

Zur sozialen Nachhaltigkeit von Sozial- und Umweltpolitiken

1997 legte der Bundesrat seine erste Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» vor; diese wurde im Jahr 2002 im Hinblick auf den «Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung» von Johannesburg zum ersten Mal erneuert. 2008 folgte die dritte Version mit dem Titel «Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008 bis 2011».¹ Im Hinblick auf eine vierte Version (2012 bis 2014) werden gegenwärtig die nach Massgabe der heute gültigen Strategie getroffenen Massnahmen evaluiert. In Übereinstimmung mit dem «Brundtlandbericht» der World Commission on Environment and Development «Our common future» (1987) gilt für den Bundesrat das in der neuen Bundesverfassung von 1999 (art. 2, 73) postulierte Nachhaltigkeitsgebot dann als erfüllt, wenn die Entwicklung gewährleistet, «dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen»². Neben der Idee der «Grenzen der Tragfähigkeit des globalen Ökosystems» steht für den Bundesrat der «Vorrang der Befriedigung der Grundbedürfnisse insbesondere der Armen» im Vordergrund.

Im schweizerischen Sprachgebrauch spricht man auch auf der Ebene der Kantone und Gemeinden im Einklang mit der bundesrätlichen Strategie gemeinhin von den drei zentralen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung, die da sind «die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die ökologische Verantwortung und die gesellschaftliche Solidarität». Im Folgenden soll gezeigt werden, dass diese letzte Komponente der gesellschaftlichen Solidarität bisher sowohl in Politik und Verwaltung als auch in theoretisch angelegten Konzepten der nachhaltigen Entwicklung recht stiefmütterlich behandelt wird. Die bundesrätliche Strategie nennt dafür die fünf Zielbereiche «Gesundheit», «Entfaltung und Identität der Einzelnen», «Kultur/gesellschaftliche Werte und Ressourcen (Sozialkapital)», «Rechtssicherheit und -gleichheit (Frau und Mann, Schutz von Minderheiten, Menschenrechte)» sowie «Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen sowie global».

Die 2003 (noch vor Verabschiedung der heute gültigen Nachhaltigkeitsstrategie) von den drei Bundesämtern für Statistik, für Umwelt,

Wald und Landschaft (heute: Umwelt) und Raumentwicklung (ARE) publizierten «Postulate zur gesellschaftlichen Solidarität»³ sind zwar etwas konkreter⁴; auf der Ebene der Indikatoren zur Messung der Erfüllung dieser Postulate bleiben aber auch diese sog. Monet-Dimensionen zur gesellschaftlichen Solidarität verglichen mit denjenigen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zur ökologischen Verantwortung recht vage.

Schwache Konkretisierung der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung

Diese Schwäche der sozialen Dimension äussert sich vor allem in der praktischen Umsetzung auf der Ebene ausgewählter Sektoralpolitiken sowie im Rahmen von Nachhaltigkeitsbeurteilungen von Projekten (NHB): Bemerkenswert unscharf fallen die Konkretisierungen im Rahmen des bundesrätlichen Aktionsplans 2008 bis 2011 in den acht ausgewählten Sektoralpolitiken und insbesondere der darin verwendeten Monitoringindikatoren aus. Begriffe wie «Anpassung der Schutzmassnahmen an die Auswirkungen des Klimawandels» oder «integrales Risikomanagement» (Bereich Klimawandel und Naturgefahren), «bezahlbares Energieangebot» (Bereich Energie), «hochwertige, attraktive Siedlungs- und Erholungsräume» oder «Verkehrssicherheit» (Bereich Raumentwicklung und Verkehr) sind dafür ebenso bezeichnend wie die begriffliche Unschärfe anderer Postulate wie «gerechte Arbeitsbedingungen», «Corporate Social Responsibility» (Bereich Wirtschaft, Produktion und Konsum) oder «solidarische, gerechte Gesellschaft» bzw. «Integration der ausländischen Wohnbevölkerung etwa im Ausbildungsbereich», weil ein «Auseinanderdriften und eine Pluralisierung der Gesellschaft (...) den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe» stellen.

