



Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung

Die Leitlinien für die Politik der Nachhaltigen Entwicklung basieren auf der Bundesverfassung (BV¹, Art. 2, 54, 73) sowie auf für die Nachhaltige Entwicklung wichtigen internationalen Referenzdokumenten der Vereinten Nationen² und der OECD³. Die aktualisierte Strategie der Europäischen Union⁴ stellt ebenfalls eine wichtige Informationsquelle dar. Die hier aufgeführten Leitlinien konkretisieren und aktualisieren die Leitlinien, welche der Bundesrat im Bericht «10 Jahre nach Rio – Die Schweiz auf dem Weg zu einer Politik der Nachhaltigen Entwicklung» an die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) der UNO übermittelte⁵ und in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 festlegte.⁶

1 Zukunftsverantwortung wahrnehmen

Die grundlegende Herausforderung, die Bedürfnisbefriedigung aller Menschen, namentlich auch jener in den Entwicklungsländern, zu gewährleisten und gleichzeitig den Umwelt- und Ressourcenverbrauch zu senken, erfordert einen langfristigen grundlegenden Veränderungsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft. Nach dem in der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung verankerten Prinzip der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung müssen dabei die hoch entwickelten Industrieländer mit ihrer besonderen Verantwortung für vergangene und gegenwärtige Entwicklungsprozesse und ihren grösseren finanziellen und technischen Ressourcen voranschreiten. Angesichts ihrer Wachstumsdynamik müssen die Entwicklungsländer und insbesondere die Schwellenländer jedoch rasch nachfolgen.

Zukunftsverantwortung bedeutet, dass die Vorsorge-, Verursacher- und Haftungsprinzipien als grundlegende Rahmenbedingungen für langfristig tragfähiges wirtschaftliches, ökologisches und gesellschaftliches Handeln auf allen Ebenen zu fördern sind. Ein vorsorgender Ansatz ist notwendig, um eine mögliche Schädigung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt zu verhindern und präventive Massnahmen zu ergreifen, auch wenn über die wissenschaftlichen Zusammenhänge noch keine vollkommene Klarheit vorliegt. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Preise die wahren Kosten widerspiegeln, und dass die Verursacher für die von ihnen angerichteten Schäden an der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt aufkommen.

2 Die drei Zieldimensionen der Nachhaltigen Entwicklung ausgewogen berücksichtigen

Die in der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 definierten Kriterien zur Konkretisierung der anzustrebenden Ziele in den drei Dimensionen «ökologische Verantwortung», «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» und «gesellschaftliche Solidarität» werden inhaltlich weitergeführt (siehe die folgende Auflistung). Bei der Ausgestaltung der Politiken ist darauf zu achten, dass allen drei Zieldimensionen und allen Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen wird (umfassende Betrachtung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen).

| | |
|------------------------------------|--|
| Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit | Einkommen und Beschäftigung erhalten und den Bedürfnissen entsprechend mehr unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung Das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehr Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern In der Wirtschaft primär die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen Ein Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger |
|------------------------------------|--|

¹ SR 101

² UN DESA: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium. New York 2002; UNESCO: International Implementation Scheme for the United Nations Decade for Education for Sustainable Development 2005–2014. Paris 2005

³ OECD: The DAC Guidelines, Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation. Paris 2001

⁴ Rat der Europäischen Union: EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung, angenommen am 15./16. Juni 2006

⁵ Schweizerischer Bundesrat: 10 Jahre nach Rio 1992 – Die Schweiz auf dem Weg zu einer Politik der Nachhaltigen Entwicklung. Bericht vom 3. Juni 2001 zuhanden des Sekretariates der Commission on Sustainable Development. Bern 2001

⁶ Siehe auch Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung (IDANE): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 – Bilanz und Empfehlungen für die Erneuerung. Bern 2007

| | |
|-------------------------------|---|
| | Generationen erfolgt (zum Beispiel Schulden, vernachlässigte Werterhaltung) |
| Ökologische Verantwortung | Naturräume und Artenvielfalt erhalten |
| | Den Verbrauch erneuerbarer Ressourcen unter dem Regenerationsniveau beziehungsweise dem natürlichen Anfall halten |
| | Den Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen unter dem Entwicklungspotenzial von erneuerbaren Ressourcen halten |
| | Die Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen durch Schadstoffe auf ein unbedenkliches Niveau senken |
| | Die Auswirkungen von Umweltkatastrophen verhindern beziehungsweise reduzieren und Unfallrisiken nur insoweit eingehen, als sie auch beim grösstmöglichen Schadensereignis keine dauerhaften Schäden über eine Generation hinaus verursachen |
| Gesellschaftliche Solidarität | Gesundheit und Sicherheit der Menschen in umfassendem Sinn schützen und fördern |
| | Bildung und damit Entwicklung sowie Entfaltung und Identität der Einzelnen gewährleisten |
| | Die Kultur sowie die Erhaltung und Entwicklung gesellschaftlicher Werte und Ressourcen im Sinn des Sozialkapitals fördern |
| | Gleiche Rechte und Rechtssicherheit für alle gewährleisten, insbesondere die Gleichstellung von Frau und Mann, die Gleichberechtigung beziehungsweise den Schutz von Minderheiten sowie die Anerkennung der Menschenrechte |
| | Die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global fördern |

