

Kapitel 3

Umweltpolitisches Regieren in der Schweiz

3.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in der Schweiz

Die Schweiz zählt zu den Konkordanz- oder Konsensdemokratien (vgl. Lijphart 1984). Einvernehmliche Konfliktregelung und Verhandlung sind dabei in der Schweiz besonders ausgeprägt. Merkmale dieses Systems sind insbesondere die Besetzung politischer Ämter nach dem Proporzsystem⁵⁷, die Beteiligung der vier wichtigsten Parteien an der Regierung (sog. „Zauberformel“), das Referendum (seit 1874) sowie verfassungsrechtlich festgelegte korporatistische Entscheidungsprozesse (insbesondere die „Vernehmlassung“). Zudem gilt die Schweiz als föderalster Staat der Welt mit speziellen Färbungen (Nicht-Zentralisierung, Subsidiarität, Solidarität, Kooperation). Zu den wichtigsten institutionellen Elementen der Schweiz gehört der föderalistische Staatsaufbau, den Braun (2003) als „dezentralen Föderalismus“⁵⁸ charakterisiert. Die Besonderheit des schweizerischen Föderalismus besteht im wesentlichen im vollständigen gewaltenteiligen institutionellen Aufbau jeder gebietskörperschaftlichen Ebene. Im Rahmen dieser spezifischen institutionellen Architektur lässt sich das Subsidiaritätsprinzip konsequent anwenden (Linder 1997: 448): Bei neuen politischen Aufgaben gilt der Grundsatz, dass politische Lösungen zuerst auf kommunaler Ebene gesucht werden. Erst im Fall von kommunalen Problemlösungsschwierigkeiten wird die Kompetenz an die Kantone weitergereicht. Die Kantone wiederum genießen Souveränität soweit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, d.h. die Kantone besitzen Staatshoheit und üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen worden sind (vgl. Wälti/Bullinger 2000: 82; Linder 1999: 139f.; Linder/Vatter 2001). Dabei gilt der einschränkende Grundsatz, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht immer vorgeht. Kantonale Souveränität und Gemeindeautonomie haben auch unterhalb der nationalen Ebene eine große Vielfalt institutioneller Strukturen entstehen lassen. So kennen die Kantone z.B. erweiterte direkt-demokratische Instrumente, indem neben der Verfassungsauch die Gesetzesinitiative zulässig ist. Bedeutend ist zudem das Finanzreferendum für wiederkehrende oder einmalige Finanzbeschlüsse. Auch wenn die Gemeindeautonomie je nach Kanton variiert, besitzen die Gemeinden insbesondere das Recht, Steuern zu erheben sowie das Recht zur selbständigen Erfüllung solcher Aufgaben, die nicht in der Kompetenz des Bundes oder der Kantone liegen (Linder 1999: 157).

Mit der Reform der Bundesverfassung im Jahr 1999 haben die Kantone die Möglichkeit bekommen, an der Außenpolitik des Bundes mitzuwirken. Die Kantone wirken an der Vorbereitung außenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 BV). In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise auch an internationalen Verhandlungen mit (vgl. Mayer 2001). Die Autonomie der Kantone beweist sich vor allem durch die ihnen gewährte Steuerhoheit, die sich sowohl auf den Ausgaben- als auch Einnahmenbereich bezieht (Armingeon 1997: 172;

⁵⁷ Hinsichtlich Sprache, Parteizugehörigkeit, Geschlecht.

⁵⁸ In Abgrenzung zum „unitarischen Föderalismus“ der Bundesrepublik Deutschland.

McKay 2000: 36). So sind zwischen 1950 und 1996 die kantonalen Einnahmen an den gesamten Einnahmen der öffentlichen Hand von 31.7 % auf 40.2 % gestiegen, während die Einnahmen des Bundes von 42.2 % auf 29.8 % sanken. Die Einnahmen der ca. 3.000 Gemeinden stiegen im selben Zeitraum von 26.1 % auf 30.0 % (Linder 1999: 147). Diese Werte haben sich so eingependelt, dass der Bund nur etwa 40% der öffentlichen Einnahme und 30% der Ausgaben kontrolliert, während der Rest zu gleichen Anteilen auf Kommunen und Kantone entfällt (Linder 1997: 448) Die extreme Dezentralisierung der Schweiz macht sich ebenfalls am weitgehend dezentralen Aufgabenvollzug bemerkbar.

Trotz der grundsätzlichen Ausrichtung in Richtung Kompetenztrennung, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten kooperative Muster und Verflechtungstatbestände entwickelt (Linder 1999: 159ff.). So garantiert der schweizerische Föderalismus den 26 Kantonen weitreichende Mitbestimmungsrechte in der Bundespolitik. Neben Bikameralismus (Ständerat/Nationalrat) und Mitwirkung am Vollzug (Vollzugsföderalismus) nennt Linder (1999: 142ff.) weitere sechs vertikale und drei horizontale Institutionen, mit denen die Kantone auf die Willensbildung und die Entscheidungsfindung des Bundes Einfluss nehmen können. Zu den horizontalen Institutionen zählen das Ständemehr (Zustimmung der Kantone bei Abstimmungen), die Standesinitiative (Art. 93,2 BV), das Kantonsreferendum (d.h. ein Referendum kann durch acht Kantone ergriffen werden⁵⁹), die Vernehmlassung, der Sprachenproporz und das föderale Parteiensystem. Die Konkordate, mit denen die Kantone gemeinsame Angelegenheiten inter-kantonal regeln, kantonale Direktorenkonferenzen sowie seit 1993 die Konferenzen der Kantonsregierungen stellen die drei wichtigsten horizontalen Institutionen dar. Die kurz aufgeführten kooperativen Elemente und Verflechtungen haben in der Schweiz jedoch nicht zu jener entscheidungsblockierenden Konstellation zwischen Bund und Kantonen geführt, wie sie Fritz W. Scharpf (1985) mit seiner Theorie der „Politikverflechtungsfalle“ für den deutschen Fall analysiert hat. Wesentlicher Grund dafür ist das Fehlen von „Gemeinschaftsaufgaben“ (wie im deutschen Fall) und die damit nicht vorhandenen formellen Kodezesionserfordernisse zwischen Bund und Kantonen (Linder 1999: 189).

Einzigartig im internationalen Vergleich ist die Zusammensetzung und Funktionsweise der schweizerischen Regierung, die als eine Art „Zwitter“ zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System gilt (Linder 1999: 219f). Diese Zwitterstellung erwächst aus der Tatsache, dass die schweizerische Regierung, der sogenannte „Bundesrat“, von der Bundesversammlung⁶⁰ gewählt wird, ohne dass die Fraktionsmehrheit mit der Regierung zu einer Machtbastion „verschmilzt“.⁶¹ Vielmehr ist die Regierung so unabhängig wie im Präsidialsystem, was wiederum dem Parlament und den darin ansässigen Regierungsfractionen große, aber nicht notwendigerweise wirksame Oppositionsspielräume gegenüber der Regierung eröffnet. Im Gegenzug kann es sich die Regierung ebenso leisten, Konflikte mit der Parlamentsmehrheit ohne wesentliche Folgen für die Ausrichtung der eigenen Politik auszutragen. Die Position des Bundesrates ist auch deshalb vergleichsweise stark, weil weder der Bundesrat als ganzes noch ein einzelnes Mitglied vom Parlament zum Rücktritt gezwungen werden können. An machtpolitischem Gewicht gewinnt die parlamentarische Opposition dagegen immer dann, wenn ihre Haltung einer nachfolgenden Volksabstimmung unterliegt (Linder 1997: 449). Eine weitere Besonderheit des schweizerischen Regierungssystem betrifft die Funktionsweise der Regierung als Kollegialbehörde. Dies bedeutet, dass keines der sieben Mitglieder, die jeweils Vorsteher

⁵⁹ Dieses Instrument ist jedoch noch nie benutzt worden (Linder 1999: 142).

⁶⁰ Die Bundesversammlung besteht aus National- und Ständerat-

⁶¹ Der Bundesrat wird auf vier Jahre gewählt und besteht aus sieben Mitgliedern, die von der Bundesversammlung einzeln gewählt werden.

eines Departements⁶² sind, mit Weisungsrecht innerhalb des Bundesrates ausgestattet sind. Aus dieser Konstellation ergibt sich ein hoher Kollegialitäts- und Konsenszwang innerhalb der Regierung: Entscheidungen innerhalb des Bundesrates werden zwar nach innen mit einfacher Mehrheit getroffen, nach außen jedoch gemeinsam vertreten und verantwortet. Das permanente Streben nach Proporz und Konkordanz wird in der regionalen und parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates exemplarisch deutlich: So stehen den Deutschschweizern (65% der Bevölkerung) vier Sitze im Bundesrat zu, den westschweizerischen *Romands* (französisch sprechende Bevölkerung mit 18,5%) deren zwei und den italienischsprechenden Schweizern des Kantons Tessin (6,5% der Bevölkerung) ein Sitz. Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates wird seit dem Jahr 1959 mit der „Zauberformel“ geregelt, die besagt, dass die Regierung aus zwei Vertretern der Freisinnigen Partei, zwei der Christlich-Demokraten, zwei der Sozialdemokraten und einem Vertreter der Volkspartei besteht. Im internationalen Vergleich gewährleistet diese Konstellation eine außergewöhnlich hohe politische Stabilität, entschärft zugleich den Parteienstreit und erleichtert die soziale Integration einer regional und kulturell segmentierten Gesellschaft.

Die Schweizer Verfassung sieht außerordentliche Partizipationsrechte für das Volk vor (vgl. Bucheli 1979; Feld/Kirchgässner 2000; Linder 1998; Papadopoulos 2001), von denen die wichtigsten Konkordanzzwänge im politischen Prozess ausgehen. Direktdemokratische Elemente bilden insbesondere das obligatorische und das fakultative Referendum sowie die Volksinitiative. Mit dem Instrument des Referendums hat das Volk die Möglichkeit, über Parlamentsentscheide im nachhinein zu befinden. Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie unbefristete Staatsverträge unterliegen dem fakultativen Referendum.⁶³ Der obligatorischen Nachentscheidung durch Volk und Stände (Kantone) unterliegen Verfassungsänderungen und der Beitritt zu supranationalen Organisationen. Im Rahmen einer Volksinitiative können Schweizer einen Volksentscheid über eine von ihnen gewünschte Änderung der Verfassung verlangen.⁶⁴ Die Wirkung der direktdemokratischen Partizipationsrechte auf Politikprozesse und -ergebnisse wird grundsätzlich als prozessverlangsamend und modernisierungsverzögernd betrachtet (Linder 1994: 99f.). Bei näherer empirischer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Wirkungen dieser partizipativen Rechte differenziert zu betrachten sind und im Zusammenhang mit dem jeweiligen Typ des Referendums stehen können: Analytisch vereinfachend gesagt, entfaltet das fakultative Referendum eine bremsende Wirkung zugunsten des Status quo, da mit seiner Hilfe parlamentarische Innovationen a posteriori verhindert werden können. In der Praxis wirkt sich dieses Drohpotential vor allem in der Ausbildung eines prälegislativen Verhandlungssystems aus, in dem die Partizipation aller referendumsfähigen Kräfte gesichert wurde, um parlamentarische Gesetze „referendumssicher“ zu machen (Neidhart 1970: 287ff.). Leonhard Neidhart (ebd.) prägte für diese Konstellation erstmals den Begriff von der „Verhandlungsdemokratie“. Von der Volksinitiative dagegen gehen eher innovatorische Wirkungen aus, weil mit diesem Instrument gesellschaftliche Anliegen auf die politische Agenda gebracht werden können, die von den etablierten politischen Kräften außer Acht gelassen werden (Linder 1997: 455).

⁶² Vergleichbar mit einem Ministerium.

⁶³ In diesem Fall kommt es zu einer Volksabstimmung, falls dies 50.000 Bürgerinnen und Bürger verlangen.

⁶⁴ Damit eine Initiative zustande kommt, braucht es innerhalb einer Sammelfrist von 18 Monaten die Unterschriften von 100.000 Stimmberechtigten. Nachdem eine große Reform der Volksrechte im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 am Nationalrat gescheitert war, streben Bundes-, Stände- und Nationalrat seit 2001 im Rahmen einer sog. „kleinen“ Reform der Volksrechte an, eine allgemeine Volksinitiative einzuführen, die auch auf Gesetzesstufe umgesetzt werden kann (Neue Zürcher Zeitung, 21.3.2002, „Initiativen künftig nicht nur auf Verfassungsebene möglich“).

Gesetzgebungsverfahren sind in der Schweiz von der starken Beteiligung der Kantone und Interessengruppen in der vorparlamentarischen Phase geprägt.⁶⁵ Das Vernehmlassungsverfahren garantiert den Betroffenen als ein zentrales Element der Schweizer Konkordanz schriftlich Stellung zu beziehen, bevor die betreffenden Gesetze beschlossen werden. Im Falle der Kantone sieht Art. 45 der Bundesverfassung (BV) deren Partizipation vor, wenn kantonale Interessen betroffen sind. Faktisch werden die Kantone jedoch zu jeder Vorlage eingeladen, sich zu äußern (Linder 1999: 299). Erst nach Auswertung der Ergebnisse der Vernehmlassung verabschiedet der Bundesrat die Vorlage in einer Botschaft an das Parlament.⁶⁶ Eine entscheidende Rolle für den vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess spielen die Verbände, insbesondere die Wirtschafts- und Berufsverbände, die in der Schweiz eine außerordentlich starke Position genießen. Durch die formale Institution der Vernehmlassung darf man das schweizerische System der Interessenvermittlung grundsätzlich als korporatistisch einstufen, wobei zwei wesentliche Unterschiede zu anderen Typen des europäischen Korporatismus auszumachen sind (Katzenstein 1985): Erstens regeln die Vernehmlassungen nicht nur die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, und zweitens ist der Einfluss der Arbeitnehmer schwächer z.B. als in Österreich (vgl. Linder 1997: 465). Typisch für korporatistische Strukturen ist wiederum, dass die schweizerischen Verbände oft am Vollzug der politischen Maßnahmen beteiligt sind.

Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten ist in der Schweiz die Stellung der Parteien schwach und der Parteienwettbewerb nicht sehr ausgeprägt. Die Schwäche der schweizerischen Parteien hat im wesentlichen mit drei Faktoren zu tun: Sie haben keinen Platz in der eidgenössischen Verfassung, erhalten kaum staatliche Finanzierung und finden aufgrund der föderalistischen Tradition und kantonalen Eigenständigkeit wenig Zusammenhalt auf Bundesebene (Kriesi 1995; Linder 1999: 79ff; Linder 1997: 461). Mangelnde organisatorische Professionalisierung, politische Fragmentierung, Ressourcenabhängigkeit durch Drittfinanzierung sowie Bedeutungsschwund im Wettbewerb mit anderen gesellschaftlichen Interessengruppen und den Medien gelten als einschneidendste Folgen dieser Konstellation (Linder 1999: 103; Neidhart 1986).

3.2 Weltwirtschaftliche Offenheit der Schweiz

Die Schweiz gehört seit dem 19. Jahrhundert zu den offensten Volkswirtschaften im internationalen Maßstab. Erklären lassen sich die traditionell starken Handelsverflechtungen im wesentlichen mit drei Faktoren: Der Kleinräumigkeit des Landes, dem Rohstoffmangel und der (am Nahrungsangebot gemessenen) Überbevölkerung.⁶⁷ Aufgrund der ungünstigen klimatischen Bedingungen war die Schweizer Importstruktur dabei vor allem von der Einfuhr großer Mengen an Getreide (Kornpolitik) und Salz geprägt, während der Export lange Zeit vom Viehhandel und der Ausfuhr von Viehprodukten bestimmt wurde. Neben diesem Zweig entwickelte sich seit dem 18. Jahrhundert der Export von Fertigwaren zu einem Schrittmacher des Schweizer Exports. Zu jenen zählten insbesondere die Textilbranche – mit der Baumwollindustrie in der Ostschweiz sowie der Indienne-Produktion bei Genf und Neuenburg – die westschweizerische Uhrenindustrie und nicht zuletzt das Buchdruck- und

⁶⁵ Zur vorparlamentarischen Phase („informeller“ Entscheidungsprozess) zählen außerdem die Entwurfsarbeiten der Expertenkommissionen (vgl. Linder 1999: 299).

⁶⁶ Vgl. „Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (Stand am 1. Juli 1996)“, SR 172.062.

⁶⁷ Vgl.: Historisches Lexikon der Schweiz (2002): Wirtschaftsgeschichte, zu finden in <<http://www.sn1.ch/dhs/externe/protect/deutsch.htm>>[zitiert am 12.03.2003].

Verlagwesen. Ein entscheidender Schritt für die weitere Integration in die Weltwirtschaft bildete der Anschluss der Schweiz an das europäische Eisenbahnnetz im 19. Jahrhundert und der Bau des Gotthard-Tunnels, der im Jahr 1880 fertiggestellt wurde. Bis in die Neuzeit hinein wurde der Import von Gütern des täglichen Bedarfs (Nahrungsmittel, Energieträger etc) dominiert, der Export dagegen von Fertigwaren mit hoher Wertschöpfung, was allerdings nicht in einem Handelsüberschuss resultierte.