An anderer Stelle wird vom Risiko von Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit, Sucht und Kriminalität gesprochen, weshalb der Bundesrat eine breit abgestützte «Strategie zur Bekämpfung der Armut» und eine Arbeitsmarktpolitik fordert, die «ältere Arbeitnehmende nicht benachteiligt» (Bereich sozialer Zusammen-

³ Indikatorensystem Monet («Monitoring der nachhaltigen Entwicklung»), veröffentlicht in BFS, Buwal, ARE, 2003, Nachhaltige Entwicklung Schweiz – Indikatoren und Kommentare.

⁴ Insbes.: Armutsbekämpfung, physisches und psychisches Wohlbefinden, Teilungsgerechtigkeit der Ressourcen, Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und Regionen, soziale und politische Partizipation, Bildungs- und Demokratieförderung, kindergerechtes Umfeld.

¹ Bericht des Bundesrates vom 16. April 2008.

² Schweizerischer Bundesrat, 2008, Strategie nachhaltige Entwicklung. Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011, S. 5.

menhalt, Demografie und Migration). Eine präventive Gesundheitsförderung soll «zu gleichen Bedingungen für Alle» und zur «Stärkung des sozialen Zusammenhalts sowie der verbesserten Schutz- oder Gesundheitsbedrohungen» führen. Gefordert wird hier «gesundheitliche Chancengleichheit». Die Politik soll Massnahmen aufzeigen, «mit denen die heute in der Schweiz bestehende ungleiche Verteilung der Chancen, gesund zu bleiben (...), überwunden werden kann» (Bereich öffentliche Gesundheit, Sport und Bewegungsförderung).

Etwas konkreter formuliert werden die Massnahmen zur globalen Entwicklungs- und Umweltherausforderung. Gefordert werden hier eine «globale Umweltgouvernanz» und unter anderem bis zum Jahr 2015 «gemeinsam messbare Ziele zur Bekämpfung von Hunger, Armut, Krankheit, Analphabetismus, der Diskriminierung der Frauen» sowie Besserungen im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Dabei sind insbesondere Massnahmen vorgesehen «zur Deckung der Grundbedürfnisse der Ärmsten» (arme ländliche Bevölkerung) sowie eine «Absicherung der verwundbarsten Bevölkerungsgruppen gegen Risiken wie übertragbare Krankheiten, Ressourcenverknappung (Wasser, Energie), die Folgen des Klimawandels und der Naturgefahren sowie gegen Unsicherheit und Gewalt in fragilen Staaten». In den drei transversalen Themenfeldern Finanzpolitik, Bildung, Forschung und Innovation sowie Kultur⁵ finden sich praktisch keine Konkretisierungen der sozialen Nachhaltigkeit. Die wohl konkreteste Ausprägung der sozialen Nachhaltigkeit findet sich sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene im Bereich der öffentlichen Beschaffungspolitik (Bereich Wirtschaft, Produktion und Konsum).

Ein Blick auf die Nachhaltigkeitsprozesse, die gegenwärtig (Sommer 2010) in insgesamt 16 der 26 Schweizer Kantone und in 172 Gemeinden laufen, zeigt, dass auch hier der Einstieg in die nachhaltige Entwicklung über klassische Themen der Umweltpolitik (Verkehr/Mobilität, Raumplanung, Natur und Landschaft, Energie, Landwirtschaft oder Abfälle und Altlasten) und weniger über jene Politikbereiche erfolgt, die gemeinhin der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung zugeordnet werden (Gleichberechtigung Mann/Frau, Intergenerationelles, Integration, Jugend oder Gesundheit).