Das «Kapitalstockmodell» bildet eine ergänzende Grundlage für die schweizerische Nachhaltigkeitspolitik.⁷ Das von der Weltbank entwickelte Konzept basiert auf der Idee, dass es drei Nachhaltigkeitsdimensionen bzw. Kapitalstöcke gibt: Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Das auf der Erde vorhandene «Kapital» darf demnach nicht einfach aufgezehrt werden, sondern muss kontinuierlich erneuert werden. Nachhaltigkeit ist dann gegeben, wenn auf Dauer von den Zinsen und nicht vom Kapital gelebt wird. Das Kapitalstockmodell ist verfeinert worden: Die Konzepte der starken und schwachen Nachhaltigkeit befassen sich mit der Frage der Substituierbarkeit von Kapitalstöcken. Starke Nachhaltigkeit verlangt, dass keiner der drei Kapitalstöcke über längere Zeit abnehmen darf, während schwache Nachhaltigkeit diese Bedingung nur für das gesamte Nachhaltigkeitskapital stellt. Schwache Nachhaltigkeit erlaubt also beispielsweise den Abbau des Umweltkapitalstockes, solange als «Kompensation» mehr Wirtschafts- oder Sozialkapital geschaffen wird.

Gestützt auf den rechtlichen Gehalt der Nachhaltigkeitsbestimmungen der Bundesverfassung (insbesondere Art. 2 und 73)⁸ vertritt der Bundesrat eine Mittelposition zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit, die im englischsprachigen Fachdiskurs als «sensible sustainability» und im schweizerischen als «schwache Nachhaltigkeit plus» bezeichnet wird. Dieser Ansatz folgt der Überlegung, dass einzelne Elemente der Kapitalstöcke ersetzt werden können. Deshalb ist eine begrenzte Substitution zwischen den Kapitalstöcken zulässig, sofern in den Abwägungsprozessen sichergestellt wird, dass diese transparent erfolgen, nicht systematisch zulasten der gleichen Nachhaltigkeitsdimension gehen und dass insgesamt die Belastbarkeit der Biosphäre respektiert wird. Viele Aspekte der Umwelt weisen nach der Auffassung des Bundesrates spezifische Eigenschaften auf, die – auch unter Berücksichtigung des technischen Fortschrittpotenzials – eine Substituierbarkeit durch gesellschaftliches oder wirtschaftliches Kapital als unrealistisch erscheinen lassen. Viele Umweltgüter wie z.B. ein stabiles Klima, Biodiversität, fruchtbare Böden oder die Ozonschicht der Atmosphäre, sind einerseits unverzichtbar für das Überleben der Menschheit, eine Vernichtung dieser Umweltgüter lässt sich andererseits in der Regel nicht durch Kapital kompensieren. Eingriffe in die Natur dürfen nicht zu einem irreversiblen Verlust führen, da er die Handlungsmöglichkeiten der zukünftigen Generationen einschränkt.

⁷ Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz – methodische Grundlagen. Bern 2004
Der Begriff des Kapitals gemäss Kapitalstockmodell geht weniger weit als die Zieldimensionen. Der Begriff «Kapital» umfasst Bestände, wie z.B. Produktionsanlagen, natürliche Ressourcen oder gesellschaftliches Vertrauenskapital. Die Zieldimensionen beinhalten hingegen weitere Aspekte, wie z.B. Verteilungsfragen oder politische Gestaltungsprinzipien. Während sich der Kapitalbegriff in den Bereichen Ökonomie und Ökologie ohne grössere Schwierigkeiten umschreiben lässt, wird das Sozialkapital in der wissenschaftlichen Literatur noch kontrovers diskutiert.