Um die Handelsbilanz zu verbessern, reagierte die Schweizer Wirtschaft mit einer Spezialisierung auf den Dienstleistungssektor, wozu im 19. Jahrhundert vor allem der Ausbau der Banken- und Versicherungsbranche sowie des Tourismus gehörten. Im Bereich der gewerblichen Industrie machte die Schweizer Wirtschaft seit etwa 1912 bis etwa ins Jahr 1937, also in der Zwischenkriegszeit, einen drastischen Strukturwandel mit, der sich insbesondere im Niedergang der Textilindustrie und der Baumwollproduktion und dem etwa gleichzeitigen Aufstieg des Exports von Metallwaren und elektrischen Geräten, der Chemischen Industrie, des Maschinenbaus der Pharmaindustrie zeigte.⁶⁸

Betrachtet man die Ausfuhren nach Warenart im Jahr 2001, so wird deutlich, dass insbesondere die Bereiche der Chemikalienproduktion⁶⁹ (31,8%), der Maschinen, Apparate und Elektronik (27,3%) sowie der Maschinenbau (15,3%) den vergleichsweise höchsten Ausfuhrwert generieren. Der Anteil von Import- und Exportströmen am Bruttoinlandsprodukt ist am internationalen Maßstab gemessen hoch (OECD 1999): Noch im Jahr 1996 betragen die Gesamtausfuhren 36% und die Gesamteinfuhren 32% des Bruttoinlandsprodukts (OECD 1999a : 42). Dieser hohe Wert ist zwischenzeitlich etwas gesunken, was aber zu keiner grundsätzlichen Neubewertung der Bedeutung des Außenhandels für das Schweizer Bruttoinlandsprodukt führt.⁷⁰ Der größte Teil des Handels wickelt die Schweiz mit den Staaten der Europäischen Union ab, sowohl beim Export als auch beim Import (EVD 2001; OECD 1999) So gingen im Jahr 2000 58,8 % der Ausfuhren in die Mitgliedstaaten der EU, 74,5 % der Einfuhren kamen aus diesen Ländern. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), zu dem neben den EU-Staaten auch noch Liechtenstein, Norwegen und Island gehören, vereinigte im Jahr 2000 59,2% der schweizerischen Exporte und 74,8% der Importe der auf sich (EFD 2001). Neben diesen Staaten zählt die USA zu den wichtigen Handelspartnern der Schweiz.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Aufbau eines internationalen Handels-, Kapital-, Information- und Verkehrsnetz für die Schweiz von entscheidender wirtschaftspolitischer Bedeutung war. Zum einen förderte die internationale Verflechtung der Schweiz die Tendenz, rentable Spezialisierungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich anzustreben, zum anderen begünstigte die Schweizer Exportorientierung die Entwicklung qualitativ hochstehender Güter, da sich der Konkurrenzkampf auf den internationalen Absatzmärkten nur so bestehen ließ. Die hohe Importquote führte in den Schweizer Wirtschaft wiederum zu einheimischen Konkurrenzeffekten, was den Zwang zur Innovation erhöhte und dadurch weitere Wachstumseffekte mit sich brachte. Schon vor der Zeit des Ersten Weltkriegs war etwa ein Drittel der Schweizer Bevölkerung von der Außenwirtschaft abhängig und seit den 1990er Jahren wird fast jeder zweite Franken im Ausland verdient (EVD 2001). Neben den Benelux-Ländern, Schweden, Singapur gehört die Schweiz zu den weltoffensten Volkswirtschaften (vgl. Foreign Policy/AT Kearny 2002) : Sie steht in bezug

⁶⁸ So lag der Anteil der Textil- und Bekleidungsindustrie gemessen am gesamten Exportvolumen im Jahr 1840 bei 72,5%, im Jahr 1890 bei 57,2%, im Jahr 1912 bei 44,1%, 1927 bei 20,1% und im Jahr 1999 bei vernachlässigenswerten 3,1%. Exemplarisch dagegen verhält sich der Aufstieg des Exportanteils von Metallwaren und elektrischen Geräten, der allein zwischen den Jahren 1912 und 1937 einen Sprung von 28,1% auf 50,3% machte.

⁶⁹ Darunter fallen auch die Pharmazeutika.

⁷⁰ Der Anteil der Gesamtausfuhren am BIP für das Jahr 1998 betrug 29,8%, der Gesamteinfuhren 29,7% (OECD 1999).

auf die Warenexporte an 19., gemessen an den Warenimporten an 17. Stelle und zählt zudem mit einem Kapitalbestand an Direktinvestitionen von etwa 250 Milliarden Franken zu den zehn bedeutendsten Investorenländern weltweit (EVD 2001).

3.3 Umweltsituation in der Schweiz

Der Umweltraum Schweiz ist vor allem durch eine hohe Bevölkerungsdichte (171 Personen pro Quadratmeter) gekennzeichnet, wobei die verschiedenen Landesteile unterschiedlich dicht besiedelt sind (BFS/BUWAL 1997). Die Bevölkerungsschwerpunkte konzentrieren sich vor allem auf die Regionen des Mittellandes, des Juranordfußes und des Südtessin. In diesen Regionen befinden sich die großen und mittelgroßen Städte und Agglomerationen wie Zürich, Bern, Lausanne, Genf und Lugano. Da in der Schweiz die Siedlungsfläche aufgrund der spezifischen geologischen Begebenheiten (Gebirge, Geröll, Eis, Schnee, Alpweiden und Gewässer) relativ gering ist, beträgt der Anteil der tatsächlichen Siedlungsfläche zwischen 6,5 und 7%. Das kontinuierliche Bevölkerungswachstum der vergangenen 50 Jahre hat unter diesen Bedingungen zu einer starken Zersiedelung und zu Umweltbelastungen geführt (BFS/BUWAL 1997 : 194). Ein weiterer umweltbelastender Faktor in der Schweiz ist die Landwirtschaft: Etwa 25% der Schweiz wird landwirtschaftlich genutzt, wobei die jahrzehntelange Steigerung der Erträge durch die intensive Produktion mit Düngemitteln und die entsprechende Boden- und Wasserbelastung erkauft wurde. Eine weitere wichtige Rolle für den Umweltraum spielt vor allem die starke Zunahme des Straßengüterverkehrs, der hohe Motorisierungsgrad der Schweizer Bevölkerung sowie das erhebliche Wachstum beim Flugverkehr (ebd.). Nicht zu unterschätzen ist die Umweltbelastung durch den Fremdenverkehr in der Schweiz. Dabei machen sich die Auswirkungen des Tourismus insbesondere in einem hohen Verkehrsaufkommen, im Bau von Unterbringungsmöglichkeiten und in den extensiv ausgeübten Freizeitaktivitäten (Skifahren, Gleitschirmfliegen etc) in Natur bemerkbar (ebd. : 240).

Bei der Beurteilung der Umweltsituation kam die OECD (1999a) in ihrem erstmaligen Umweltprüfbericht zur Schweiz zu folgenden Ergebnissen: Der Prüfbericht bescheinigt der Schweiz beachtliche Erfolge v.a. in den Bereichen Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Abfallbewirtschaftung und Lärmschutz. Insbesondere im Bereich des technischen Umweltschutzes erhält die Schweiz mehrheitlich gute Noten. Der schweizerischen Verkehrspolitik wird eingeräumt, dass sie gleichsam als Modell für andere OECD-Staaten dienen kann. Im Bereich des technischen Umweltschutzes empfiehlt das OECD-Expertenteam der Schweiz vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen, um die Belange der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes in die Verkehrs-, Energie-, Raumplanungs- und Steuerpolitik zu integrieren.

Als Schwachstellen der Schweizer Umweltpolitik kritisiert die OECD (1999a) vor allem den großen Verlust an Naturräumen sowie den damit verbundenen Artenschwund. Daraus folgend verortet der OECD-Bericht den größten Handlungsbedarf für die Schweiz im Bereich des Natur-, Arten- und Landschaftsschutzes, der insbesondere durch umweltbelastende Faktoren wie Zersiedelung und intensive Landwirtschaft entsteht. Hinsichtlich der Anzahl bedrohter Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität) liegt die Schweiz sogar in der „Spitzengruppe“ der OECD-Staaten. Um dieses Problem zu entschärfen, müssen nach Ansicht der OECD Naturschutz-Anliegen in der Landwirtschaftspolitik, der Raumplanung und der Infrastrukturplanung mehr Gewicht erhalten. Soll das zu diesem Zweck geschaffene Landschaftskonzept Schweiz (LKS) erfolgreich sein, bedarf es laut OECD messbarer Zielbestimmungen und einer griffigen Erfolgskontrolle. Auch die Neuausrichtung der

Landwirtschaftspolitik dürfte zu einer Verminderung der schädlichen Umweltauswirkungen führen. Im Bereich Naturschutz empfiehlt die OECD der Schweiz folgende Neuorientierung: Einen stärkeren und frühzeitigen Einbezug von Anliegen des Naturschutzes in die Infrastrukturplanung, Raumplanung und Regionalpolitik sowie eine Stärkung der Partnerschaft zwischen Behörden aller Stufen, Wirtschaft und Wissenschaft im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt. Zudem soll gewährleistet werden, dass ausreichende Finanzmittel, beispielsweise für eine dynamischere Schutzzonenpolitik und die Schaffung ökologischer Vernetzungen, bereitgestellt werden.

Hinsichtlich der Frage steuerungspolitischer Maßnahmen und Innovationen, lobt die OECD die Neuausrichtung der Umweltpolitik, die auf eine verstärkten Mix von umweltrechtlichen Instrumenten setzt. Nach Ansicht der OECD sind in der Schweiz jedoch die dazu erforderlichen wirtschaftlichen Analysen und Evaluationen, einschließlich statistischer Daten, noch wenig entwickelt. Die wichtigsten Handlungsempfehlungen der OECD zu dieser Neuausrichtung bestehen in der Umsetzung des Verursacherprinzips und Verringerung von umweltschädigenden Subventionen, d.h. beispielsweise in der Einführung einer ökologischen Steuerreform, eines durchgreifenden Systems von Abwassergebühren oder in der Erhöhung der Treibstoffabgaben. Eine weitere Handlungsempfehlung besteht in der Umsetzung des Kooperationsprinzips, was vor allem über freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft, über verstärkte Kooperationen auf allen Verwaltungsebenen sowie mit Hilfe der vermehrten Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden soll. Eine starken Handlungsbedarf sieht die OECD auch in der Förderung des Resultate-Monitorings und Prüfung der Kosteneffizienz von Umweltmaßnahmen.

Im Bereich des internationalen Umweltschutzes werden die Resultate der Schweiz von der OECD als außergewöhnlich beurteilt. Diese Einschätzung gründet vor allem auf den erfolgreichen Maßnahmen, welche die Schweiz zur Verminderung ozonschichtzerstörender Stoffe, zur Reduktion der NO_x- und SO_x-Emissionen sowie zum Schutz der Gewässer getroffen hat. Der Einsatz zugunsten verpflichtender Umwelt- und Sozialbestimmungen im Bereich des internationalen Handels wird ebenfalls gewürdigt. Handlungsbedarf macht die OECD hingegen bei der Kontrolle chemischer Substanzen aus, wo die schweizerische Gesetzgebung in Einklang mit internationalen Empfehlungen zu bringen ist.

3.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in der Schweiz

3.4.1 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration

In der Schweiz entwickelte sich die moderne Umweltpolitik als Bereich der Staatstätigkeit in den 1960er und 1970er Jahren. Die älteste Schweizer Umweltgesetzgebung ist das *Eidgenössische Forstpolizeigesetz* aus dem Jahr 1876, das im Kern dem modernen Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtet ist, jeder Generation das Anrecht auf die gleichen Ertragsmöglichkeiten zuzugestehen (BUWAL 2001, vgl. Knoepfel 1997: 179). Entwicklungsgeschichtlich betrachtet begann der moderne umweltrechtliche Kapazitätsaufbau im Jahr 1966 mit der Verabschiedung des *Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz* (SR 451). Dieses Gesetz gilt deshalb als grundlegend, weil es erstmals die Rechte und Pflichten der öffentlichen Behörden im Bund und in den Kantonen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz definierte. Im Bereich des Wasserschutzes gab es in den 1970er Jahren die

ersten systematischen Politiken auf nationaler Ebene. So wurde das Wasserschutzgesetz von 1955 im Jahr 1972 durch Subventionsmechanismen ergänzt und im Jahr 1975 folgte die erste systematische Politik zur Begrenzung von Emissionen in Gewässer durch Grenzwertsetzungen (vgl. Knoepfel 1997). Im Fall der Luftreinhaltungspolitik orientierte man sich an den Vorgaben der Stockholm-Konferenz von 1972; umgesetzt wurden diese Vorgaben sowohl auf städtischer als auch auf kantonaler Ebene. Obwohl gerade die Kantone in der Folgezeit ihre Bemühungen im Bereich Umweltschutz verstärkten, zeigte sich, dass die Schweiz im europäischen Vergleich in den Bereichen Luft, Chemikalien und Lärm erst spät gesetzgeberisch tätig wurde. Zudem wurden viele wichtige Umweltgesetze erst gegen Mitte und Ende der 80er Jahre implementiert.

Entscheidend für die moderne umweltrechtliche Entwicklung der Schweiz waren im wesentlichen zwei politische Entscheidungen: Zum einen die Verabschiedung eines integrierten Umweltgesetzes, des Schweizerischen Umweltschutzgesetz (USG) durch das Parlament im Jahr 1983 und dessen Inkraftsetzung im Jahr 1983; zum anderen die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatszweck in die eidgenössische Bundesverfassung. Die Entscheidung über die Aufnahme des Umweltschutzes in die eidgenössische Verfassung fiel im Jahr 1999, seitdem hat die Umweltpolitik in der Schweiz Verfassungsrang: Sie ist als Staatszweck in Artikel 2, Abs. 4 der neuen Bundesverfassung (BV vom 18. April 1999, Stand 2001) verankert. Ihre Orientierung findet sie am Grundsatz der Nachhaltigkeit, auf die in Artikel 73 der Bundesverfassung Bund und Kantone verpflichtet werden. Für die Integration des Umweltschutzes in die eidgenössische Verfassung hat das Schweizer Umweltschutzgesetz (USG) als Basis die entsprechende Neuausrichtung eingeleitet. Generell gilt, dass die zunehmende Regelungsdichte des Umweltrechts für eine gestiegene Bedeutung der Gerichtsbarkeit sorgt, wobei sich sowohl die kantonalen Verwaltungsgerichte als auch das schweizerische Bundesgericht als Garanten für die strenge Anwendung des umweltpolitischen Bundesrechts erwiesen (Klöti et al. 1999).

In einer systematischen Perspektive wird das Schweizer Umweltrecht in drei verschiedene Rechtsdimensionen geteilt: In ein primäres und ein sekundäres Umweltrecht sowie in Staatsverträge, die dem Umweltrecht dienen.⁷¹ Im Bereich des primären Umweltrechts verfügt der Bund heute über acht Bundesgesetze. Dabei sind das Umweltschutz-, das Gewässerschutz-, das Wald- und das Natur- und Heimatschutzgesetz hervorzuheben. Wichtigster Bestandteil des primären Umweltrechts ist das Schweizer Umweltschutzgesetz (USG/ SR 814.01), das 1983 vom Parlament verabschiedet wurde, allerdings mit einer Implementationsverzögerung von zwei Jahren erst im Jahr 1985 in Kraft trat. Die Tatsache, dass die Gesetzesinitiative zum USG kein Referendum hervorrief, lässt sich als Indiz für eine breite gesellschaftliche und politische Unterstützerkoalition werten, wobei das USG insbesondere von der Sozialdemokratischen Partei vorangetrieben wurde. Das USG wird als „Initialzündung“ der modernen Schweizer Umweltpolitik betrachtet, da mit dessen Umsetzung ein deutlicher umweltpolitischer Kapazitätsaufbau im politisch-administrativen Bereich sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene erfolgte und zudem ein deutlicher Ausbau der personellen sowie finanziellen Ressourcen bewirkt wurde (Knoepfel 1997). Diese institutionelle Schubkraft geht insbesondere auf die Regelung im Artikel 42 (USG) zurück, die alle Kantone für die Beurteilung von Umweltschutzfragen zur Einrichtung einer Fachstelle verpflichtet.⁷²

⁷¹ Vgl. http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_recht/gesetze/geltendes_uwr.

⁷² Das Bundesumweltrecht fordert von den Kantone die Einrichtung von acht Fachstellen (Luft, Wasser, Boden, Abfall, Stoffe, technische Risiken, Natur, Lärm), vgl. Knoepfel, Peter 2002: Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik. In: Benz, Arthur und Gerhard Lehmbuch (Hrsg.): Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und analytischer Perspektive. Opladen.

Generell verfolgt das USG das Ziel, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten (Art. 1 Abs. 1, vgl. dazu BUWAL 2000). Zu seinen allgemein-konzeptionellen Vorgaben gehört das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2), das Prinzip der Schadensbekämpfung an der Quelle (Art. 11 Abs.1) und die Kostendeckung von Umweltschäden durch das Verursacherprinzip (Art. 2; Art. 32). In Artikel 13 – 15 wird die Schädlichkeits- bzw. Lästigkeitsgrenze grundsätzlich anhand von Immissionsgrenzwerten definiert. Das Immissionsschutzkonzept ist dabei zweistufig organisiert: Grundsätzlich gelten überall vorsorgliche Emissionsbegrenzungen, d.h. auch in jenen Fällen, in denen die Belastungen die Immissionsgrenzwerte nicht erreichen (Art. 11 Abs. 2); zusätzliche und verschärfte Emissionsbegrenzungen finden dann Anwendung, wenn es darum geht, Immissionsgrenzwert-Überschreitungen zu vermeiden bzw. zu beheben (Art. 11 Abs. 3).

Auf materieller Ebene bezieht sich das Gesetz auf folgende Sachbereiche: Immissionen (Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen; nichtionisierende Strahlen), Katastrophenschutz, umweltgefährdende Stoffe, umweltgefährdende Organismen, Abfälle, Belastungen des Bodens. Das USG vereinigt damit außer dem Gewässerschutz alle Bereiche des technischen Umweltschutzes und enthält bereichs- und sogar gesetzesübergreifende Vollzugsinstrumente wie die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Störfall-Risiko-Beurteilung (BUWAL 2000). In der prozeduralen Dimension enthält das USG die entscheidende Neuerung, dass für die Schweizer Umweltschutzorganisationen ein Verbandsbeschwerderecht existiert (Artikel 55, 1), wenn es um die Errichtung von Anlagen geht, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Dieses Recht gilt für die kantonale- und die Bundesebene (Artikel 55, 3). Aus steuerungspolitischer Sicht ist insbesondere die 1997 in Kraft getretene Revision und damit verbundene Neuausrichtung des USG von Belang. Neben wichtigen polizeirechtlichen Ergänzungen (insbesondere Gen- und Biotechnologie, Sanierung von Altlasten) bekennt sich die Revision zum marktwirtschaftlich orientierten Umweltschutz und führt dem gemäß erstmals Lenkungsabgaben ein (Art. 35a – 35c). Sie setzt zudem auf die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Art. 41a) und führt als weiteres neues Instrument eine breite Umwelthaftpflicht ein. Zusammen mit dem CO₂-Gesetz, das ähnliche Instrumente vorsieht, soll damit der kantonale Vollzug des Gesetzes stark entlastet und die Eigenverantwortung insbesondere der betroffenen Wirtschaftskreise gefördert werden (Art. 43).

Das sekundäre Schweizer Umweltrecht bezieht sich auf jene Bundesgesetze und Verordnungen, deren primärer Regelungsbedarf andere Politikfelder betrifft, aber gleichzeitig die Umweltpolitik als Querschnittsmaterie berühren. Dazu gehören insbesondere die gesetzlichen Regelungen zur Raumplanung, Landwirtschaft, Energie, Luftfahrt und Straßenverkehr.⁷³ Die dritte Dimensionen des Schweizer Umweltrechts handelt von den internationalen Vereinbarungen und Staatsverträgen, welche die Schweiz im Zusammenhang mit dem Umweltschutz abgeschlossen hat. Zu den wichtigsten Abkommen zählen die zahlreichen internationalen Umweltregime, deren Abkommen und Protokolle⁷⁴ sowie die Verträge, die von der Schweiz mit der Europäischen Union oder einzelnen Mitgliedsstaaten der EU ausgehandelt wurden.⁷⁵

⁷³ Vgl. BUWAL (2003): *Geltendes Umweltrecht*, zu finden in http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_recht/gesetze/geltendes_uwr/index.html#id138578500 [zitiert am 12.03.2001].