Ähnliche Unschärfen weisen auch die Indikatoren auf, die bei sog. Nachhaltigkeitsbeurteilungen (NHB) von staatlichen Aktivitäten (Gesetze, Regierungsprogramme, Aktionspläne oder Projekte) im Rahmen recht ausgefeilter Beurteilungsinstrumente auf der Ebene des Bundes⁶, der Kantone⁷ und der Gemeinden⁸ zur Anwendung gelangen. Auch die Präsentation der einschlägigen Zielgrössen und Beurteilungskriterien für Projekte nach der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung anlässlich einer Sitzung der ERFA-Gruppe des ARE zum Thema «Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene» vom 27. April 2010 ergab eine recht magere Ausbeute. Immerhin zeichnen sich demnach interessante Entwicklungen ab im Bereich des öffentlichen Vergabewesens (Kinderarbeit bei Zulieferungsfirmen, Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge, Lehrlingsplätze), in Sachen Gleichstellung von Mann und Frau oder in der Gesundheitspolitik (Zugänglichkeit staatlicher Gesundheitsleistungen in entlegenen Gebieten).

Sind Sozial- und Umweltpolitik per se sozial nachhaltig?

Eine kürzlich im Auftrag des ARE durchgeführte Studie über die strukturelle Verankerung der nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung und in ausgewählten Kantonsverwaltungen⁹ hat für das für wichtige Belange der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ergeben, dass dieses Amt im Rahmen der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung zwar beachtliche Arbeiten in den Bereichen Ökonomie und Ökologie vorzuweisen hat, dass es indessen weder auf der strukturellen (spezielle Dienststelle mit entsprechendem Pflichtenheft) noch auf der prozeduralen Ebene (Nachhaltigkeitsbeurteilung ausgewählter Projekte) über Mechanismen zur Umsetzung der sozialen Komponente der nachhaltigen Entwicklung verfügt. Auch bei dem für Umweltpolitik zuständigen Bundesamt für Umwelt findet sich nur ansatzweise eine institutionalisierte Ver-

6 Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008). Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte – NHB; Regulierungsfolgenabschätzung (SECO), Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU-BAFU) und ähnliche Instrumente ausgewählter Sektoralpolitiken (z.B. NISTRA für Strassenbau.)

7 z.B.: Kanton Aargau: Nachhaltigkeitscheck; Kanton Bern: Nachhaltigkeitscompass; canton de Vaud: Boussole vaudoise.

8 Vgl. die insgesamt elf Instrumente, die hier zur Anwendung gelangen in: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2007, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden.

9 Knoepfel Peter, Strukturelle Verankerung der nachhaltigen Entwicklung in der Bundesverwaltung und in ausgewählten Kantonsverwaltungen, Juni 2010.

5 www.are.admin.ch/thp/modules/service/popup.html?lang=,26.5.2010.



Peter Knoepfel ist Professor für die Analyse öffentlicher Politiken und Umweltmanagement am IDHEAP Lausanne.

ankerung dieser sozialen Komponente; hier wird die nachhaltige Entwicklung vornehmlich als Abstimmung von Ökologie und Wirtschaft verstanden.¹⁰ Diese Befunde zu diesen für nachhaltige Entwicklung sicherlich zentralen Sektorpolitiken sind ein weiterer Beleg für die schwache Stellung der sozialen Dimension im schweizerischen Nachhaltigkeitsprogramm. Sie legen ausserdem nahe, wie hartnäckig sich die Auffassung hält, Sozialpolitik und Umweltpolitik seien per se sozial, weshalb hier Korrekturen im Sinne der Ökologie oder der Ökonomie, nicht aber im Sinne der Nachhaltigkeitspostulate der gesellschaftlichen Solidarität notwendig seien.

Diese Auffassung greift meines Erachtens zu kurz. Denn kurz-, mittel- und vor allem langfristig kann Sozialpolitik durchaus sozial nicht nachhaltig sein. So kann sie u. U. negative Auswirkungen auf die Gesundheit der mit ihren Mitteln geförderten Bevölkerungskreise haben, wenn sie zurückgreift auf Billigfood-Angebote, wenn sie den Alkohol- oder Tabakkonsum der Working Poor mitfinanziert oder wenn sie ihrer Klientel Arbeitsplätze zuweist, die diese Gesundheitsrisiken aussetzt.