⁸ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Fragen im Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitsbestimmungen in der Bundesverfassung – Rechtsgutachten. Bern 2004.
Im allgemeinen Zweckartikel der Bundesverfassung wird der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung in einem umfassenden Sinn verwendet. Der Zweckartikel nimmt Bezug auf die Brundtland-Definition der Nachhaltigen Entwicklung mit der Betonung der drei Zieldimensionen, des Vorrangs der Grundbedürfnisse der Benachteiligten und der Tragfähigkeitsgrenzen der Biosphäre. Der Verfassungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, wie er in Artikel 73 verankert ist, verpflichtet Bund und Kantone dazu, danach zu streben, die Beanspruchung der Natur durch den Menschen auf Dauer in ein ausgewogenes Verhältnis, in ein Gleichgewicht zu bringen. Merkmal dieses Gleichgewichtes ist die Orientierung an der Erneuerungsfähigkeit. In Artikel 73 wird also speziell die ökologische Dimension angesprochen und im Vergleich zu Artikel 2 verdeutlicht, weil die Nachhaltigkeit heute neben dem Vorsorge- und Verursacherprinzip als einer von drei tragenden Grundsätzen des Umweltbereichs anerkannt ist.

Das Konzept der «schwachen Nachhaltigkeit plus» bedeutet, dass bei der Entwicklung von Vorhaben oder bei Projektbeurteilungen im Rahmen der umfassenden Berücksichtigung der Zieldimensionen bei der Austauschbarkeit gewisse Randbedingungen oder Grenzen zu beachten sind:

- Soziale, wirtschaftliche und ökologische Minimalanforderungen⁹ sind zu respektieren;
- Entwicklungen oder Auswirkungen, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können (Irreversibilität), sind zu vermeiden;
- Lasten, die nicht mit einem entsprechenden Nutzen einhergehen, sollen nicht auf künftige Generationen verschoben werden;
- Umweltbelastungen und soziale Probleme sollen nicht ins Ausland verlagert werden;
- Bei Unsicherheiten oder Risiken, die aufgrund eines unzureichenden Kenntnisstandes oder als Ereignis mit zwar geringer Eintretenswahrscheinlichkeit, aber hohem Schadenpotenzial bestehen, ist grosse Vorsicht geboten;
- In Bereichen, in denen bereits akute Nachhaltigkeitsprobleme bestehen oder in denen sich angesichts eines aktuellen Trends die Probleme verschärfen könnten, sind weitere Verschlechterungen zu unterlassen.

Damit die Beurteilung von Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigen Entwicklung nach einheitlichen Kriterien erfolgt, stellt der Bundesrat die notwendigen Instrumente zur Verfügung (siehe Ziff. 4.2).

3 Nachhaltige Entwicklung in alle Politikbereiche einbeziehen

Der Bundesrat versteht Nachhaltige Entwicklung nicht als weitere Sektorpolitik, sondern als «regulative Idee», die in alle Sachpolitiken einzubeziehen ist. Sämtliche Politikbereiche sind auf die Nachhaltige Entwicklung auszurichten. Dies geht aus Artikel 2 BV hervor, der die Nachhaltige Entwicklung zu einer verpflichtenden Aufgabe für Bund und Kantone erklärt und vor allem programmatischen Charakter für alle Behörden hat. Die Zweckbestimmung ist als rechtlich verbindliche Richtlinie und als Handlungsauftrag für alle gesetzgebenden und rechtsanwendenden Behörden zu verstehen. Die Hauptaufgabe des Zweckartikels liegt in der Richtungsweisung für die staatsleitenden Behörden von Bund und Kantonen. So hat sich der Bundesrat beispielsweise bei der Bestimmung der Ziele und Mittel der Regierungspolitik am Staatszweck zu orientieren. Ebenso ist der Zweckartikel Wegweiser für das Bundesgericht in seiner Funktion als oberste rechtsprechende Behörde. Diese Leitlinie bedeutet, dass die Nachhaltige Entwicklung vorab in die bestehenden Planungs- und Steuerungsprozesse des Bundesrates, der Departemente und der Ämter integriert werden sollte. Auf die Schaffung von Parallelstrukturen für die Nachhaltigkeitspolitik ist zu verzichten.

4 Koordination zwischen den Politikbereichen erhöhen und Kohärenz verbessern

Nachhaltige Entwicklung erfordert einen frühzeitigen Einbezug der drei Zieldimensionen und eine amtsübergreifende Problembearbeitung zugunsten langfristig tragfähiger Lösungen. Bei der Erfüllung aller Aufgaben ist die ökologische, die wirtschaftliche und die soziale Dimension der Nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Diese Integration der drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung ist bei politischen Planungen und Entscheiden sowie bei konkreten Vorhaben ein vorrangiges Kriterium. Es ist sicherzustellen, dass wichtige politische Entscheidungen auf Vorschlägen beruhen, deren soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen frühzeitig und transparent beurteilt wurden, wie dies Artikel 141 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)¹⁰ verlangt. Ein weiteres wichtiges Element einer nachhaltigen Politikgestaltung ist die Ex-post-Bewertung der Wirkungen von politischen Entscheidungen (Art. 170 BV). Mit Hilfe von Wirksamkeitsüberprüfungen, sind Informationen darüber zu liefern, wie Massnahmen umgesetzt werden, wie ihre Adressaten darauf reagieren, ob und welche Nebenwirkungen daraus resultieren und ob die Politik ihre Ziele erreicht oder nicht.

