtigt wie gut sich Gesellschaft und Wirtschaft gegen Umweltrisiken schützen kann, wie fähig seine Institutionen sind um Umweltprobleme zu lösen und wie fortschrittlich ein Land international zusammenarbeitet.

nötigen Kompetenzen und finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden. Die Erfahrung mit dem Rat für nachhaltige Entwicklung hat gezeigt, dass sich solche umfassende Aufgaben nicht von anderweitig schon stark engagierten und zeitlich belasteten Persönlichkeiten anlässlich sporadischer Sitzungen erfolgreich wahrnehmen lassen.

IDARio als verwaltungsinternes Koordinationsorgan ist eine notwendige Voraussetzung. Ergänzend dazu und zur Tätigkeit des Rates für Raumordnung sollte eine unabhängige externe und wirksame Institution für erhöhte Sichtbarkeit und Wirksamkeit beitragen, zum Beispiel in Form einer *Nachhaltigkeits-Kommissarin oder eines Kommissars*<sup>133</sup> mit kleinem Stab. Diese Person müsste von ihrem Umfeld her in der Lage sein, sich allein den Zielen der nachhaltigen Entwicklung zu verpflichten, müsste dem Bundesrat direkt unterstellt, aber in ihrer Tätigkeit unabhängig sein. Sie sollte u.a. folgende Aufgaben übernehmen und müsste unabdingbar mit allen notwendigen Kompetenzen und Ressourcen für die Erfüllung dieser Aufgaben ausgestattet werden:

- Laufende Frühbeobachtung der Kohärenz und Koordination der Politiksektoren in wichtigen nachhaltigkeitsrelevanten Geschäften
- Beratung des Bundesrates zu Zielen, Zielkonflikten und wichtigen Entscheiden in NE
- Jährliche Überprüfung der politischen Schritte für und wider NE. Berichterstattung an den Bundesrat, das Parlament und die Öffentlichkeit.

Zusätzlich soll die Überprüfung des Handelns von Bundesrat und Verwaltung durch das Parlament vermehrt auf die Konformität mit Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet werden.

<sup>133</sup> Dies bewusst anstelle einer regional und politisch ausgewogenen grossen Kommission ohne genügende Ressourcen. Eine Ombudslösung wäre eher vergleichbar mit dem kanadischen «Commissioner of the Environment and Sustainable Development, sh. Abschn. 1.2 in Kap. 1).