Sozialpolitik kann auch deshalb sozial nicht nachhaltig sein, weil sie prozedural oder inhaltlich bestimmte Gruppen von ihren Leistungen ausgrenzt. Prozedural kann dies dadurch geschehen, dass die Sozialverwaltung für bestimmte Gruppen zu einem unüberwindlichen bürokratischen Hindernis für den Zugang zu entsprechenden Leistungen wird («non-recours»¹¹). Inhaltlich kann Sozialpolitik durch selektive Förderkriterien zu generell oder im Einzelfall ungerechtfertigte Diskriminierungen führen; dies gilt immer noch insbesondere im Verhältnis zwischen Mann und Frau, zwischen verschiedenen Gruppen von IV-Bezügern oder zwischen Ausländern und Inländern. Schliesslich kann Sozialpolitik ausgesprochen negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Solidarität haben, wenn sie künftige Generationen gegenüber den gegenwärtigen bevorzugt («Plünderung der Sozialwerke»), einzelnen (Rand-) Gruppen den Zutritt zum nationalen Gesundheitssystem verwehrt (amerikanische Gesundheitsreform von 2010) oder zum Kampf unter «Habenichtsen» beiträgt und so Konkurrenzsituationen unter Sozialleistungsempfängern schürt.

Ähnliches gilt für die Umweltpolitik, deren soziale Folgen insbesondere von Ökonomen seit den 70er Jahren kritisch diskutiert werden. Trotzdem werden deren soziale Auswirkungen heute immer noch zu wenig thematisiert. Dies gilt insbesondere für Fördermassnahmen des ökologischen Landbaus (gesunde Nahrung nur für Wohlhabende; keine sozialpolitisch motivierten Subventionen für Bioprodukte), für Fördermassnahmen im öffentlichen Verkehr (ohne sozialpolitische Abfederung der – ansteigenden – Transportkosten), für die ökologisch sicherlich erforderlichen CO₂-Abgaben oder für ökologisch erwünschte, sozial indessen oft sehr einschneidende Energiepreiserhöhungen. Generell gilt vermutlich, dass eine konsequente Durchführung des Verursacherprinzips negative Konsequenzen für die soziale Dimension der Nachhaltigkeit hat. Gebühren sind und bleiben (leider) sozialpolitisch unelastisch. Viele Diskussionen über die Einführung der sog. Sackgebühr zeigen, dass eine radikale Einführung des Verursacherprinzips einer neoliberalen Ideologie näher steht als dem Postulat nach gesellschaftlicher Solidarität, wie es die soziale Komponente der nachhaltigen Entwicklung fordert.

Gründe für die schwache Positionierung der sozialen Komponente der nachhaltigen Entwicklung

Wir haben gezeigt, dass im – gemeinhin anerkannten – Dreieck der nachhaltigen Entwicklung die soziale Dimension heute eindeutig zu kurz kommt. Dieser Befund muss in Anbetracht der bundesrätlichen Strategie und des Nachhaltigkeitsgebotes der Bundesverfassung parteiübergreifend beklagt werden. Politik und Verwaltungspraxis haben diese kaum vollständig thematisiert. Dafür lassen sich m. E. folgende vier Gründe anführen:

(1) Zum Ersten steht fest, dass wir bei der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit über erheblich weniger konsenterte Normen und Standards verfügen als im Bereich der ökonomischen und der ökologischen Nachhaltigkeit. Insbesondere die Umweltpolitik hat in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts diesbezüglich ihre Hausaufgaben gemacht. Heute verfügen wir in der Tat über milligrammscharfe Emissions- und Immissionsgrenzwerte, die wir in der Sozialpolitik nicht finden. Wo hier Begriffe wie «sozial angemessene Arbeitsbedingungen» (Kinderarbeit), «Armut», oder «Chancengleichheit beim Zugang zu gesundheitlichen Leistungen» Verwendung finden, stehen in der Umweltpolitik eindeutig messbare Grenzwerte, deren Überschreitung kommunizierbar ist und einfordersames staat-

¹⁰ Entsprechende Abklärungen wurden nicht vorgenommen im Bundesamt für Sozialversicherung oder im Bundesamt für Gesundheit; beide Ämter sind federführend für wichtige Bestandteile der Eidgenössischen Sozialpolitik.