Transparente Entscheidungsverfahren und ein umfassender Einbezug der verschiedenen Akteure sollen ganzheitliche Güterabwägungen und breit legitimierte Entscheide ermöglichen, umsetzungsfähige Lösungen hervorbringen und dazu beitragen, dass in den politischen Entscheiden den Gesichtspunkten der Nachhaltigen Entwicklung möglichst Rechnung getragen wird. Dabei sind Konflikte offenzulegen und die getroffenen Wertungen zu begründen. Über diese Abstimmung und das Konfliktmanagement hinaus sind Optimierungen anzustreben und Synergien zu entwickeln. Instrumente der Nachhaltigkeitsbeurteilung können den Abstimmungsprozess durch die Bereitstellung objektiver Grundlagen und Entscheidungshilfen unterstützen. Die diesbezüglichen Regelungen im Hinblick auf die Umsetzung dieser Strategie sind in Ziffer 4 festgehalten. Ergänzend sind zur Verbesserung von Koordination und Kohärenz geeignete Zusammenarbeitsstrukturen notwendig.

⁹ Dies können sein: gesetzlich festgelegte Grenzwerte (z.B. Emissionswerte, gesundheitlich relevante Umweltnormen gemäss Umweltschutzgesetz und entsprechenden Verordnungen), wissenschaftliche Grenzwerte, die sich (noch) nicht in gesetzlichen Grenzwerten widerspiegeln (z.B. Niveau von Treibhausgasemissionen, bei dem eine zusätzliche Erderwärmung gestoppt wird), sozialpolitische Normen wie Chancengleichheit, Gleichberechtigung, minimales Einkommen, menschenwürdige Lebensbedingungen, Existenzsicherung, oder Gewährleistung der Menschenrechte.

¹⁰ SR 171.10. http://www.admin.ch/ch/d/sr/171_10/a141.html

5 Nachhaltige Entwicklung partnerschaftlich realisieren

Nachhaltige Entwicklung ist nicht nur eine Aufgabe staatlicher Instanzen oder ausschliesslich des Bundes. Zahlreiche Probleme unseres Landes können nur in enger Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen konstruktiv gelöst werden. Eine Bundesratsstrategie, die sich allein auf die Bundespolitik beschränken würde, würde daher zu kurz greifen.

Die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden ist unerlässlich. Wegen des föderalistischen Staatsaufbaus der Schweiz verfügen Kantone und Gemeinden in vielen nachhaltigkeitsrelevanten Themenfeldern über grosse Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten. Dabei nehmen die Förderung von Nachhaltigkeitsprozessen auf Stufe der Kantone, der Regionen und der Gemeinden als Schnittstellen zur Zivilgesellschaft sowie die Sensibilisierung zur Nachhaltigen Entwicklung eine sehr wichtige Rolle ein.

Wie eine allein auf die Bundesebene beschränkte Strategie würde auch eine auf die öffentliche Hand eingegrenzte Strategie angesichts der heute für die Nachhaltige Entwicklung relevanten Einflussfaktoren und Akteurguppen zu kurz greifen. In die Politik der Nachhaltigen Entwicklung sind daher auch die Zivilgesellschaft und der Privatsektor einzubeziehen. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Interessengruppen ist in der Praxis bereits etabliert. In der internationalen Nachhaltigkeitspolitik existiert seit Jahren eine regelmässige Zusammenarbeit mit interessierten Nichtregierungsorganisationen vor allem aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Wirtschaft und Soziales. Diese werden in die Vorbereitungen der Behörden für wichtige internationale Verhandlungen einbezogen und haben der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz in den letzten zehn Jahren wichtige Impulse verliehen. Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungskreisen soll auch in Zukunft weitergeführt werden.

Die nichtinstitutionellen Akteure sind auch aufgerufen, die Leitlinien der Strategie in ihren täglichen Aktivitäten zu berücksichtigen. Dies betrifft namentlich die Unternehmen des Privatsektors, die zu verantwortlichem Handeln aufgerufen sind. Unternehmen können die Nachhaltige Entwicklung durch ihr alltägliches, operatives Handeln fördern, indem sie bestehende Handlungsspielräume so nutzen, dass sie bei der Gestaltung ihrer Produkte und bei ihren Produktionsprozessen auf möglichst geringe Belastungen bzw. möglichst grosse Mehrwerte in gesellschaftlicher und ökologischer Hinsicht achten. Ihrem Engagement können Unternehmen auch Verbindlichkeit und Legitimität verschaffen, indem sie sich an den verschiedenen Regelwerken, Normen und Standards, etwa im Bereich des Umweltmanagements oder der sozialen Verantwortlichkeit, beteiligen.