⁷⁴ Wie z.B. das Montrealer Abkommen von 1987 zum Schutz der Ozonschicht, das Basler Abkommen zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung von 1989, oder das Klimaschutzprotokoll von Kioto aus dem Jahr 1997.

⁷⁵ Wie z.B. das Abkommen von 1992 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Transitabkommen) oder das Übereinkommen von 1991 zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention).

3.4.1.1 Institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration auf der Bundesebene

Traditionell wurden die Umweltbelange auf nationaler Ebene in der Schweiz vom Bundesamt für Gewässerschutz übernommen. Im Jahr 1972 wurde dieses Amt in ein Bundesamt für Umwelt umgewandelt und im Jahr 1989 mit dem früheren Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz fusioniert und reorganisiert. Hauptakteur der Schweizer Umweltpolitik auf nationaler Ebene ist seitdem das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Das BUWAL ist als Bundesbehörde für die gesamtschweizerische Umwelt und für die Erarbeitung der Gesetze und Verordnungen auf nationaler Ebene zuständig. Dazu kommt die Aufgabe der Beratung, Unterstützung und Aufsicht der Vollzugsbehörden, die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, die Zusammenarbeit mit umweltpolitischen NGOs und den Wirtschaftsverbänden sowie die Beratung und Information der Bevölkerung in Umweltschutzangelegenheiten.⁷⁶ Auch die Aufgabe wissenschaftlicher Expertise zur Umweltpolitik wird in der Schweiz hauptsächlich vom BUWAL geleistet. Eine weitere zentrale Aufgabe des Amtes besteht in der Koordination und der Aktivität in der internationalen Umweltpolitik. Das BUWAL verfügt über 330 Planstellen und über ein Jahresbudget von etwa 530 Millionen Franken.

Bis ins Jahr 1997 unterlag das BUWAL der Aufsicht des Departements des Innern, seit 1998 ist es organisatorisch dem Eidgenössischen Department für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) unterstellt, das ebenfalls 1997 im Rahmen der allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR)⁷⁷ aus dem ehemaligen EVED (Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement) reorganisiert wurde.⁷⁸ Mit der Integration des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) im Jahr 2000 und einer Gesamtanzahl von derzeit acht unterstellten Bundesämtern hat sich das UVEK zu einem „umfassenden Infrastruktur- und Umweltdepartement“ entwickelt (Widmer et al. 2000). Das Generalsekretariat (GS) des UVEK dient dabei als Schaltstelle zwischen Politik (Parlament, Bundesrat, Departements) und der Verwaltung, d.h. insbesondere den Bundesämtern. Das UVEK orientiert sich in seiner Strategie zur Legislaturperiode 1999-2003 am übergreifenden Leitbild der nachhaltigen Entwicklung.⁷⁹

Diese Orientierung steht in engem Zusammenhang mit der Verabschiedung der Strategie „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“, die am 9. April 1997 den Schweizer Bundesrat passierte. Die schweizerische Nachhaltigkeitsstrategie basiert im wesentlichen auf der Arbeit zweier Gremien: Zum einen auf dem Arbeitsbericht des „Conseil du développement durable“, der gemeinsam vom BUWAL, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und dem ehemaligen Bundesamt für Außenwirtschaft (BAWI) eingesetzt wurde. Zum anderen auf dem Bericht des Interdepartementalen Ausschuss Rio (IDARio), der im Jahr 1993 seine Arbeit aufnahm und 1997 den Bericht „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Stand der Realisierung“ zu Händen des Bundesrats übergab. Dessen Vorsitz wechselt jährlich zwischen dem DEZA, dem BUWAL und dem SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft). Das Arbeitsziel des IDARio, der personell aus den Amtsdirektoren der Bundesämter zusammengesetzt ist, liegt vor allem in der Koordination der unterschiedlichen Politikfelder und damit verbundenen Interessen; der Rat verfügt jedoch über keine Entscheidungskompetenz. Mitte des Jahres 2000

⁷⁶ Vgl. BUWAL (2003) Das BUWAL, zu finden in <<http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/info/buwal/index.html>> [zitiert am 12.03.2003].

⁷⁷ Vgl. dazu die Regierungs- und Verwaltungsreorganisationsverordnung (RVOR; 172.010) vom 21. März 1997.

⁷⁸ Vgl. UVEK (2001) Departementstrategie UVEK, zu finden in <http://www.uvek.admin.ch/imperia/md/content/g_s_uvek2/d/2.pdf> [zitiert am 12.03.2003].

⁷⁹ Ebd.

wurde das Sekretariat des IDario an das ARE delegiert, das zu diesem Zweck eine eigene Stabstelle bildete und seitdem als horizontale Koordinationsplattform für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie dient. Zur besseren vertikalen Koordination wurde zudem das „Forum Nachhaltige Entwicklung“ geschaffen, an dem sich der Bund – vertreten vom ARE, die Kantone und alle größeren Städte der Schweiz beteiligen. Mit dieser Kompetenzzuteilung gehört das ARE ebenfalls zur relevanten umweltpolitischen Akteurskonstellation auf institutionell-administrativer Ebene.

Die Kapazitätsbildung im originären Umweltpolitikbereich hat vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu einem Ausbau umweltpolitischer Kompetenzen in anderen Bundesämtern geführt (z.B. für Gesundheit, Energiewirtschaft, Verkehr etc.). Insbesondere die administrative Vertretung der Wirtschaftsinteressen, heute repräsentiert durch das SECO, hat seine lange Zeit reine Abwehrhaltung gegenüber Umweltschutzfragen in dieser Zeit aufgeben und eine Umweltstelle eingerichtet, die bis heute kontinuierlich ausgebaut wird. Deren Aufgabe besteht im wesentlichen in der Koordination mit dem BUWAL, der Beurteilung der Wirtschaftsrelevanz aller umweltpolitischen Gesetze und Richtlinien sowie in der Erarbeitung von Vermittlungsvorschlägen.

3.4.1.2 *Koordinationsanforderungen zwischen Umweltamt und Ministerium: BUWAL und UVEK im Zusammenspiel*

Die oben geschilderte administrative Organisation der Schweizer Umweltpolitik macht deutlich, dass zwischen den Ämtern und dem Departement generell ein hoher Koordinations- und Abstimmungsbedarf besteht. Die Koordination und Prozessorganisation zwischen der Amtsebene (wie z.B. dem BUWAL) und der Departementebene (UVEK) verläuft nach zwei Verfahren: Zuerst nach dem gesetzlichen Grundsatz der verwaltungsinternen Ämterkonsultation (Art. 4 RVOR) Dieser legt fest, dass „bei der Vorbereitung von Anträgen das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme“ einlädt. Konkret bedeutet dies, dass das für ein Geschäft federführende Bundesamt vor der Antragsstellung an den Bundesrat allen anderen interessierten Ämtern (innerhalb oder außerhalb des Departements) seine Vorschläge zur Stellungnahme darzulegen hat (Klöti et al. 1999: 176). Zudem ist die Bundeskanzlei von dem Vorschlag zu unterrichten, das diese alle rechtssetzenden Erlasse auf deren formale Richtigkeit zu prüfen hat. Aufgabe dieser Ämterkonsultation ist es, die wichtigsten Differenzen zwischen den Ämtern zu bereinigen. Die Dauer dieses Verfahrens beträgt in der Regel etwa zwei Monate. In einem zweiten Schritt wird dann ein sogenanntes „Mitberichtsverfahren“ eingeleitet, das im Kern in der interdepartementalen Abstimmung besteht. Dieses Verfahren, bei dem jedes Departement seine Stellungnahme schriftlich mitteilen kann, wird von der Bundeskanzlei als prozeduraler Knotenpunkt organisiert. Auch im Mitberichtsverfahren geht es um das Ausräumen der wichtigsten Differenzen und zudem um die Entlastung des Bundesrates. Im BUWAL herrscht in den Ämterkonsultation meist der Grundsatz einer konsensuell herbeigeführten Entscheidung, erst wenn diese nicht möglich ist, entscheidet der Departementvorsteher allein. Durch die schon erwähnte Regierungs- und Verwaltungsreform des Jahres 1997 wurde in der Umweltpolitik eine institutionell-administrative Struktur geschaffen, die nach Auffassung des BUWAL die Zusammenarbeit zwischen Amt und Departement wesentlich erleichtert.

3.4.1.3 *Institutionelle Integration der Umweltpolitik in die schweizerische Legislative: Die Kommission der Schweizer Bundesversammlung für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK)*

Die Umweltpolitik ist in der Schweiz nicht nur auf der Ebene der Administration, sondern ebenfalls auf der legislativen Ebene, d.h. in der Schweizer Bundesversammlung institutionell verankert. Die für die Umweltpolitik zuständige Legislativkommission ist die ständige Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK). Deren sachlicher Zuständigkeitsbereich erstreckt sich seit dem Jahr 1991 auf die Gebiete Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Denkmalpflege, Gewässerschutz, Landes-, Regional- und Ortsplanung, Wasserwirtschaft, Energie und Energieversorgung, Forstwesen, Jagd und Fischerei.⁸⁰ Organisatorisch ist die UREK aufgeteilt in eine Kommission, der die Nationalratsmitglieder (UREK-N) und eine Kommission, der die Ständeratsmitglieder angehören (UREK-S). Kurz gesagt, bedeutet dies, dass sowohl das eidgenössische Parlament als auch die Kantone über den Ständerat, ihre Interessen in einer parlamentarischen Umweltkommission vertreten. Hauptaufgaben der UREK sind sowohl die Vorbereitung der Geschäfte zuhanden des Bundesrates als auch das Verfassen von umweltpolitischen Gesetzesinitiativen. Dabei verfügt sie über ein Antrags-, aber nicht über ein Entscheidungsrecht. Ferner berät sie das Parlament in umweltpolitischen Angelegenheiten. Wichtigster Kommunikations- und Bündnispartner der UREK ist auf administrativer Ebene das BUWAL, deren Vertreter an den Beratungen der UREK teilnehmen. Weitere Kontakte unterhält die UREK mit den Vertretern der Umweltverbände, die regelmäßig eingeladen werden. Die Gespräche der Kommission mit den gesellschaftlichen Akteuren basieren auf der Geschäftsgrundlage von 1991, die eine öffentliche Anhörung von Interessenvertretern und Experten ausdrücklich zulässt. Allerdings leiden die Gespräche mit den Umweltverbänden oft unter deren personellen Engpässen. Weiter erschwert wird die Zusammenarbeit durch den Umstand, dass die Umweltverbände traditionell eher auf „Bewegungsinitiativen“ als auf „Parlamentsinitiativen“ eingestellt seien. In der Konsequenz führe dies dazu, dass potentielle gesellschaftliche Bündnispartner nur unregelmäßig zur Stelle sind.

3.4.1.4 *Umweltpolitik zwischen Bund und Kantonen: Koordinations- und Implementationsprobleme im schweizerischen Vollzugsföderalismus*

Zwei der leitenden institutionellen Strukturen der Schweizer Politik bilden die föderative Staatsform und der politische Grundsatz der Subsidiarität bzw. „Nachrangigkeit“ (Linder 1999: 136f.). Bezogen auf den Föderalismus meint Subsidiarität eine institutionelle Regel, die gliedstaatliche Kompetenzen nur in jenem Fall an die zentrale Ebene überträgt, wenn die Regelungsmöglichkeiten der Gliedstaaten überstiegen werden. Diese Grundsätze gelten auch für das Verhältnis von Bund und Kantonen in der Schweizer Umweltpolitik. *De jure* legt das USG (Artikel 65) prinzipiell fest, dass die Kantone nach Anhörung beim UVEK eigene umweltrechtliche Vorschriften erlassen können, solange der Bundesrat nicht von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch macht. *De facto* ist mittlerweile ein Großteil der *umweltrechtlichen* Vorgaben zentralisiert, so dass ein zweiter Faktor für Verhältnis von Bund und Kantonen in der Schweizer Umweltpolitik ausschlaggebend wird: der Vollzugsföderalismus (Wälti 2001). In Art. 74 (BV) ist die Kompetenzverteilung im

⁸⁰ Sekretariat der Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie 2001: Die UREK in der 1. Hälfte der 46. Legislaturperiode 1999-2001. Bern.

Umweltschutz beschrieben. Während der Bund die Vorschriften für den Umweltschutz erlässt (Art. 74 BV, Abs. 1), obliegt der Vollzug der Bundesgesetze den Kantonen, soweit das Gesetz nicht den Bund als Vollzugsgewalt nennt (Art. 74 BV, Abs. 3). In der Vollzugspraxis bedeutet diese Regelung, dass „im Prinzip [...] sämtliche Bundespolitiken durch die Kantone vollzogen“ werden (Knoepfel 2001: 311). Auch wenn die rechtssetzenden Kompetenzen im Bereich der Umweltpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern (wie z.B. Raumplanung) relativ zentralstaatlich organisiert sind, interpretieren die Kantone ihren Vollzugsspielraum traditionell sehr weit (Knoepfel 2001; vgl. Schenkel et al. 1997). Außerdem können die Kantone Vollzugsaufgaben an die Kommunen weiterleiten. Mit dieser Dreiteilung der Vollzugskapazitäten fügt sich auch die Umweltpolitik in die für die Schweiz typische, institutionell fixierten Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ein (Linder 1999; Kriesi 1995). Ausnahmen vom Grundsatz des dezentralen umweltpolitischen Vollzugs existieren lediglich im Bereich der internationalen Umweltvereinbarungen, bei der Festlegung national gültiger Geschwindigkeitsbegrenzungen auf den Autobahnen, bei der Chemikalienregulierung oder bei der Typenprüfung von Geräten und Motorfahrzeugen. Diese Vollzugsaufgaben werden zentral vom Bund erfüllt.

Ein konkretes Beispiel für die relative Autonomie der Kantone bei der Umsetzung umweltpolitischer Programme ist die Schweizer Luftreinhaltepolitik (Schenkel et al. 1997). Aufgabe des Bundes ist es dabei, Zielgrößen anhand von Emissions- und Immissionsstandards vorzugeben, Aufgabe der Kantone, die Standards zu erreichen. Dazu werden in der Regel kantonale Maßnahmenpläne aufgestellt, die sogar eine Verschärfung der Standards für einzelne Anlagen enthalten können, wenn die Erreichung der Qualitätsziele davon abhängt. Soweit kein Widerspruch zu Bundesrecht besteht, können die Kantone und Kommunen das eidgenössische Umweltrecht also auch durch kantonale und kommunale Vorschriften ergänzen. Insbesondere im Bereich der Abfallwirtschaft und der Abwasserbehandlung ist zwar der Bund mit dem nationalen Umweltschutzgesetz für die grundsätzliche Regelung zuständig, doch die einzelnen Kantone kennen sehr unterschiedliche Auslegungen und Vollzugsformen. Dieses System verteilter administrativer Kompetenzen dient vor allem der Berücksichtigung der regionalen und lokalen Gegebenheiten, wobei die kommunale Autonomie von Kanton zu Kanton erheblich variiert.

Der Vollzugsföderalismus erstreckt sich aber nicht nur auf die Umsetzung von Programmen und Verordnungen, sondern ebenfalls auf die Aufbau- und Ablauforganisation der kantonalen Verwaltungen (Knoepfel 2001: 311f.), die der kantonalen Organisations- und Personalhoheit unterstehen. So verfügen die 26 Schweizer Kantone alle über eigene Umweltverwaltungen, sogenannte „Fachstellen“, über deren inhaltliche und formale Organisation die Kantone entscheiden können und die deshalb im kantonalen Vergleich unterschiedliche Strukturen aufweisen: Während z.B. so unterschiedliche Kantone wie Appenzell Innerrhoden und der Kanton Zürich die administrative Kompetenz für Umweltschutzangelegenheiten an die Baudirektionen übertragen, ist das Amt für Umwelt des Kantons Graubünden in einem Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement aufgehoben. Im Kanton Glarus wird der Bereich Umweltschutz mit den Bereichen Landwirtschaft und Wald kombiniert, im Kanton Wallis dagegen sind die Bereiche Bau, Verkehr und Umwelt in ein Departement integriert. Aus diesen unterschiedlichen administrativen Strukturen ergeben sich kantonal unterschiedliche umweltpolitische Akteurskonstellationen, wobei die kantonale Entscheidungshoheit bezüglich der administrativen Struktur und Organisation einen erheblichen Einfluss auf die Inhalte einer Aufgabe ausüben kann. Wie oben schon erwähnt, hat insbesondere die Verabschiedung des USG die Einrichtung von Umweltschutzfachstellen und damit einen beachtlichen Kapazitätsschub in personeller, finanzieller und organisatorischer Ebene eingeleitet. Die Gesamtkapazität (bezogen auf Bund, Kantone und Gemeinden) von 6500 umweltpolitischen

Planstellen ist umso beachtlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass die Hälfte dieses Kapazitätsaufbaus in den 1990er Jahren bewältigt wurde, die generell von Budgetrestriktionen und nachlassender Attraktivität des Umweltthemas geprägt waren (Klöti et al 1999 : 798).