¹¹ Vgl. Philippe Warin et al., 2009.

liches Handeln zur Folge hat. Selbst staatliche Regulierung der Arbeitssicherheit, gesellschaftliche «charts of social responsiveness of business» oder firmeninterne Sozialregulierungen verfügen nicht über entsprechend klare Zielgrössen und Indikatoren.

(2) Zum Zweiten ist darauf zu verweisen, dass solche Zielgrössen im modernen, internationalen kapitalistischen System auch gar nicht erwünscht sind. Soziale Gefälle bleiben eine wichtige Determinante ökonomischer Investitionsentscheidungen internationaler Konzerne, die dank verfassungsrechtlicher Garantien (Eigentums-, Handels- und Gewerbefreiheit) politisch nur schwer zu überwinden sind. Solange Produkte, die unter menschenunwürdigen (sozialen) Bedingungen produziert werden, wirtschaftlich oder gar ökologisch attraktiv sind, bleiben sozial nicht nachhaltige Produktionsbedingungen unterthematziert. Widersprüche zeichnen sich nur in Randsegmenten solcher Märkte ab (z.B. Max Havelaar).

(3) Dieser Beitrag zeigt ausserdem, dass die Hauptachse des Nachhaltigkeitsdiskurses heute eindeutig zwischen Ökonomie und Ökologie verläuft. Die soziale Komponente der nachhaltigen Entwicklung wird ausserdem oft – unzutreffenderweise – der ökonomischen Dimension zugeschlagen. Darin liegt ein weiterer Grund dafür, dass ein expliziter Diskurs über diese Komponente ausbleibt. So genügt es z.B., dass die Entwicklungsländer insgesamt «mehr verdienen». Die zu diesem Zweck angestregten Marktöffnungen lassen die Frage nach den sozialen Bedingungen, unter denen die Produkte hergestellt werden, nicht selten aussen vor. Kinder- oder Sklavenarbeit, Frauen- und Ausländerausbeutung oder ethnische Diskriminierungen, die möglicherweise gerade mit Ursachen für den Erfolg solcher Produkte sind, gelten etwa im Rahmen des offiziellen Sprachgebrauchs der WTO immer noch als nebensächlich. Hauptsache ist, dass «der Preis stimmt».

(4) Schliesslich ist festzuhalten, dass die soziale Dimension der Nachhaltigkeit politisch erheblich umstrittener ist als die ökonomische und die ökologische Dimension. Im In- und im Ausland wird politisch gestritten über die Definition von «sozial gerechten Mindestlöhnen», von «Korruption», von «Sklaverei» oder von angemessenen «komparativen Wettbewerbsvorteilen» und dergleichen, als ob dazu ein Konsens über soziale «Minimalstandards» unmöglich zu erzielen wäre. Ökologisch (gesundheitlich begründete Grenzwerte) und ökonomisch als «objektiv» ausgegebene Minimalstandards (Amortisations- und Ratingregeln,

Minimal- und – neuerdings debattierte – Maximalrenditen) haben diesbezüglich einen leichteren Stand. Diese Werte werden von «Wissenschaftern» oder von Ökonomen (Notare/Buchhalter) «verwaltet», deren korporatistische Interessenvertreter erheblich stärker sind als jene der sozialen «Habenichtse», die weder in den Kaderschmieden der Ökonomen in St. Gallen oder Chicago noch in Johannesburg über politisch potente Vertreter verfügen.

Aus all diesen Gründen hat die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung keinen leichten Stand. Ihr fehlen professionelle Anwälte, die ihren – legitimen – Ansprüchen zum Durchbruch verhelfen. Wir appellieren daher an die wissenschaftliche Forschung, an Politik und Verwaltung und an die zahlreichen gesellschaftlichen Organisationen, die Bundesverfassung und die bundesrätliche Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung endlich in Gestalt triftiger und konkreter Postulate und entsprechender Indikatoren einzufordern. Kritisch zu betrachten sind dabei (neben der hier nicht behandelten Wirtschaftspolitik) insbesondere auch die angeblich unverdächtigen Sozial- und Umweltpolitiken.

Text: Peter Knoepfel