Studien zur Art und Auswirkung des Vollzugsföderalismus in der Schweizer Umweltpolitik haben generell gezeigt, dass erhebliche interkantonale Differenzen bezüglich der Vollzugsgeschwindigkeit, der administrativen Ressourcenausstattung, der administrativen Organisation sowie der Qualität der Politikevaluation bestehen. Dass diese kritische Varianz nicht zu einem „Vollzugschaos“ (Knoepfel 2001: 312f.) oder zur Einstellung von informellen Vollzugspflichten führt, hat insbesondere mit dem Bestand der „sekundären Harmonisierungsmechanismen“ zu tun, wie z.B. mit horizontalen Koordinationsgremien der interkantonalen Konferenz der Amtsvorsteher, die einen Beitrag zur Koordination und Einheitlichkeit in der Implementation leisten. Die Schaffung solcher horizontaler Koordinationsmechanismen in der Schweiz ist eine relativ neue Entwicklung. Wälti (2001: 68f.) folgert aus dieser Entwicklung einen Trend hin zur Ergänzung des Exekutivföderalismus durch kooperative Elemente. Dieser Trend steht, so Wälti (2001: 69) weiter, im Zusammenhang mit der zunehmenden europäischen Integration, die auch in der Schweiz eine Stärkung kooperativer Elemente nötig werden lässt. Allerdings sind die Befugnisse dieser Gremien im Vergleich zur institutionellen Ausprägung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik wenig ausgeprägt, da sie über keine formalen Vetomöglichkeiten verfügen (ebd.). Im Bereich der Umweltpolitik ist ein solches Koordinationsgremium die Konferenz der Amtsvorsteher aller Umweltschutzämter der Schweiz (KVU), deren Mitglieder aus den kantonalen Umwelt-Amtschefs sowie aus der Direktion des BUWAL stammen. Die KVU trifft sich zwei- bis dreimal im Jahr, wobei ihre Hauptaufgaben in der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, in der Minimierung der Nachteile eines unterschiedlichen Vollzugs und in der regelmäßigen Koordination mit dem BUWAL zur Besprechung der strategischen Weiterentwicklung des Umweltschutzes liegen. Damit stellt die KVU eine wichtige Institutionalisierung eines sich zögerlich entwickelnden kooperativen Föderalismus in der schweizerischen Umweltpolitik dar. Die Grenzen ihre politischen Durchsetzungskraft zeigen sich aber insbesondere daran, dass ihre Vorschläge lediglich empfehlenden Charakter besitzen, d.h. die KVU kann für die Kantone keine verbindlichen Regelungen treffen.

Trotz der Einrichtung von solchen umweltpolitischen Harmonisierungsmechanismen stellt die für die Umweltpolitik verantwortliche Bundesebene in Bereichen wie der Verkehrs- oder Lärmpolitik erhebliche Unterschiede in der kantonalen Implementation der Gesetze fest. Begründet werden die Defizite in der Implementation im BUWAL in der Regel mit fehlenden finanziellen Mitteln der Kantone oder auch mit dem nicht vorhandenen politischen Willen. Im SECO werden die Implementationsdefizite teilweise als Folge von vermeintlichen Konkurrenznachteilen zwischen den Kantonen betrachtet, die bei der Umsetzung von Umweltgesetzen von diversen Kantonen befürchtet werden. Der Bund selbst verfügt über relativ wenige politische Möglichkeiten, „widerspenstige“ Kantone auf die Umsetzung der Bundesgesetze zu verpflichten oder säumige Kantone zu sanktionieren. Die politischen Mittel des Bundes bestehen im wesentlichen in der öffentlichen Anklage („*blaming and shaming*“) der implementationsverzögernden Kantone durch die Medien, mit deren Hilfe die Kantone unter Druck gesetzt werden sollen. Die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Strategie ist politisch voraussetzungsvoll, da es den umweltpolitischen Akteuren des Bundes gelingen muss, die zentralen gesellschaftlichen Akteure (wie z.B. Umweltverbände) mit solch einer Maßnahme zu mobilisieren, politische Koalitionen zu schaffen und die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen. Eine weitere strategische Möglichkeit besitzt die Akteure im Bund mit den finanziellen Verteilungsmechanismen, d.h. insbesondere mit der Verteilung von Geldern an die Kantone im Rahmen von Finanzpaketen. Aufgrund der kaum vorhandenen rechtlichen und finanziellen Sanktionsmöglichkeiten bleibt in der Praxis oft nur eine Politik der

Koppelungsgeschäfte oder des „Goldenen Zügels“: Möchte ein Kanton z.B. einen höheren Wasserzins oder Olympiabeiträge, werden diese Forderungen vom Bund mit den entsprechenden Vollzugswünschen verbunden. Kurz: Der Schweizer Bund gewinnt Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit der Kantone, indem er seine finanzielle Beteiligung an die Bedingungen umweltpolitischer Implementation knüpft.

3.4.1.5 *Institutionelle Koordination zwischen Bund, Kantonen und Kommunen: Das Paradox von umweltpolitischer Zentralisierung auf Bundesebene Bund und neuen Handlungsspielräumen der Kommunen*

Wie oben erwähnt haben auch die Kommunen in der Schweiz Gestaltungsspielräume in der Umweltpolitik. Diese Gestaltungsspielräume variieren jedoch von Kanton zu Kanton. Generell sind die Varianzen in der Gemeindeautonomie dem Umstand geschuldet, dass die kommunale Autonomie nicht explizit in der Bundesverfassung genannt ist und damit implizit den Regelungen der Kantone überlassen bleibt (Jagmetti 1972: 236ff). Seit einem Gerichtsentcheid aus dem Jahr 1967 gilt grundsätzlich für die Schweizer Kommunen, dass sie in all jenen Bereichen autonom sind, in denen der Kanton eine Rechtsmaterie nicht abschließend ordnet (Klöti et al 1999: 427). Dieser Entscheid hatte allerdings zur Folge, dass die Souveränität der Kantone über ihre Kommunen und deren Organisation eher gestärkt wurde, was in der Schweiz je nach kantonalem Gestaltungswillen zu sehr gegensätzlichen Regelungen bei der kommunalen Autonomie führte (Joye et al. 1995).

Im Bereich der Umweltpolitik kam es in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten zu einer deutlichen Zentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen zugunsten der Bundes- und Kantonebene. Diese Zentralisierung hat vor allem damit zu tun, dass noch in den 1970er Jahren kaum geschriebene Umweltschutzregelungen existierten und die Kommunen, die den Druck der Umweltprobleme als erste realisierten, praktisch zum Handeln gezwungen waren. Mit der zunehmenden Verrechtlichung der Umweltpolitik schrumpften die kommunalen Spielräume in der Umweltpolitik, da die umweltrechtlichen Kompetenzen „nach oben“, d.h. auf die kantonale oder nationale Ebene wanderten. Andererseits brachte die zunehmende Verrechtlichung und Zentralisierung der Umweltpolitik auch neue Gestaltungsspielräume für die Kommunen mit sich, da die neuen Programme und Maßnahmen auch auf kommunaler Ebene zu einem Aufbau umweltpolitischer administrativer Kapazitäten geführt hat: So verfügen mittlerweile fast alle Städte über 10.000 Einwohner neben dem Personal für den Gewässerschutz über Umweltschutzbeauftragte.

Ein typischer Fall für die kommunale Verantwortung im Umweltschutz bildet der Betrieb von Recycling-Stationen oder die Müllentsorgung. Bemerkenswert ist, dass große Städte wie Zürich und Bern zunehmend versuchen, auch in Bereichen wie Energieversorgung, Lärmschutz oder Verkehrsplanung nicht nur den Vollzug zu gewährleisten, sondern ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten auszudehnen.⁸¹ Dies wird sichtbar an der Neuausrichtung des programmatischen Selbstverständnis und der Funktionen in der kommunalen Umweltpolitik: So hat sich z.B. das Amt für Umweltschutz in Bern von einem reinen Gesetzesvollzugsorgan (z.B. Vollzug der Lebensmittelkontrolle, der Lärmschutzgesetzgebung, der Luftreinhaltungsgesetzgebung im Auftrag der eidgenössischen Gesetzgebung) hin zu einem Präventivamt gewandelt, was sich insbesondere in der Einführung eines Umweltschutzmanagementsystems für die Stadt Bern zeigt.⁸² Die grundlegende Idee ist dabei die Entwicklung hin zu einer „Ökostadt Bern“, die sich durch umweltschonende Faktoren wie eine nachhaltige Stadtentwicklung, eine nachhaltige Energieversorgung und eine nachhaltige Mobilität auszeichnet.

Eine ähnliche Programmatik findet sich in der Stadt Zürich, die sich als eine Art Motor und Vorreiter in der kommunalen Umweltpolitik betrachtet. Um diese Vorreiterrolle weiter innezuhaben gelte es, die kommunale Ebene nicht nur als Vollzugsagentur des

⁸¹ Vgl. Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich 1995: Umweltpolitik der Stadt Zürich – Lokale Agenda 21. S.6ff. Zürich.

⁸² Stadt Bern, Direktion für Bildung, Umwelt und Integration 2001: Umweltmanagement in der Stadtverwaltung.

übergeordneten Rechts zu begreifen, sondern die kommunalen Handlungsspielräume in Bereichen wie Verkehrspolitik oder Abfallpolitik auszuloten und auszubauen.⁸³ Darüber hinaus wird eine effektive Umweltpolitik und die damit einhergehende Umweltqualität auf kommunaler Ebene auch im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung von der Wirtschaft nicht als Standortnachteil, sondern als Standortvorteil beurteilt. Dieser kommunale umweltpolitische Schub, der sich zumindest auf der Ebene der großen Städte beobachten lässt, wird von den Akteuren ursächlich vor allem mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit und dem damit verbundenen Dach der Lokalen Agenda 21 in Verbindung gebracht.

Als grundsätzlich problematisch erscheint im Bereich der Umweltpolitik die mangelnde vertikale Koordination zwischen dem Bund, den Kantonen und den Kommunen. Dies liegt insbesondere daran, dass der Bund kaum mit den Vertretern der Kommunen redet, die Vermittlung findet in der Regel über die Kantone statt. Wenn die Kommunen in den Prozess der Vernehmlassungen miteingebunden sind, dann in der Regel über die Organisation des Schweizerischen Städteverbands.

3.4.1.6 *Herausforderungen und Problemen der vertikalen und horizontalen Koordination*

In ihrer Arbeit zur „Kohärenz durch Kooperationen und Koordination“ beschreiben Stefan Wyss und Willi Zimmermann (1997) zwei umweltpolitische Fälle, die sich unter dem Aspekt der Herausforderungen und Probleme der vertikalen und horizontalen Koordination betrachten lassen. Interessant sind die Studien auch deshalb, weil sich die beiden Fälle aus Sicht der Autoren sowohl durch Formen positiver Koordination, als auch durch Formen negativer Koordination zwischen den verschiedenen Schweizer Gebietskörperschaften und den beteiligten Akteuren auszeichnen. Der erste davon bezieht sich auf die Fallstudie von Peter Knoepfel (1994) zur Sanierung des Sempachersees, der zweite auf die Fallstudie der genannten Autoren zur Schweizer Luftreinhaltepolitik. An beiden Fällen lassen sich sowohl die institutionell bedingten vertikalen und horizontalen Koordinationsschwierigkeiten und -herausforderungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden als auch die angesprochenen Implementationsdefizite konkret demonstrieren.

Im Fall der Sanierung des Sempachersees ging die erste tatkräftige umweltpolitische Initiative von der lokalen Ebene aus: Nach der Realisierung der Eutrophierungsprobleme des Sees in den späten 1970er Jahren, wurde 1983 der Gemeindeverband Sempachersee gegründet, der als politisches Ziel die Gesundung des Sees anstrebte. Kurz darauf wurden die kantonalen Behörden aktiv, die zum einen mit Warnungen und Beratungsmaßnahmen an die Landwirte den See vor dem Umkippen zu retten suchten. Zum anderen kooperierte der zuständige Kanton Luzern mit den Bundesinstanzen. Das große Fischsterben im Sempachersee im Jahr 1984 gab für die Gemeinde jedoch den Anlass zu einem umweltpolitischen Alleingang: Der verantwortliche Stadtrat von Sursee erließ ein zonenweises Düngeverbot, das von der kantonalen Behörde, dem Luzerner Regierungsrat, aus Gründen der Unverhältnismäßigkeit wieder aufgehoben wurde. Der Kanton versuchte nun seine eigenen Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen, doch das von der Gemeinde Sursee angerufene Bundesgericht hob im März 1986 die Maßnahme des Luzerner Regierungsrat gegenüber der Gemeinde wieder auf. Nachdem sich der Gesundheitszustand des Sees ab 1986 wieder deutlich verbessert hatte, verstärkte sich dieser positive Trend in den 1990er Jahren

⁸³ Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich 1995: Umweltpolitik der Stadt Zürich – Lokale Agenda 21. S.6ff.

insbesondere durch die zunehmende umweltpolitische Flankierung der Landwirtschaftspolitik auf der zentralstaatlichen Ebene.

Im zweiten Fallbeispiel, der Luftreinhaltepolitik, richtete der WWF Schweiz eine Aufsichtsbeschwerde gegen alle 26 Schweizer Kantonsregierungen an den Bundesrat.⁸⁴ Der WWF Schweiz begründete diese Beschwerde mit der Nichteinhaltung der Fristen, die das Bundesgesetz über den Umweltschutz von 1983 und die Luftreinhalteverordnung von 1985 verlangt hatten. Zwar räumte der Bundesrat in seiner folgenden Stellungnahme ein, dass die Kantone bislang nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hätten, zeigte sich jedoch zuversichtlich, dass jene in Zukunft ihren Verpflichtungen nachkommen werden. Kurz: Der Bundesrat verzichtete in diesem Fall auf Aufsichtsmaßnahmen gegenüber den Kantonen. Nachdem der WWF daraufhin eine Aufsichtseingabe an die Geschäftsprüfungskommission (GPK) gegen den Bundesrat eingereicht hatte, untersuchte die GPK die Implementationsverschleppung. Die GPK kam in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass die Bundesebene die Kantone zwar dreimal (in den Jahren 1988, 1989 und 1993) ermahnt hatte, doch dass der Bundesrat neben diesen persuasiven Strategien keine weiteren Strategien einsetzte (z.B. finanzielle Vollzugshilfen, finanzielle Anreize), sondern vielmehr das Implementationsdefizit der Kantone permanent mit Sachzwängen entschuldigt habe. Auch die Möglichkeit der Nutzung hierarchischer Strategien wie Zwangsverhandlungen, so die Kritik des GPK, sind nicht ausgeschöpft worden. Zudem, stellt die GPK fest, hätten sich beide Ebenen gegenseitig die Verantwortung zugeschoben. Kurz: Die Kritik der GPK bezieht sich zum einen auf die Nicht-Ausschöpfung staatlicher Handlungskapazitäten, andererseits auf das „Sündenbock“-Verfahren („*Scapegoating*“) zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Die GPK (1994: 22f.) stellt weiter fest, dass der „Rückgriff auf interdepartementale Verfahrens- und Koordinationsinstrumente (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren, Generalsekretärenkonferenz) in diesem Zusammenhang nur wenig hilfreich ist. Anstatt ein Zusammenwirken bei der inhaltlichen Definition der Tätigkeiten zu gewährleisten, erlauben diese Instrumente vielmehr jedem Departement und jedem Amt eher auf seinem eigenen Standpunkt zu verharren (negative Koordination) als diesen auf gemeinsame Zielsetzungen hin auszurichten (positive Koordination)“. Auch wenn hier nicht auf die Feinheiten der Erklärungsmodelle von Wyss und Zimmermann nicht eingegangen werden kann, zeigen die Fallstudien generell, dass die Koordinations- und Implementationsprobleme von den staatlichen Akteuren dann überwunden werden können, wenn sie alle relevanten Akteure und Netzwerke sowie alle informellen Verfahren in die Problemlösung einbinden bzw. dabei berücksichtigen (Wyss/Zimmermann 1997; Knoepfel 1994).

3.4.2 Staatliche Steuerung und Instrumentenwandel: Der ordnungsrechtliche „Start“ der schweizerischen Umweltpolitik

Von den 1970er bis in die 1980er Jahre hinein arbeitete die schweizerische Umweltpolitik in der Hauptsache mit dem Mittel des Ordnungsrecht, d.h. mit dem klassischen, polizeilichen Steuerungsinstrumentarium von regulativen Ge- und Verboten (Knoepfel 1997: 180ff). Diese Orientierung in der Wahl von Steuerungsmaßnahmen wird allein durch die Tatsache deutlich, dass umweltpolitische Anliegen (wie immissionsschutzrechtliche Genehmigungen oder Sanktionsentscheidungen) meist in das schon bestehende ordnungsrechtliche Angebot (wie z.B. Baugenehmigungs- oder Plangenehmigungsverfahren) eingebaut wurden. Zu einer

⁸⁴ Dokumentiert im: Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrats 1994: Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhaltepolitik. Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zuhanden des Bundesrates. Bern.

Entwicklung eigenständiger Verfahren in der Umweltpolitik kam es dagegen selten (ebd.). Neben dem Ordnungsrecht waren Subventionen das zweite zentrale Element der schweizerischen Umweltpolitik. Die ordnungsrechtliche umweltpolitische Steuerung erfolgt in der Schweiz im Kern mit Hilfe von Immissions- und Emissionsgrenzwertsetzungen.

Ein typisches Beispiel dafür ist die Luftreinhalte-Verordnung (LRV)⁸⁵, die sowohl die grundsätzlichen Pflichten und Verfahren für Emissionsgrenzwerte als auch Immissionsgrenzwerte festlegt. Weiterhin typisch für die schweizerische Verfahren der ordnungsrechtlichen umweltpolitischen Regulierung ist das heute noch gültige „Zweistufenkonzept“, das erstmals im Zuge der 1975 eingeführten Abwassereinleitungsverordnung⁸⁶ in Kraft trat: Prinzipiell sollen Emissionen – unabhängig von allen Vorbelastungen – in der ganzen Schweiz begrenzt werden. Falls diese Emissionsgrenzwerte nicht ausreichen, um die bestehenden Immissionsgrenzwerte zu erfüllen, müssen die Emissionsgrenzwerte – in einer zweiten Stufe – weiter verschärft werden. Diese Form der umweltpolitischen Steuerung fand zuerst Anwendung im Bereich des Gewässerschutzes und wurde dann auf die Gebiete der Luftreinhaltung, der Fischerei, des Forstwesens sowie der Abfallpolitik übertragen.⁸⁷ Folge davon waren eine „breite Palette von Emissionsgrenzwerten, Produkt- und Prozessnormen“ in der Schweizer Umweltpolitik (Klöti et al. 1999 : 796). Umweltschutz wurde in dieser Phase zwischen 1975 und 1986 ferner als technisch zu bewältigende Aufgabe verstanden, was zur Anwendung der ersten Generation von *end-of-pipe*-Technologien führte.

Die darauf folgende Phase zwischen 1986 und 1992 war insbesondere durch die eine Intensivierung und Verbesserung der *end-of-pipe*-Politiken geprägt. Das Inkrafttreten der wichtigen, umweltpolitischen Verordnungen in den 1980er Jahren, so Peter Knoepfel (1997), führte zur Etablierung eines ökoindustriellen Sektors, da sich die Emissionsgrenzwerte zu einem wettbewerbspolitischen Ordnungsfaktor entwickelten: Die von den umweltpolitischen Regulierungen betroffenen Branchen und Sektoren realisierten zunehmend, dass die umweltpolitischen Verordnungen einerseits als Anreize für Material- und Energieeinsparungen wirken, andererseits die Entwicklung umweltschonender Technologien befördern. Zudem war die ordnungsrechtliche Steuerung in der Umweltpolitik von einigen Erfolgen gekennzeichnet: So konnte die flächenmäßige Erhaltung des Waldareals sichergestellt werden, die Qualität von Fließgewässern und Seen verbesserte sich konstant, die Abfallquote wurde reduziert, Naturschutzgebiete wurden unter Naturschutz gestellt und die Verwendung von Gefahrenstoffen wurde eingeschränkt (vgl. OECD 1999a). Allerdings wurde den maßgeblichen Akteuren in den 1980er Jahren auch die Grenzen des ordnungsrechtlichen Ansatzes deutlich. Während die Kosten zusätzlicher Ge- und Verbote stetig zunehmen, sinkt mit steigender Regelungsdichte die Akzeptanz der Maßnahmen bei Bevölkerung und Wirtschaft. Auch das Mittel umweltpolitischer Subventionen geriet unter Kritik, da diese gegen das Verursacherprinzip verstoßen und damit die Eigenverantwortung im Umweltschutz bremsen. Ferner ließ die Finanzknappheit des Bundes und der Kantone den Ruf nach dem Abbau umweltpolitischer Subventionen laut werden.⁸⁸

⁸⁵ Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985., RS 814.318.142.1

⁸⁶ RS 814.225.21

⁸⁷ Confoederatio Helvetica (1997) Änderungen des Umweltschutzgesetzes (USG), zu finden in <<http://www.admin.ch/cp/d/33836E58.7FFC@gs-edi.admin.ch.html>> [zitiert am 12.03.2003].

⁸⁸ Confoederatio Helvetica (1997) Änderungen des Umweltschutzgesetzes (USG), zu finden in <<http://www.admin.ch/cp/d/33836E58.7FFC@gs-edi.admin.ch.html>> [zitiert am 12.03.2003].

3.4.2.1 *Transformation und Instrumentenwandel in der umweltpolitischen Steuerung: Strategien der prozeduralen, kooperativen und marktwirtschaftlichen Instrumentierung*

Ähnlich wie im Bereich des institutionellen Kapazitätsaufbaus leitete auf dem Feld der umweltpolitischen Steuerung das Umweltschutzgesetz (USG) die Möglichkeit einer strategischen Neuausrichtung in der Umweltpolitik ein. Mit dem Inkrafttreten des USG im Jahr 1985 wurde der bisher vorherrschende ordnungsrechtliche Ansatz durch das prozedurale Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ergänzt (Art. 9, USG). Grundsätzliches Ziel dieses Steuerungsinstruments besteht darin, im Rahmen der UVP zu prüfen, ob ein Projekt den rechtlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht. Dies bedeutet einerseits, dass diese prozedurale Form der politischen Steuerung in seiner Effektivität von der Güte des materiellen Recht abhängig ist. Andererseits legt das USG (Art 55) fest, dass bei UVP-pflichtigen Vorhaben das Verbandsbeschwerderecht gegeben ist, was die prozedurale Dimension durch die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung stärkt.⁸⁹ Im Vergleich zur gemeinschaftlichen UVP-Richtlinie der Europäischen Union (85/337) sind die prozeduralen Elemente jedoch formal weniger ausgeprägt, da die EU-Richtlinie (Art. 6 Abs. 2 RL 85/337) das Anhörungsrecht der Öffentlichkeit *vor* dem Genehmigungsentscheid fordert, während die Berücksichtigung der Öffentlichkeit in der Schweiz „erst durch die dem Genehmigungsentscheid nachfolgende Rechtsschutzmöglichkeit gewährleistet“ (Epiney et al. 1999: 164).

Im Jahr 1989 wurde die UVP durch die Verordnung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) konkretisiert. Prinzipiell zielt die UVP insbesondere auf die Umsetzung der umweltpolitischen Leitprinzipien (Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip, Kooperationsprinzip und Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise) bei der Planung und Realisierung von ortsfesten, umweltbelastenden Anlagen (vgl. Epiney et al. 1999: 152 ff.). Rechtlich betrachtet, ist die UVP kein eigenes Verfahren, sondern in die bestehenden Bewilligungsverfahren (z. B. Plangenehmigungs- oder Konzessionsverfahren) für Anlagen eingebettet: Diejenige Behörde, welche über die Errichtung der jeweiligen Anlage entscheidet, prüft deren Umweltverträglichkeit. Zwischen den Jahren 1990 bis 1999 hat das BUWAL als Umweltschutzfachstelle des Bundes insgesamt 630 UVP-pflichtige Vorhaben beurteilt. Als Spitzenjahre der vom BUWAL beurteilten UVP-Hauptgeschäfte zählen die Jahre 1995 und 1999 mit jeweils über 80 UVP-Geschäften.⁹⁰ Thematisch betreffen die Umweltverträglichkeitsprüfungen am häufigsten Anlagen im Straßen- und Schienenverkehr sowie Vorhaben für die Erzeugung, und Übertragung von Energie. Unter die UVP-pflichtigen Anlagen fallen auch die Großprojekte *AlpTransit* und *Bahn 2000*.

⁸⁹ Die gesetzlichen Grundlagen des Verbandsbeschwerderecht bilden das Natur- und Heimatschutzgesetz von 1966 sowie das Umweltschutzgesetz von 1983. Die beschwerdeberechtigten Organisationen können dabei als eine Art Vertreter jener Bevölkerungskreise gesehen werden, die zwar an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert, mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit aber nicht zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert sind. Gleichzeitig agieren die Umweltschutzorganisationen auch als Anwälte der Umwelt, die dadurch eine direkte Stimme in den Verfahren erhält. Nicht alle Entscheide, in denen Umweltrecht angewendet wird, können mit der Verbandsbeschwerde angefochten werden. Die Ausübung des Verbandsbeschwerderechts ist vielmehr klaren Einschränkungen unterworfen. Die einzelnen Spezialgesetze ermöglichen die Verbandsbeschwerde in erster Linie bei Projekten mit erwartungsgemäß großen Umweltauswirkungen oder in besonders empfindlichen Landschaftsräumen. Dies kommt beispielsweise im Umweltschutzgesetz zum Ausdruck, wo das Beschwerderecht auf Projekte beschränkt ist, welche der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehen. Vgl. BUWAL 2000a.

⁹⁰ Vgl. BUWAL (2003): Umweltverträglichkeitsprüfung, zu finden in http://www.umweltschweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_uvp/wegweiser/uvp_statistik/index.html [zitiert am 12.03.2003].

Im Jahr 1995 leitete die Schweizerische Bundesversammlung eine Revision der UVPV ein.⁹¹ Der ökonomische Hintergrund der Revision war das grundsätzliche Bestreben des Bundesrates, eine Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft einzuleiten (BUWAL/BFS 1997: 319) – auch vor dem Hintergrund der öffentlich geführten Debatte um die Schweiz als attraktivem Wirtschaftsstandort („Werkplatz Schweiz“). Die Hauptziele der Revision bestanden deshalb in einer Straffung, Vereinfachung und Beschleunigung der umweltrechtlichen Verfahren. Die Erreichung dieser Ziele wurde im wesentlichen durch eine klarere Aufgabenteilung zwischen der Umweltschutzfachstelle der Bundesebene (BUWAL) und den kantonalen Umweltschutzfachstellen sowie durch Fristenregelungen für die Umweltschutzfachstellen umgesetzt. Nach Auskunft des BUWAL (BUWAL/BFS 1997: 319) hatte die Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung nicht zu einer Senkung des Umweltschutzniveaus in der Schweiz geführt.

Steuerungs- und staatstheoretisch bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die Schweiz trotz ihres international geringen Integrationsgrades die UVP als Steuerungsinstrument nicht allein auf der nationalen Ebene nutzt, sondern sich seit 1996 mit der Ratifizierung der Espoo-Konvention auch auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden UVP engagiert. Diese Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, bei der Planung von Anlagen, die voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen zur Folge haben, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die betroffenen Nachbarstaaten zu informieren und zu konsultieren.⁹² Das innerhalb der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) ausgearbeitete Übereinkommen wurde 1991 in Espoo (Finnland) abgeschlossen und ist in der Schweiz am 10. September 1997 in Kraft getreten.⁹³ Da die Bestimmungen der Espoo-Konvention nicht über die nationalen Regelungen hinausgehen oder zu diesen im Widerspruch stehen, war zur Umsetzung der Konvention keine Änderung des schweizerischen Rechtes notwendig.⁹⁴ Aus der Sicht des BUWAL ist die Mitwirkung an dieser Konvention insbesondere deshalb notwendig, weil Vorhaben im grenznahen Ausland mit voraussichtlich erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen gerade die kleinflächige Schweiz betreffen.

Ferner befasst sich das BUWAL zur Zeit mit der Einführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) auf Bundesebene.⁹⁵ Im Gegensatz zur UVP soll die SUP nicht erst zum Zug kommen, wenn ein konkretes Bauprojekt vorliegt, sondern sie findet Anwendung bei projektübergeordneten Strategien, Plänen oder Programmen, insbesondere im Rahmen der Raumplanung. Hauptanliegen der SUP ist es, Gesamtauswirkungen und potentielle Konflikte eines Projektes rechtzeitig zu erkennen und dabei gleichzeitig die UVP auf Projektstufe zu entlasten und zu beschleunigen.⁹⁶ Die diesbezügliche Planung des BUWAL geht zum einen auf den Auftrag der schweizerischen Raumplanungsgesetzgebung zurück, Umweltschutzanliegen zu berücksichtigen. Das Projekt SUP wird zum anderen begünstigt von dem internationalen Einfluss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die der Schweiz im Rahmen ihrer Prüfung der schweizerischen Umweltleistungen die Einführung

⁹¹ Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV); SR 814.011.

⁹² UNECE (2003): Convention on Environmental Impact Assessment In A Transboundary Context, zu finden in <<http://www.unece.org/env/eia/>> [zitiert am 12.03.2003].

⁹³ Neben der Schweiz haben unter unseren Nachbarstaaten bisher Österreich, Italien und Liechtenstein die Espoo-Konvention ratifiziert. Die Ratifikationen von Deutschland und Frankreich stehen zum jetzigen Zeitpunkt noch aus.

⁹⁴ BUWAL (2003): Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, zu finden in <http://www.buwal.ch/inter/d/a_uvp.htm> [zitiert am 12.03.2003].

⁹⁵ BUWAL (2003): Strategische Umweltprüfung, zu finden in <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/fachgebiete/fg_uvp/wegweiser/sup/index.html> [zitiert am 12.03.2003].

⁹⁶ In der ersten Stufe der UVP (z. B. bei neuen Eisenbahnlinien und bei Entscheiden über das Nationalstraßennetz) bereits heute Möglichkeiten, Umweltschutzanliegen auf einer strategischen Ebene zu einzubringen, diese bilden aber Ausnahmen.

einer SUP empfohlen hat. Als erster Kanton der Schweiz hat der Kanton Genf sinngemäß die SUP für Raumplanungsverfahren eingeführt.⁹⁷

Neben den prozeduralen Steuerungsinstrumenten gehört als weiteres zentrales Element der strategischen Neuausrichtung im Bereich der umweltpolitischen Steuerung die verstärkte Nutzung marktwirtschaftlicher und kooperativer Steuerungsinstrumente. Die gesetzgeberische Grundlage für diese Neuausrichtung bildete die Verabschiedung der Revision des USG im Jahr 1995 durch die Bundesversammlung. Die Annahme dieser Revision erfolgte in der Schweizerischen Bundesversammlung mit großer Mehrheit: So stimmten im Nationalrat bei einer namentlichen Abstimmung 152 Abgeordnete für die Revision und nur 15 dagegen.⁹⁸ Die Gegner der Revision entstammten dabei vornehmlich dem Lager der rechts-konservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) und der liberal-konservativen Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP). Im Ständerat fand sich sogar eine Mehrheit von 41 zu 1 Stimmen zugunsten der Revision.⁹⁹

Die zwei wesentlichen, neuen Steuerungselemente, die im USG genannt werden und den Wandel des Steuerungsansatzes in der schweizerischen Umweltpolitik manifestieren, bilden zum einen die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente (sogenannte „Lenkungsabgaben“, Art. 35a-35c, USG), zum anderen die Stärkung des Kooperationsprinzips (Art. 41a, USG). Das Instrument der freiwilligen Maßnahmen wird dabei ausdrücklich genannt. Das revidierte Gesetz schreibt hinsichtlich des Kooperationsprinzips vor, dass die Behörden verpflichtet sind, vor dem Erlass neuer Verordnungen zu prüfen, ob sich das Umweltproblem nicht besser mit freiwilligen Maßnahmen bewältigen lässt (BUWAL/BFS 1997: 307). Ökonomische Steuerungsinstrumente stellen in der schweizerischen Umweltpolitik kein völliges Neuland dar, denn Elemente dieser Steuerungsform finden sich in Maßnahmen wie den Abfallsackgebühren in diversen Kantonen und Gemeinden, einer differenzierten Steuerbelastung von bleifreiem und bleihaltigem Benzin, der Einführung von Umwelt-Management-Systemen (z.B. der ISO 14001-Norm) oder dem Emissionshandel in der Region Basel (BUWAL/BFS 1997 : 302).

Zu den weiteren marktwirtschaftlichen Steuerungsmaßnahmen in der schweizerischen Umweltpolitik zählen die Erstellung von betrieblichen Ökobilanzen sowie die Einführung von betrieblichen Umwelt-Management-Systemen (UMS). Im Kern entsprechen diese Instrumente der Idee des Öko-Auditing, d.h. einer betrieblichen Innenrevision nach Umweltgesichtspunkten. Unter steuerungstheoretischen Aspekten lässt sich das Öko-Audit als Beispiel für ein Modell selbstregulativer Kontextsteuerung betrachten, deren Leitidee ist, statt ordnungsrechtlicher Vorgaben (*command-and-control*) auf selbstregulative Modelle und damit auf eigenverantwortliches Handeln privater Akteure zu setzen (Schmidt-Preuss 2000). Die Einführung von Umwelt-Management-Systemen basiert in der Schweiz allein auf der Grundlage von freiwilligen Initiativen der Unternehmen. Aus diesem Grund ist die Reichweite staatlicher Steuerungsaktivitäten begrenzt: Sie bestehen deshalb vor allem in der Setzung finanzieller Anreize sowie in der Beratung, Koordination und Information. Konkret bedeutet dies z.B., dass das BUWAL finanzielle Mittel zur Ausbildung der Akteure im Umweltmanagement zur Verfügung stellt oder dass es mit Hilfe von Informationsveranstaltungen und Publikationen einen Beitrag zur Weiterentwicklung der UMS leistet. Die Zertifizierung der UMS erfolgt in der Schweiz nicht über die europäische EMAS-Verordnung, sondern über die internationale Norm ISO 14001. Dieses Zertifikat wird

⁹⁷ Kantonale Ausführungsverordnung zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 11. April 2001.

⁹⁸ Bei zwei Stimmenthaltungen und 30 „Nicht-Stimmen“, vgl.: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1995: Wintersession. Schlussabstimmungen Nationalrat. Bern.

⁹⁹ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1995: Wintersession. Schlussabstimmungen Ständerat. Bern.

nach einem durch ein Zertifizierungsorgan durchgeführten Audit ausgestellt. Um das Vertrauen in diese Zertifikate zu stärken, werden die Zertifizierungsstellen durch eine unabhängige Instanz akkreditiert, die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS). Nach Auskunft des BUWAL hat sich die Anzahl der zertifizierten Firmen in der Schweiz zwar kontinuierlich gesteigert, gemessen an der Gesamtzahl der schweizerischen Unternehmen ist die Zertifizierungsquote von 762, insbesondere unter den KMUs, noch relativ gering.¹⁰⁰

Ein weiteres marktwirtschaftliches, „weiches“ Steuerungsinstrument befindet sich in der Schweiz noch im Stadium der Vorbereitung: Die Einführung eines Umweltkennzeichnung - Systems. Als gesetzliche Grundlage dient Artikel 43a des USG, in dem es heißt, dass der Bundesrat Vorschriften erlassen kann über „die Einführung eines freiwilligen Systems für ein Umweltzeichen“. Die Einführung eines eigenen Schweizer Umweltzeichens beschäftigt das BUWAL schon seit dem Jahr 1991, doch wurde genau dieses Ansinnen von den Wirtschaftskreisen abgelehnt (BUWAL 2001a). Einen An Schub zur Neudiskussion um diese Maßnahme gab der Strategiebericht „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“, in dem die Anerkennung und Förderung von Labels ausdrücklich genannt wird. Auch die Schweizer Wirtschaft, vertreten durch ihren wichtigsten Verband „EconomieSuisse“ (EconomieSuisse 2001: 52), bekennt sich mittlerweile zu diesem Instrument. Allerdings strebt die Schweiz nicht mehr die Einführung eines eigenen Umweltzeichens, sondern aus Kosten- und Markterschließungsgründen die Beteiligung am Umweltzeichen der Europäischen Union an. Diese Beteiligung ist zwar aufgrund der fehlenden Integration der Schweiz in die EU offiziell nicht möglich, doch steht sie auf Schweizerischen Agenda der derzeit stattfindenden bilateralen Verhandlungsrunde des Jahres 2001 mit der EU.¹⁰¹ Zumindest können Schweizer Interessenten schon jetzt aufgrund der Revision der EU-Umweltzeichen-Verordnung (1980/2000) direkt bei der zuständigen Stelle in einem beliebigen Mitgliedstaat, in dem das Produkt gehandelt werden soll, einen Antrag zur Vergabe eines Umweltzeichens stellen (BUWAL 2001a).

Mit der Verabschiedung der Revision des Umweltschutzgesetzes im Jahr 1995 hat das schweizerische Parlament der Einführung weitergehender ökonomischer Instrumente zugestimmt. Diese betrafen in einem ersten Schritt im wesentlichen die Verordnung des Bundesrates über die Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC) vom Dezember 1997. Laut Auskunft des BUWAL wurden die Lenkungsabgaben in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Vertretern der Wirtschaft konzipiert. Zwar wurde die erstmalige Erhebung der VOC-Abgabe vom 1. Januar 1999 aufgrund des Einspruchs der involvierten Wirtschaftsverbände um ein Jahr auf den 1. Januar 2000 verschoben; kompensiert wurde diese Verzögerung jedoch mit der sofortigen Einsetzung der zweiten, höheren Abgabestufe.¹⁰² Weitere marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente betreffen die Lenkungsabgabe auf den Schwefelgehalt von Heizöl (HEL), die Deponieabgabe zur Altlastensanierung sowie die vorgezogenen Entsorgungsgebühren (BUWAL/BFS 1997 : 302). Interessant ist insbesondere die Regelung der VOC-Verordnung, dass für jene Betriebe, die bereits außerordentliche Emissionsminderungen durchgeführt haben, finanzielle Erleichterungen vorgesehen sind. Hat ein Unternehmen, so die Verordnung, die VOC-Emissionen einer Anlage erheblich unter die nach der Luftreinhalte-Verordnung zulässige Menge VOC gesenkt, wird es belohnt, indem die verbleibenden Emissionen für 5 oder gar 10

¹⁰⁰ Spitzenreiter bei den ISO-Zertifizierungen sind im internationalen Vergleich Japan, Deutschland, Großbritannien und Schweden, die Schweiz befindet sich nur an 16. Stelle. Vgl. Isoworld (2003) The number of ISO14001/EMAS registration of the world, zu finden in <<http://www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm>> [zitiert am 13.03.2003].

¹⁰¹ Vgl. EDA/EVD (2003): Fact Sheets: Bilaterale Verhandlungen II. Schweiz-EU, zu finden in <<http://www.europa.admin.ch/nbv/expl/factsheets/d/index.htm>> [zitiert am 12.03.2003].

¹⁰² BUWAL Medienmitteilung: Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC). Bern, 14. Dezember 1998.

Jahre von der Abgabe befreit werden. Kurz: Das Anreizsystem über die Preise ist hier nicht nur mit einem Bestrafungs-, sondern auch mit einem Belohnungsmechanismus ausgestattet. Finanzpolitisch bemerkenswert ist die Tatsache, dass die VOC-Lenkungsabgabe nicht als zusätzliche Finanzierungsquelle für den schweizerischen Staatshaushalt konzipiert ist: Das Gesetz verlangt vielmehr, dass der Ertrag der Abgaben gleichmäßig an die Bevölkerung zurückgegeben wird, d.h. mit dieser umweltpolitisch motivierten Abgabe verschafft sich die Bundeskasse keine Mehreinnahmen. Aus Kostengründen wird die Verteilung an die Bevölkerung über die Krankenkassen erfolgen, wobei es sich bei diesem Weg nicht um eine Subventionierung der Krankenkassenprämien handelt, die Krankenversicherung wird dabei lediglich als administrativer Kanal benützt.¹⁰³

Ein weiteres Beispiel für den Wandel der schweizerischen Umweltpolitik hin zu kooperativen Instrumenten ist die Branchenvereinbarung, welche die schweizerische Zementindustrie im Jahr 1998 mit sieben Standortkantonen zur Verringerung der jährlichen Stickoxidfracht abgeschlossen hat. Ausgehend vom Jahr 1996 hat sich die Zementindustrie in diesem Abkommen, das auf Initiative und unter Mitarbeit des Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) zustande kam, zu einer freiwilligen Reduzierung der Stickoxid-Emissionen bis ins Jahr 2009 um 20 Prozent verpflichtet. Mit welchen Mitteln die Zementindustrie dieses Ziel erreicht, entscheidet sie in eigener Verantwortung. Die Zementwerke sind jedoch verpflichtet, die in der Vereinbarung für die einzelnen Standorte festgelegten maximalen Emissionen einzuhalten. Im Ausgleich verzichteten die kantonalen Behörden ihrerseits darauf, bei Zementöfen verschärfte Stickoxid-Begrenzungen zu verfügen. Hier manifestiert sich deutlich die Stärke des kooperativen Ansatzes, der die Wahl der Mittel zur Zielerreichung den beteiligten ökonomischen Akteuren überlässt, was in der Regel ein innovationsfreundliches Klima schafft. Dass dieser Ansatz erfolgreich sein kann, zeigt sich unter anderem daran, dass in Jahren 1998 und 1999 die vereinbarten maximalen Stickoxid-Emissionen um 6% bis 12% unterschritten wurden.¹⁰⁴

Mit der Einführung eines Gesetzes zur Reduktion von CO₂-Emissionen vom 8. Oktober 1999 hat die Schweiz einen weiteren Schritt in Richtung kooperativer und marktwirtschaftlicher Steuerungsformen in der Umweltpolitik getan. Der Anlass für die Einführung dieses Gesetzes bildete jene internationale Verpflichtung, welche die Schweiz mit der Ratifizierung der Klimakonvention von Kioto eingegangen ist. Im Rahmen dieser Konvention erklärt sich die Schweiz grundsätzlich bereit, ihre CO₂-Emissionen bis ins Jahr 2000 zu stabilisieren und anschließend zu reduzieren. Der Bundesrat hat das CO₂-Gesetz auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt. Es schreibt vor, dass die Schweiz ihren CO₂-Ausstoß bis im Jahr 2010 auf 10 Prozent unter das Niveau von 1990 senken muss. Aus steuerungstheoretischer Sicht entscheidend ist nun die Tatsache, dass das Gesetz eine Mischung aus kooperativen Maßnahmen einerseits und der Androhung von Lenkungsabgaben andererseits darstellt, denn das Emissionsziel soll in erster Linie mit freiwilligen Maßnahmen der Wirtschaft und mit bereits beschlossenen Maßnahmen erreicht werden. Erst wenn diese zur Zielerreichung nicht ausreichen, führt der Bundesrat eine CO₂-Lenkungsabgabe ein, die allerdings frühestens im Jahr 2004 erhoben werden kann.¹⁰⁵ Ebenso wie die VOC-Abgabe ist die CO₂-Lenkungsabgabe fiskalquotenneutral konzipiert. Zur Umsetzung der freiwilligen Maßnahmen wurde eine Energie-Agentur der Wirtschaft gegründet (EnAW), die sich zusammensetzt aus Vertretern von EconomieSuisse und Vertretern der schweizerischen

¹⁰³ BUWAL (2002): 20 Franken für alle aus Umweltabgaben, zu finden in <<http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20020626/00611/index.html>> [zitiert am 12.03.2003].

¹⁰⁴ Vgl. Confoederatio Helvetica (2000): Zementindustrie: Branchenvereinbarung zeigt Erfolg, zu finden in <<http://www.admin.ch/cp/d/392d440c.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html>> [zitiert am 12.03.2003].

¹⁰⁵ Wie im Fall der VOC-Lenkungsabgabe gilt, dass die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe in ihrem vollen Umfang an die Bevölkerung und die Unternehmen zurückfließen würden.

Energieträger-Verbände. Aufgabe der EnAW besteht darin, die Zielvereinbarungen mit dem BUWAL partnerschaftlich auszuhandeln. Zu deren Einhaltung entwickelt sie zusätzlich ein Monitoring-System. Die freiwilligen Maßnahmen sind zudem eingebettet in das Programm „Energie Schweiz“, das neben der Einhaltung des Klimakurses¹⁰⁶ als Hauptziele die Entwicklung eines „ausgeprägteren Energiebewusstseins in der Bevölkerung als Voraussetzung für freiwillige Maßnahmen, die engere Zusammenarbeit aller Akteure, Innovationen in allen Bereichen und damit die Stärkung der schweizerischen Wirtschaft“ nennt.¹⁰⁷ Auch das Energie-Schweiz-Programm präsentiert sich als ein partnerschaftliches Programm, das großen Wert auf die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und der Wirtschaft legt. Zwar übt der Bundesrat (insbesondere das UVEK) als politisch zuständige Behörde die Oberhoheit über das Programm aus, wacht über dessen Grundausrichtung und die politischen Ziele, doch besteht eine seiner Kernaufgaben in der Förderung des energiepolitischen Dialogs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Energieagenturen und den Konsumenten.

Typologisch betrachtet, kann man schweizerische CO₂-Gesetz als Beispiel für eine gesellschaftliche Selbstregulierungsmaßnahme verstehen (vgl. Willke 1992), bei welcher die „hierarchische Autoritätsstruktur“ des Staates nicht zu einer Form „hierarchischer Steuerung“ genutzt wird (vgl. Scharpf 2000: 323f.) sondern das Selbstaktivierungspotential gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure gefördert werden soll. Mit Programmmaßnahmen wie „Energie Schweiz“ soll die Koordination unter den Akteuren zugleich verbessert werden. Gleichwohl finden diese Maßnahmen durch die Androhung von staatlich verordneten Lenkungsabgaben in einem für die Akteure erkennbaren „Schatten der Hierarchie“ statt (ebd.), was die Annahmen über die Autonomie gesellschaftlicher Selbststeuerung relativiert (vgl. dazu Willke 1992).

3.4.2.2 *Umweltpolitischer Steuerungswandel im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikt: Das Beispiel der Debatte um das CO₂-Gesetz und die gescheiterte ökologische Steuerreform*

Ähnlich wie bei der Entscheidung über die Revision des USG gab es bei der namentlichen Abstimmung über das CO₂-Bundesgesetz eine deutliche Mehrheit (143 Stimmen dafür, 44 Stimmen dagegen, 7 Enthaltungen) zugunsten der marktwirtschaftlichen und kooperativen Maßnahmen.¹⁰⁸ Dass die Abstimmungsgegner wiederum vorwiegend aus dem Lager der rechts-konservativen Parteien stammten, zeigt deutlich, dass in den wichtigen Fragen der Schweizer Umweltpolitik eine große Koalition der SP und CVP einerseits gegen die rechts-bürgerlichen Parteien aus dem Lager der SVP, FDP andererseits antritt.¹⁰⁹ Die politische Konfliktlinie in der Schweizer Umweltpolitik verläuft demnach nicht nach einem einfachen Rechts-Links-Muster, da sich die bürgerliche CVP bei zwei wichtigen umweltpolitischen Entscheidungen der Haltung der „linken“ und „grünen“ Seite des Parlaments angeschlossen hat. Ebenfalls zu notieren ist, dass die Konfliktlinie in der Umweltpolitik in diesen beiden Fällen durch die Regierungsparteien geht. Die Zustimmung im Ständerat war noch deutlicher als im Nationalrat: Nur eine Stimme wendete sich gegen das Bundesgesetz, während 38

¹⁰⁶ Vgl. dazu die Neue Zürcher Zeitung [NZZ]: „Mit Energie Schweiz den Klimakurs halten“, 31.01.2001 Nr. 25.

¹⁰⁷ Vgl. Energie Schweiz (2003): Ziele des Programms, zu finden in <<http://www.energie-schweiz.ch/bfe/de/energieschweiz/ziele/>> [zitiert am 12.03.2003].

¹⁰⁸ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1999: Herbstsession. Schlussabstimmungen Nationalrat. Bern.

¹⁰⁹ Genannt sind hier nur die Parteien, die in der Schweiz die Regierungskoalition stellen.

Stimmen dafür votierten.¹¹⁰ Nachdem die Referendumsfrist unbenutzt verstrichen war, trat das Gesetz am 01.05.2000 in Kraft.

Die angestrebte Ökologisierung des schweizerischen Steuersystems im Rahmen der Verhandlungen über eine neue Finanzordnung ist allerdings auf halbem Wege stecken geblieben. Die Initiative zugunsten einer ökologischen Steuerreform entstammte zum einem dem Parlament, das in Gestalt der UREK-NR (97.033) im Jahr 1997 eine Motion an den Bundesrat einreichte, die diesen aufforderte, die Bundeseinnahmen auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Zudem sollte der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Neuordnung des Finanzwesens bis spätestens im Jahr 2002 eine Botschaft über die für eine ökologische Steuerreform notwendige Anpassung der Bundesverfassung vorlegen.¹¹¹ In seiner Stellungnahme vom 26. November 1997 (97.3540) erklärte der Bundesrat, dass er bereit sei, die Motion anzunehmen und nannte als vornehmlichen Grund die aus wirtschaftlicher Perspektive notwendige Verschiebung der Steuerlast: „Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten und im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist deshalb eine Finanzierung über Verbrauchssteuern die bessere Alternative als eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten.“ Am 28. Oktober 1998 beschloss der Bundesrat die Vorbereitung einer neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen mit einem „doppelten Ziel“: Einerseits zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des „Werkplatzes“ Schweiz, andererseits zur „nachhaltigen Schonung der Umwelt“.¹¹² Das vorzubereitende Gesetz sollte vor allem die Nutzung von Energie steuerlich belasten und staatsquotenneutral ausgestaltet werden. Zur weiteren Vorbereitung wurde eine Interdepartementale Arbeitsgruppe „Ökologische Steuerreform“ gegründet.

Auf gesellschaftlicher Ebene sammelte zum anderen seit 1995 das Initiativkomitee „Förderverein Energie-Umwelt und Solar-Initiativen“ (kurz: FEUSOL) mit Unterstützung der SP Stimmen für die Durchführung einer Volksabstimmung zur Einsetzung eines „Solar-Rappens“. Das Ziel dieser Initiative war klar definiert: Staatliche Förderung der Nutzung von Sonnenenergie und effiziente Energienutzung.¹¹³ Der Gegenvorschlag zur Solar-Initiative, die sogenannte Förderabgabe, kam aus dem schweizerischen Parlament: Gefordert wurde die Erhebung einer Abgabe auf nicht erneuerbare Energieträger. Mit dem Ertrag von jährlich rund 450 Mio. Franken, so der Vorschlag, sollte die Solartechnologie, die effiziente Energienutzung und die heimische Wasserkraft subventioniert werden. National- und Ständerat stimmten mit 125 zu 63 bzw. 30 zu 10 dem Bundesbeschluss zu, der Volk und Ständen die Ablehnung der Solar-Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags „Übergangsbestimmung“ empfahl. Die schweizerische Wirtschaft lehnte die Solar-Initiative sowie die Übergangsbestimmung ab mit dem Argument, die angestrebten Steuern seien nicht staatsquotenneutral. Zudem setzten ihre Erträge lediglich eine neue Subventionsmaschinerie und einem Umverteilungsmechanismus in Gang, die beide keine ökologische Lenkungsfunktion hätten. Kurz: Die schweizerische Wirtschaft befürchtet laut Auskunft ihres Dachverbandes „EconomieSuisse“ in einer Ökologisierung des Steuersystems einen Wettbewerbsnachteil.¹¹⁴

Am 24. September 2000 standen in der Volksabstimmung drei Vorlagen zur Abstimmung: die Solarinitiative, die Förderabgabe und die Grundnorm. Die Bemühungen der Befürworter eine ökologischen Steuerreform wurden hinfällig, nachdem am 24. September 2000 Volk und Stände sowohl die Einführung eines „Solar-Rappens“ mit 68 Prozent Gegenstimmen, als auch

¹¹⁰ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1999: Herbstsession. Schlussabstimmungen Ständerat. Bern.

¹¹¹ Vgl. dazu die NZZ: „Die neue Finanzordnung am Horizont“, vom 20.01.2000.

¹¹² Gemeinsame Pressemitteilung vom EFD und UVEK vom 28.10.1998.

¹¹³ Vgl. dazu die NZZ: „Drei Energievorlagen zwischen Ängsten, Wünschen und Realitäten“, vom 02.08.2000.

¹¹⁴ Vgl. dazu die NZZ: „Ungeeignetes Konzept der Energieabgabe.“ vom 21.07.2000.; NZZ: „Es geht um die Ausrichtung der Energiepolitik. Die Ablehnung aller drei Energievorlagen ist notwendig“, vom 15.08.2000.

den Vorschlag über eine Energielenkungsabgabe für die Umwelt (sogenannte „Grundnorm“), welche die Basis für die neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen gebildet hätte, deutlich abgelehnt hatten. Der Anteil der Neinstimmen betrug dabei 55 Prozent. Auch bei den Kantonen waren die Stimmenanteile deutlich gewichtet: Nur die Kantone Graubünden, Bern, Genf, Zürich und Basel-Stadt nahmen die Grundnorm an, während die restlichen Kantone ablehnten. Der Bundesrat zog aus dem Ergebnis dieses Referendums die Schlussfolgerung, dass es aus staatspolitischen Gründen abzulehnen sei, in der laufenden Legislaturperiode einen neuen Verfassungsartikel für eine Verlagerung der Steuerbelastung zur Energie zu unterbreiten. Argumentiert wurde von Seiten des Bundesrates, dass die Ablehnung der Grundnorm in der Volksabstimmung eine entsprechende Zurückhaltung gebiete.

Am 2. Dezember 2001 scheiterte eine weitere Volksinitiative zum Thema Ökologisierung des Steuersystems mit dem Titel „Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern“ an der Wahlurne. Die Ablehnung durch Volk und Stände erfolgte deutlich: 22,9 Prozent der Stimmenden votierten für die Vorlage, 77,1 Prozent dagegen. Alle Kantone sprachen sich gegen das Anliegen aus. Dieses Abstimmungsergebnis setzte den vorläufigen Schlussstrich der politisch-administrativen Bemühungen um eine Ökologisierung des Steuersystems im Rahmen einer geplanten Finanzneuordnung. Wie sich an diesen Beispielen zeigen lässt, war es also insbesondere der innenpolitische Faktor der direkten Demokratie, der für das Scheitern der angestrebten Ökologisierung des Steuersystems entscheidend war. Hier war es insbesondere der Wirtschaftsdachverband „EconomieSuisse“, der mit seiner wirkungsmächtigen „Dreimal-Nein“-Kampagne den entscheidenden Schritt zur einer Ökologisierung des Steuersystems mit verhindern konnte.

3.4.2.3 Die Rückkehr der politischen Planung in die umweltpolitische Steuerung

Neben der Nutzung ökonomischer und kooperativer Steuerungsmaßnahmengewinnen seit Beginn der 1990er Jahre planerische Instrumente in der schweizerischen Umweltpolitik an Bedeutung. Kennzeichnend für diese Form planerischer Instrumente ist die Idee, auf der Grundlage von regionalen Gesamtbelastungen strategische Zielvorgaben und die dazu gehörigen Maßnahmenbündel zu entwickeln, die zu einer zeitbezogenen Steuerung von Belastungsreduktionen beitragen sollen. Ein typisches Beispiel für ein solches Steuerungsinstrument sind die lufthygienischen Maßnahmenpläne. Das inhaltliche Grundkonzept dieser Maßnahmenpläne, das in der Luftreinhalte-Verordnung (LRV) formuliert ist, sieht vor, die Pläne für jene Regionen zu erstellen, in denen „übermäßige“ Immissionswerte auftreten, die nicht „durch eine einzelne stationäre Anlage verursacht werden“.¹¹⁵ Die Maßnahmenpläne selbst werden auf kantonaler Ebene ausgearbeitet und erstellt. Sie zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie in ihrer Zielstruktur so unterschiedliche Maßnahmen und Adressaten wie verschärfte Emissionsbegrenzungen für Industrie und Gewerbe, Energiesparmaßnahmen sowie lokale und regionale Verkehrsmaßnahmen enthalten. Zudem sind stehen diese Maßnahmen nicht einzeln für sich, sondern entsprechen koordinierten Maßnahmenbündeln. Das strategische Dach der Maßnahmenpläne sowie der LRV bildet das schweizerische Luftreinhalte-Konzept (LRK) von 1986, das Reduktionsziele aus nationaler Perspektive formuliert und unverbindliche Richtlinien für die kantonale und eidgenössische Umsetzung setzt (Schenkel 1998).

¹¹⁵ SR 814.318.142.1, Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16.12. 1985, Art. 31, Abs. 4. Vgl.: (Knoepfel et al 1994)

Ein weiteres Beispiel für die Anwendung planerischer Instrumente ist das bundesstaatliche Landschaftskonzept Schweiz (LKS), das der Bundesrat am 19. Dezember 1997 verabschiedet hat und dessen Federführung das UVEK inne hat. Das LKS versteht sich einerseits als Beitrag zur Umsetzung der Biodiversitätsforderungen des Erdgipfels von Rio (1992) zur Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt. Andererseits leistet es einen wichtigen Beitrag zur Raumplanungspolitik, die in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der zunehmenden Besiedlungsdichte an Bedeutung gewonnen hat. Aus diesem Grund fußt das LKS auf Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung und gibt eine doppelte Zielorientierung vor: Auf genereller Ebene bezieht es sich auf „Allgemeine Ziele Natur und Landschaft“, auf der Ebene der Raumplanung bezieht es sich auf Sachziele. Seine inhaltlichen Hauptziele bestehen in der Verbesserung der Qualität von Natur und Landschaft, der Aufwertung von Kulturlandschaften, der Erhaltung der natürlichen Vielfalt sowie der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

Die Sachziele und Maßnahmen des LKS sind in 13 Politikbereiche aufgeteilt (z.B. Energie, Landwirtschaft, Verkehr) und bilden verbindliche Richtgrößen für alle involvierten Bundesstellen. Während die Maßnahmenprogramme auf Bundesebene festgelegt werden, bleibt die Umsetzung des LKS – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – weitgehend den Kantonen überlassen. Damit schafft das LKS zugleich eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für den Vollzug des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Zu den Maßnahmen des Konzepts gehören z.B. Direktzahlungen vom Bund an die Bauern, wenn sie Lebensräume erhalten oder neue schaffen. Dabei handelt es sich im Kern um die Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen. Weiter arbeitet das BUWAL auf ein nationales ökologisches Netzwerk hin. Isolierte Tierpopulationen sollen damit wieder zueinander finden und überlebensfähig werden. Auch die Kantone tragen mit regionalen Landschaftsentwicklungskonzepten und großräumigen Schutzgebieten wesentlich dazu bei. Insgesamt lässt sich sagen, dass der Gebrauch von Planungsinstrumenten in der schweizerischen Umweltpolitik die Entwicklung regionaler Umweltpolitiken stärkt. Knoepfel (1997) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Rückkehr der Umweltpolitik in den Raum“.

3.4.3 Umweltpolitische Interessenvermittlung und Integration der Gesellschaft in staatliche Politikformulierung

Zu den entscheidenden Interessengruppen und gesellschaftlichen Akteure, die an der Politikformulierung in der schweizerischen Umweltpolitik mitwirken, gehören die Umweltorganisationen, die Wirtschaftsverbände, die Vertreter des ökoindustriellen Sektors und die politischen Parteien. Die Mitgliederanzahl der schweizerischen Umweltschutzverbände liegt bei knapp 600.000 Mitgliedern, was einen Anteil von etwa 10% Prozent der Bevölkerung entspricht. Diese Zahl ist nicht nur im europäischen Maßstab überdurchschnittlich hoch, sondern ebenfalls im innerschweizerischen Vergleich: Sie liegt etwa gleich mit der Mitgliederanzahl bei den Gewerkschaften (etwa 600.000)¹¹⁶ und übertrifft die Mitgliederanzahl der Schweizer Parteien (zwischen 350.000 und 400.000) deutlich (Ladner/Brändle 1999; Linder 1999). Die politische Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf den Gesetzgebungsprozess gilt generell als stark (Neidhart 1970; Kriesi 1995) und erstreckt sich weit über die Wirtschaftsgesetzgebung hinaus. Für diese Stärke gibt es mehrere Gründe: Zu den wichtigsten zählen der Organisationsvorsprung der

¹¹⁶ Vgl. dazu: SGB [Schweizerischer Gewerkschaftsbund] 2001: Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften in der Schweiz im Jahr 2000. Dossier 12, Bern.

Wirtschaftsverbände gegenüber den Parteien, die fehlende Tradition einer Staatsverwaltung oder die liberalistische Wirtschaftskultur (Linder 1999: 114).

Die größte Umweltorganisation der Schweiz ist der im Jahr 1961 gegründete World Wildlife Fund (WWF) Schweiz, der mit seinen 230.000 Mitgliedern die Führungsrolle im schweizerischen Umweltschutz beansprucht. Organisatorisch betrachtet, ist er in 23 regionale Sektionen aufgeteilt, betreibt drei Geschäftsstellen, beschäftigt 131 Mitarbeiter und untersteht aufgrund seiner Eigenschaft als Stiftung der Kontrolle des Eidgenössischen Departements des Innern (BUWAL 2000a). Der WWF Schweiz finanziert sich zu 85% aus Mitgliederbeiträgen und Spenden. Seine inhaltlichen Schwerpunkte sieht der WWF Schweiz in der Biodiversitätspolitik, der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen und der Propagierung energieschonender Produktion und Konsumtion, insbesondere hinsichtlich des Klimaschutzes. Zu den neueren Themen des WWF zählt mittlerweile auch die Gentechnologiepolitik. In seiner strategischen Ausrichtung setzt der Verband traditionell auf „Kooperation statt Konfrontation“ mit der Wirtschaft, was sich vor allem an der Kooperationsform der Vergabe des WWF-Logos an ökologisch fortschrittliche Unternehmen (wie z.B. der MIGROS) zeigt.

Zu den weiteren großen Umweltorganisationen der Schweiz zählt seit dem Jahr 1984 Greenpeace Schweiz mit etwa 100.000 Mitgliedern.¹¹⁷ Auch Greenpeace Schweiz ist als Stiftung organisiert, unterhält vier Büros in der Schweiz und beschäftigt - neben 200 Ehrenamtlichen - 44 feste Mitarbeiter. Das Budget, das Greenpeace Schweiz durch Spenden der Mitglieder erwirtschaftet, beläuft sich auf etwa 16,5 Millionen Franken im Jahr 2002.¹¹⁸ Das strategische Aktionsfeld liegt bei Greenpeace Schweiz nicht nur auf der nationalen, sondern ebenso auf der europäischen und internationalen Ebene: Greenpeace vertritt damit einen „*übernationalstaatlichen* Ansatz“. Das bedeutet, dass Themen zuerst definiert und in einem zweiten Schritt auf eine bestimmte territoriale Ebene zugeordnet werden. Kriterien für diese territoriale Zuordnung bilden nicht zuletzt die Aussicht auf eine erfolgreiche Kampagnenarbeit: So wurde die internationale Gentechnologie-Kampagne von Greenpeace International in der Schweiz durch Greenpeace Schweiz organisiert und durchgeführt, weil dort die polit-strategische Möglichkeit von direktdemokratischen Verfahren existiert.¹¹⁹ Neben der Kampagnentätigkeit und der parlamentarischen Lobbyarbeit steht Greenpeace auch möglichen Verhandlungslösungen und Kooperation mit den Akteuren aus der Wirtschaft positiv gegenüber, was man z.B. an der Kooperation mit der Automobilfirma Renault beobachten kann.

Eine dritte wichtige Kraft der schweizerischen Umwelt- und Naturschutzbewegung ist der Verband Pro Natura (früher: Schweizer Bund für Naturschutz), der im Jahr 1909 zur Finanzierung des Schweizerischen Nationalparks gegründet wurde. Die Hauptaufgaben von Pro Natura bestehen in der Verwaltung der über 500 schweizerischen Naturschutzgebiete, im Betreiben eigener Naturschutzzentren in der Natur- und Umweltbildung und nicht zuletzt in der politischen Interessenvertretung. Seinen politischen Einfluss gewinnt Pro Natura nicht nur aus seinen 100.000 Mitgliedern, sondern auch durch die Mitgliedschaft im weltumspannenden „Friends of the Earth International“-Netzwerk.

Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU), die im Jahr 1971 gegründet wurde. Dabei entsprang die Gründung der SGU nicht der

¹¹⁷ Vgl. Greenpeace Schweiz (2000): Jahresbericht 2000, zu finden in <<http://info.greenpeace.ch/de/newsandinfo/news/archiv/jahresbericht2000>> [zitiert am 12.03.2003].

¹¹⁸ Weltwoche, Ausgabe 25/2002: „Marketing mit Tarnfarbe Grün“.

¹¹⁹ Allerdings scheiterte Greenpeace Schweiz mit seiner „Gen-Schutz-Initiative“ in einer Volksabstimmung vom 7. Juni 1998 bei 41% Wahlbeteiligung mit 33,3% Ja-Stimmen gegen 66,7% Nein-Stimmen. Vgl. Confoederatio Helvetica (1998) Volksinitiative zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation, zu finden in <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19980607/det440.html>>[zitiert am 12.03.2003].

links-alternativen Umweltbewegung, sondern ihre Wurzeln waren von Beginn vom bürgerlichen Lager geprägt. Trotz ihrer geringen Mitgliederzahl von etwa 8500 verfügt die SGU über erheblichen politischen Einfluss, den sie zum einen durch ihre Kompetenz zur Expertise in umweltrechtlichen Angelegenheiten, zum anderen durch ihre traditionelle Bereitschaft zur Kooperation, insbesondere mit der Wirtschaft, geltend macht. Nicht zuletzt aufgrund dieses kooperativen Politikstils liegen die thematischen Schwerpunkte der SGU auf dem Verhältnis von Ökonomie und Ökologie sowie auf der Stärkung der nachhaltigen Entwicklung. Deshalb engagiert sich die SGU vor allem für die Durchsetzung einer ökologischen Steuerreform und für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda. Zu diesem Zweck unterstützt und berät sie lokale Agenda 21-Prozesse und betreibt zudem mit dem Projekt „Planet 21“ ein eigenes Netzwerk zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung in den Gemeinden. Die SGU dient zudem als Koordinationsstelle für alle schweizerischen Umweltverbände und gilt als Stimme der Umweltorganisationen in offiziellen Regierungskommissionen sowie in internationalen Delegationen der Schweiz (Schenkel 1998 : 288).

Auf der Seite der wirtschaftlichen Akteure spielt im Bereich der Umweltpolitik der wichtigste Schweizer Wirtschaftsverband, der im September 2000 neu gegründete Dachverband „Economiesuisse“, die herausragende Rolle. Als Verband der Schweizer Unternehmen geht Economiesuisse aus dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein („Vorort“) und der „wf“, der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, hervor. Der politische Anspruch von EconomieSuisse besteht darin, die Interessen der Wirtschaft im politischen Prozess wahrzunehmen, dabei alle wirtschaftspolitischen Themen abzudecken sowie die angeschlossenen Mitglieder sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu vertreten. Da die Umweltpolitik aufgrund ihrer kostenverursachenden Wirkung ebenfalls zum wirtschaftspolitischen Spektrum gehört, zählt der Umweltschutz des Dachverbandes vor allem seit Beginn der 1990er Jahre zu den wichtigen Dossiers von EconomieSuisse. Im Gegensatz zu einem weiteren wichtigen Wirtschaftsverband, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband, äußert sich EconomieSuisse deshalb dezidiert zum Thema Wirtschafts- und Umweltpolitik, verfasst eigene umweltpolitische Stellungnahmen, vertritt die Schweizer Wirtschaft in umweltpolitischen Vernehmlassungen und engagiert sich zudem in Kampagnen und Volksinitiativen, die mit dem Thema Umweltpolitik befasst sind.

Der wichtigste verbandliche Vertreter für die ökologisch orientierte Industrie und Wirtschaft sowie für den ökoindustriellen Sektor ist die „Schweizerische Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung“ (ÖBU). Die ÖBU wurde im Jahr 1989 gegründet als Studenteninitiative an der Hochschule St. Gallen, wobei die Gründung von 50 Unternehmen unterstützt wurde. Heute hat die ÖBU einen Mitgliederbestand von 300 Unternehmen, die aus allen Branchen kommen. Allerdings kündigten die Unternehmen der Chemiebranche im Jahr 1999 ihre Mitgliedschaft, da sie mit einem positiven Grundsatzpapier der ÖBU zu den Lenkungsabgaben nicht einverstanden waren. Grundsätzlich versteht sich die ÖBU als wissenschaftlicher Katalysator und Think-Tank in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Zu den Hauptaufgaben und Tätigkeitsfelder der ÖBU gehören die Förderung eines innerbetrieblichen Umweltmanagementsystems, die Lobbyarbeit und Beziehungspflege zwischen den politischen, wirtschaftlichen und verbandlichen Akteuren sowie die Information der Öffentlichkeit. Zudem bietet die ÖBU mit Seminaren und Veranstaltungen (wie z.B. dem „Business Lunch“) eine Plattform für den Erfahrungs- und Wissensaustausch in der Umweltschutzpraxis.

Auf parteipolitischer Ebene werden die Umweltanliegen vor allem von drei Parteien vertreten: die „Grüne Partei der Schweiz“ (GPS), dem „Grünen Bündnis“ (GB) und der

Sozialdemokratischen Partei (SP). All diese Parteien sind im Parlament vertreten, wobei die beiden Grünen Parteien nur über geringe Stimmenanteile verfügen: Die parteiübergreifende „Grüne Fraktion“ stellt gerade 10 Abgeordnete in der Bundesversammlung, während die SP 58, die CVP 50, die SVP 52 und die FDP 60 Abgeordnete stellen. Anfänglich war die GPS, deren Gründung aus dem Zusammenschluss verschiedener Umweltbewegungen hervorging, der wichtigste Vertreter umweltpolitischer Anliegen auf Parteebene. Allerdings verhinderte das Spannungsverhältnis zwischen linken Grünen und bürgerlichen Grünen das Entstehen einer schlagkräftigen, einheitlichen Ökologie-Partei in der Schweiz (Linder 1999 : 107). Da die grünen Parteien im parlamentarischen Betrieb mittlerweile weitgehend marginalisiert sind, ist die parteipolitisch dominierende Kraft in der Umweltpolitik seit Beginn der 1990er Jahre die Sozialdemokratische Partei, die seit Beginn der 1990er Jahre ihr ökologisches Profil deutlich schärfte und heute als Hüter von umweltpolitischen Anliegen in der Regierung gilt (Knoepfel 1997). Allerdings haben die Beratungen und die Entscheidung zur Revision des USG gezeigt haben, dass auch bürgerliche Parteien wie die CVP über ein nicht zu unterschätzendes ökologisches Potential verfügen.

3.4.3.1 *Erste Formen umweltpolitischer Einflussnahme an der staatlichen Politikformulierung: Protest und Konfrontation*

In der Schweiz fand der Umweltschutzgedanke seit den späten 1960er Jahren und frühen 1970er Jahren schnell große Resonanz in der Bevölkerung. Diese Resonanz war jedoch regional unterschiedlich ausgeprägt, so dass vor allem in der Deutschschweiz die Anfänge der modernen Schweizer Umweltbewegungen zu finden sind. Nach Kriesi (1985) zählt die Entstehung der Schweizer Umweltbewegung zu dem bunten Strauß der „neuen sozialen Bewegungen“, deren Gründungsphase sich in der Schweiz in den 1970er Jahren verorten lässt (Kriesi 1985). Paradigmatisch drückte sich der Protest bei der entstehenden Umweltbewegung in der Schweiz vor allem in der Anti-Atomkraftbewegung und in der „Waldsterben-Debatte“ aus. Die Anti-Atomkraftbewegung verzeichnete ihren ersten großen politischen Erfolg im Jahr 1979, in dem sie eine Volksinitiative gegen den Bau von Atomkraftwerken organisierte, bei der sie fast 50% an Ja-Stimmen erreichte. Die neue Umweltbewegung zeichnete sich in ihren Mitteln insbesondere durch den häufigen Verzicht auf das Angebot institutioneller Kompromissmechanismen aus (Linder 1999: 129). Strategisch setzte sie vielmehr auf unkonventionelle Kampagnen und manchmal auch gewalttätige Formen des Protestes.

Während Bewegungen wie die Friedensbewegung oder die Jugendbewegung jedoch starken Konjunkturzyklen unterlagen, konnte die Umweltbewegung in der Schweiz konstant an Bedeutung hinzugewinnen. So war die Umweltbewegung in den Jahren zwischen 1975 und 1989 für fast ein Drittel aller Protestaktionen in der Schweiz verantwortlich (Kriesi 1995: 283). Auffällige Unterschiede in den politischen Strategien wurden zwischen dem Vorgehen der Umweltbewegung und jenem der Naturschutzbewegungen sichtbar: Während die Umweltbewegung schon in den frühen 1970er Jahren alle Formen des modernen Massenprotests (Demonstrationen, Kundgebungen etc.) nutzte, hielten sich die Naturschutzverbände (wie z.B. Pro Natura oder WWF) damit zurück, grundlegende Einwände gegen das politische System vorzutragen oder auf die Strasse zu gehen. Generell war der Politikstil in der schweizerischen Umweltpolitik aufgrund der Proteststrategie bis in die 1980er Jahre konfrontativ geprägt, die Umweltschutzbewegung in die konkordanten Verhandlungsmechanismen nicht integriert.

Demonstration, Proteste und Volksinitiativen als Instrument der direkten Demokratie bildeten die wichtigsten Strategien der schweizerischen Umweltbewegung. Eine Kooperation

zwischen den Umweltschutzgruppen und dem politisch-administrativen System fand somit kaum statt. Die umweltpolitische Akteurskonstellation in dieser Phase war dementsprechend bilateral: In den relevanten Verhandlungen saßen sich die politischen Behörden auf der einen Seite und die Vertreter der Wirtschaft sowie der Unternehmen auf der anderen gegenüber (Knoepfel 1997, Schenkel 1998).

3.4.3.2 *Integration in die staatlichen Vernehmlassungen und Verbandsbeschwerderecht: Transformationen bei der verbandlichen Einflussnahme und Interessenvermittlung*

In den 1980er Jahren zeichnete sich ein Wandel in der schweizerischen Umweltbewegung ab: Die umweltpolitischen Interessengruppen veränderten sich zu großen Umweltverbänden mit einer starken Mitgliederbasis sowie einer professionellen Organisation. Mit dieser Veränderung ging einher der Wechsel des strategischen Instrumentariums: Neben den traditionellen Formen des Protests partizipieren die Umweltverbände nun stärker am vorparlamentarischen Verhandlungsprozess. Neben den Volksinitiativen zählen zu den entscheidenden Formen der verbandlichen Einflussnahme und Interessenvermittlung in der Umweltpolitik heute im wesentlichen die Vernehmlassungen, das parlamentarische Lobbying und das Verbandsbeschwerderecht (vgl. Kummer 1997).

Im schweizerischen Gesetzgebungsprozess spielen neben den formellen Verfassungsorganen die Interessengruppen in der vorparlamentarischen Phase eine erhebliche Rolle (Linder 1999: 299f). Kriesi (1995: 253ff) bezeichnet diese Form der politischen Einflussnahme als „informellen“ Entscheidungsprozess. Zu den klassischen Formen der verbandlichen Einflussnahme im vorgesezten Verfahren gehört das parlamentarische und administrative Lobbying. Dabei gilt es, die Interessen der Behörden und Parlamentarier möglichst früh nach ökologischen Gesichtspunkten zu formen. Zum Zweck einer koordinierten Vorgehensweise beim Lobbying betreiben die schweizerischen Umweltorganisationen eine eigene „Kontaktstelle Umwelt“ in Bern. Ein Mittel des Lobbying sind sogenannte „Parlamentarierabende“, an denen ein Umweltthema vorgestellt und behandelt wird. Obwohl alle Parteien das Thema Umwelt auf ihrer Agenda haben, treffen laut Auskunft der SGU solche Veranstaltungen vor allem bei den linken und grünen Parteien und bei einigen „aufgeklärten Bürgerlichen“ auf Resonanz. Die SP ist aber der wichtigste parlamentarische Einflusskanal der Umweltorganisationen.

Ein Hauptelement in der verbandlichen Einflussnahme und Interessenvermittlung auf die Politikformulierung in der schweizerischen Umweltpolitik bildet das Vernehmlassungsverfahren. Das Vernehmlassungsverfahren als wesentliches Element des schweizerischen Konkordanzsystems garantiert den Interessengruppen (aber auch den Kantonen) die Möglichkeit, *vor* der parlamentarischen Beschlussfassung die Vorlagen schriftlich zu kommentieren (Linder 1999: 301). So ist z.B. die ehemals reine Kampagnen- und Protestorganisation Greenpeace Schweiz wie viele der wichtigen Umweltverbände mittlerweile in das Vernehmlassungsverfahren integriert und gilt bei den Behörden als akzeptierter Gesprächspartner. Allerdings besteht für die Umweltorganisationen das Problem, dass die Vielzahl der Einladungen zu Vernehmlassungen die personelle Kapazität ihrer Verbände übersteigt. Deshalb dient die SGU als Koordinationsstelle bei der Frage, welche Umweltorganisation an welcher Vernehmlassung nach dem „Federführungsprinzip“ teilnimmt. Die Auswahl des Umweltverbandes, der in eine Vernehmlassung entsendet wird, hängt dabei von seiner thematischen Spezialisierung ab.

Ein weiteres bedeutendes Element zur Vertretung umweltpolitischer Interessen im politischen Entscheidungsprozess ist das Verbandsbeschwerderecht, das zwar schon im Natur- und Heimatschutzgesetz von 1966 enthalten, aber erst mit der Verabschiedung des USG von 1985 auf breiter Basis gesetzlich verankert ist. Aus Sicht der Umweltorganisationen erhielten diese mit dem Verbandsbeschwerderecht eine gesetzliche Grundlage für Beteiligung an der Willensbildung im Staatsbetrieb, während sie zuvor lange Zeit nur als Lobby gehandelt

wurden. Auch hier bildete wiederum das USG das Ventil für die politische Klasse, den Umweltschutz als Staatsaufgabe zu akzeptieren.

Nicht alle Umweltorganisationen sind aufgrund des Gesetzes beschwerdeberechtigt, sondern nur jene, die während einer Mindestzeit von zehn als gesamtschweizerische Umweltorganisation in der Schweiz anerkannt sind und sich dem Heimatschutz, Denkmalschutz, Naturschutz oder ideellen Zielen widmen (BUWAL 2000a: 10). Die Anzahl der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen beläuft sich mittlerweile auf 20 Verbände. Die beschwerdeberechtigten Organisationen können dabei als eine Art Vertreter jener Bevölkerungskreise gesehen werden, die zwar an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert, mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit aber nicht zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert sind (ebd.). Gleichzeitig agieren die Umweltschutzorganisationen als Anwälte der Umwelt, die dadurch eine direkte Stimme in den Verfahren erhält. Die Anwendung des Verbandsbeschwerderechts ist jedoch nicht grenzenlos, sondern lediglich eingeschränkt möglich. Ihre Ausübung ist vor allem folgenden Restriktionen unterworfen: Zum einen ist die Verbandsbeschwerde in erster Linie für Projekte mit zu erwartenden starken Umweltauswirkungen oder in besonders empfindlichen Landschaftsräumen vorgesehen (ebd.). Zum anderen ist im USG festgehalten, dass das Beschwerderecht auf Projekte beschränkt ist, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. Trotz dieser Einschränkungen gilt das Verbandsbeschwerderecht als entscheidendes Instrument zur Vermittlung von umweltpolitischen Interessen in der Schweiz.

Im Jahr 1995 wurden die Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Beschwerderechts allerdings verschärft: Danach verlieren die Umweltschutzorganisationen das Recht, Beschwerde zu führen, wenn sie vorgängige Möglichkeiten zur Einsprache nicht genutzt haben (BUWAL 2000a: 10). Insbesondere die konservativen Parteien wie die SVP oder die „Freiheits-Partei der Schweiz“ waren in den vergangenen Jahren bestrebt, das Verbandsbeschwerderecht für Umweltschutzorganisationen ganz abzuschaffen. Die inhaltliche Kritik bezog sich auf drei Schwerpunkte (ebd.: 13): Das Beschwerderecht verzögere wichtige Bauvorhaben und sei damit wirtschaftsfeindlich; es entspreche praktisch einem verbandlichen Vetorecht, das demokratisch nicht zu legitimieren sei und es würde von den Umweltverbänden missbraucht, um im Gesetz nicht vorgesehene Umweltschutzmaßnahmen zu erzwingen. In einer wissenschaftlichen Evaluation des Genfer „Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives“ (CETEL) erwies sich diese Kritik als ungerechtfertigt: Das Evaluationsergebnis zeigte vielmehr, dass das Beschwerderecht kostengünstig ist, da die Umweltorganisationen bei der Umsetzung der Umweltmaßnahmen mitwirken, so dass dem Staat die Kosten für Kontrollaufgaben weitgehend erspart bleiben (ebd.: 23). Deutlich wurde in der Evaluation auch, dass das Beschwerderecht konsensuale Lösungen zwischen den beteiligten Akteuren auf eine indirekte Weise fördert (ebd.: 21). Dies liegt vor allem daran, dass die Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht nur subsidiär einsetzen und es vorziehen, ihre Vorschläge nicht *ex post*, sondern in einem frühen Stadium der Planung vorzubringen. Mit der strategischen Drohmöglichkeit das Beschwerderecht anzuwenden, gelingt es den Umweltschutzorganisationen in die Verhandlungen frühzeitig eingebunden zu werden. Das Beschwerderecht hat somit eine beachtliche Droh- und Präventivwirkung, ohne dass die Umweltverbände ihre Einwände weniger glaubhaft formulieren und in die Verhandlungen einbringen könnten.¹²⁰ Für die Bauträger haben die Verhandlungen den Vorteil, dass sie damit ein drohendes, langatmiges, kostenintensives sowie risikoreiches Beschwerdeverfahren vermeiden und zudem einen Imagegewinn in der Öffentlichkeit erzielen können. Im besten Fall handelt es sich bei solchen Verhandlungskonstellationen um „Win-Win-Situationen“.

¹²⁰ Vgl. Tages-Anzeiger vom 09.11.1999: „Verbände schlagen Alarm“.

Die in der Evaluation erhobenen Statistiken zeigen außerdem, dass die Umweltschutzorganisationen ihr Recht sehr maßvoll einsetzen. So hatte zwischen den Jahren 1996 und 1998 das Eidgenössische Bundesgericht im Schnitt 13 Verwaltungsgerichtsbeschwerden von Umweltschutzorganisationen beurteilt, was bei einem Total von durchschnittlich 992 Beschwerden pro Jahr einem Anteil von 1,4% entspricht. Das Verhältnis bei Beschwerden an den Bundesrat und die kantonalen Verwaltungsgerichte ist fast gleich. Die Erfolgsquote der Beschwerden der Umweltschutzorganisationen liegt deutlich über dem Durchschnitt: Sie ist dreieinhalb mal höher sowohl bei den vom Bundesgericht beurteilten Beschwerden (63% Erfolgsquote gegenüber durchschnittlich 18,4%) als auch bei den vom Bundesrat beurteilten Beschwerden (33% Erfolgsquote gegenüber durchschnittlich 8,9%). Dass das Beschwerderecht maßvoll und konstruktiv eingesetzt wird zeigt sich nicht zuletzt daran, dass eine äußerst kritische Umweltschutzorganisation wie Greenpeace Schweiz das Beschwerderecht im Jahr 1998 genutzt hat.

Der politische Streit um das Beschwerderecht kulminierte in einem direktdemokratischen und einen parlamentarischen Versuch der konservativen Parteien, das Beschwerderecht zu kippen. So scheiterte sowohl die Freiheits-Partei der Schweiz im Jahr 1999 mit einer eidgenössischen Volksinitiative „für die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts auf Bundesebene“ schon im Stadium der Unterschriftensammlung, als auch die entsprechende parlamentarische Initiative der SVP (99.442), die in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats im Jahr 2000 mit 16 zu 5 Stimmen (ohne Enthaltung) deutlich abgelehnt wurde.¹²¹ Trotz dieses Scheiterns arbeitet aus Sicht von Greenpeace Schweiz die SVP auf parlamentarischer Ebene weiterhin daran, das Verbandsbeschwerderecht aus vorgeblichen Wirtschaftlichkeitsgründen abzuschaffen.

Die Wahrnehmung der genannten Beteiligungsmöglichkeiten hat dazu geführt, dass Umweltschutzverbände generell in die Gesetzgebungsverfahren gut integriert sind: Sie werden in der zu einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens konsultiert und als Partner sowohl von den Projektgruppen als auch von den nationalen Behörden akzeptiert. Als Folge der zunehmenden Integration tauchten in den 1990er Jahren problemspezifische Kooperations-Netzwerke auf, in denen die Vertreter der Wirtschaft, der Umweltorganisationen und der einzelnen Abteilungen der Umweltschutzbehörden miteinander auf „gleicher Augenhöhe“ kooperieren (Knoepfel 1997). Akzeptiert sind die Umweltorganisationen als wissenschaftliche Partner, aber auch als direkte Diskussionsteilnehmer mit den Verschmutzern aus der Industrie, der Wirtschaft, der Landwirtschaft, den Haushalten und den Vertretern der staatlichen Infrastrukturpolitik (vor allem Verkehr). Im Sinne des Kooperationsprinzips handeln sie Verträge mit umweltbelastenden Unternehmen aus, verteilen Umweltlabels (in Zusammenarbeit mit Verbraucherschutzgruppen) und spielen eine wichtige Rolle in der Umwelterziehung, Information und Beratung, zudem sind sie in wachsender Masse beteiligt an der Bereitstellung von ökologischen Dienstleistungen. Die Beratungsverfahren zur Revision des Natur- und Heimatschutz-Aktes haben gezeigt, dass insgesamt ein über mehrere Parteien gehendes Potential an einer fortschrittlichen Umweltgesetzgebung existiert: so konnten die Mitte-Rechts-Parteien die Angriffe der Kleinwirtschaft und der Rechtsparteien auf diese Gesetzgebung erfolgreich abgewehrt werden.

¹²¹ Pressemitteilung des Sekretariats der Kommissionen für Rechtsfragen, vom 08.05.2000.

3.4.4 Die territoriale Ausdifferenzierung der schweizerischen Umweltpolitik

Die internationale Einbindung im Bereich der Umweltpolitik ist für einen kleinräumigen Staat wie die Schweiz aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Umweltproblemen einerseits unumgänglich (vgl. Schweizerischer Bundesrat 1993). Andererseits erschwerte die traditionelle außenpolitische Neutralität und Strategie der Nicht-Einbindung in internationale Organisationen das umweltpolitische Regieren der Schweiz auf internationaler Ebene. Gelöst wurde und wird diese Problematik vorwiegend mit der Strategie, bi- und multilaterale Verträge in der Umweltpolitik abzuschließen. Dabei zeigt sich, dass die Schweiz an einer beachtlichen Anzahl multilateraler Verträge in der Umweltpolitik beteiligt ist.¹²² Auch die in supra- und internationale Organisationen wenig integrierte Schweiz erkennt mittlerweile an, dass grenzüberschreitende und globale Umweltprobleme nur durch internationale Zusammenarbeit und eine solidarische Schweiz gelöst werden können (BFS/BUWAL 1997: 328f.).

Der Umweltgipfel von Rio bildete den entscheidenden Wendepunkt in der internationalen umweltpolitischen Strategie der Schweiz (BFS/BUWAL 2002: 315f.): Seit dem Weltgipfel im Jahr 1992 in Rio definierte die schweizerische Regierung die internationale Umweltpolitik von einem wissenschaftlich geprägten Randbereich („*track-two-diplomacy*“) als einen der fünf prioritären Bereichen schweizerischer Außenpolitik (Schweizerischer Bundesrat 1993).¹²³ Diese Neudefinition der Umweltpolitik als außenpolitischer Priorität ermöglichte es der schweizerischen Umweltpolitik, „ihre Interessen sowohl auf politischer als auch auf sachtechnischer Ebene engagiert zu vertreten“ (BFS/BUWAL 2002: 316). Der schweizerische Bundesrat hat diesen Kurs im Jahr 2000 erneut bestätigt und strebt programmatisch eine Weiterentwicklung der internationalen Umweltpolitik an (Schweizerischer Bundesrat 2000: 15). Zu den drei Eckpfeilern der schweizerischen Umweltaußenpolitik gehören die Aushandlung und Weiterentwicklung internationaler Rechtsinstrumente im Umweltbereich, die Stärkung des institutionellen Bereichs auf internationale Ebene sowie in der technischen und finanziellen Zusammenarbeit (ebd.: 317). Strategisch soll dies vor allem über multilaterale Diplomatie auf europäischer und internationaler Ebene, die kontinuierliche Beteiligung an internationalen Umweltabkommen und an der aktiven Teilnahme am Nachhaltigkeitsprozess umgesetzt werden (Schweizerischer Bundesrat 2001). Gegenüber der Europäischen Union setzt die Schweiz in erster Linie auf das Mittel der bilateralen Verhandlungen. Institutionell wird die europäische und internationale Umweltpolitik von der Abteilung „Internationales“ des BUWAL geleitet, die zum außenpolitischen System der Schweiz gehört.

3.4.4.1 *Die schweizerische Umweltpolitik im europäischen Umweltraum: Spannungsfelder und Teilintegration*

Für die Schweiz hat die kontinuierliche europäische Integration und die zunehmende Vergemeinschaftung von Politikfeldern in der Europäischen Union direkte Konsequenzen, da sie wirtschaftlich und gesellschaftlich stark mit der Union verquickt ist (Schweizerischer Bundesrat 1993). Nachdem die schweizerische Bevölkerung in den 1990er Jahren in Volksabstimmungen sowohl die Strategie der Integration in den EWR als auch den Beitritt

¹²² Vgl. dazu: Anhang, Diagramm 1-4.

¹²³ Vgl. NZZ: „Die Umweltaußenpolitik der Schweiz. Aktivitäten in global wichtigen Themenfeldern“, vom 09. März 2001.

zur EU abgelehnt hat, gelten die bilateralen Verhandlungen als wichtigste strategische Option der schweizerischen Europapolitik (Außenpolitische Kommission des Ständerates 2002). Für das BUWAL waren die bilateralen Verhandlungen mit der EU auch lange Zeit die einzig verbliebene strategische Option, da die EU auf die Ablehnung des Integrationsangebotes mit einer Politik der verschlossenen Tür reagierte. Eine weitere strategische Option wäre eine Assoziationslösung mit Hilfe von Rahmenabkommen; die für die Schweiz und die EU themenspezifische gemeinsame Verfahren und Institutionen vorsehen würden. Diese Möglichkeit ist bisher von der Schweiz offiziell nicht vorgeschlagen worden. Offen ist ebenfalls, ob die EU an einer Assoziationslösung interessiert ist (ebd.: 7). Aus diesen Gründen wird die Angleichung oder zumindest Annäherung von *Policies* in erster Linie über bilaterale Verhandlungen, die in sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU münden, hergestellt. Ziel der sektoriellen Abkommen ist die Schaffung eines offenen Marktzugangs, aber nicht eines gemeinsamen Marktes. Zur Zeit existieren sieben Abkommen, die im Jahr 1999 abgeschlossen wurden, am 21. Mai 2000 durch eine Volksabstimmung mit 67% der Stimmen bestätigt wurden¹²⁴ und ab dem 1. Juni 2002 in Kraft getreten sind. Sie beziehen sich auf folgende Sachbereiche: Forschung, technische Handelshemmnisse, Luftverkehr, Landverkehr, Personenfreizügigkeit, öffentliches Beschaffungswesen und Landwirtschaft. Ein gesonderter Titel Umweltpolitik existierte bei den abgeschlossenen Verhandlungen nicht. Trotzdem haben einige der abgeschlossenen indirekte und direkte Implikationen für die Umweltpolitik.

Dies betrifft in erster Linie den Bereich des Landverkehrsabkommens. Bei diesem Thema ging es vor allem darum, wie die Schweiz ihre eigene umweltschonende Konzeption einer Alpentransitpolitik mit dem Marktzugang in die Europäische Union einerseits sowie mit den Wirtschaftlichkeitserwägungen der Europäischen Union im Güterverkehr andererseits umsetzen konnte (Widmer et al. 2000: 131). Vor dem Abschluss des Landverkehrsabkommens waren die wichtigsten Instrumente der schweizerischen Politik zur Einschränkung des Transitverkehrs im Alpenraum die 28-Tonnen-Limite und das Nacht- und Sonntagsfahrverbot. Diese Maßnahmen konnte die Schweiz im Jahr 1992 mit dem Transitabkommen zwischen der Schweiz und der EG auf zwölf Jahre vertraglich absichern. Zudem setzte das Projekt der Neuen Eisenbahn-Alpenraverse (NEAT) am Gotthard, welches in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 akzeptiert wurde, einen weiteren Ökologisierungsdruk in der schweizerischen Verkehrspolitik. Aus Sicht von Widmer et al. (2000: 132f.) waren es dann vor allem zwei Ereignisse, die das Spannungsverhältnis zwischen Ökologisierung des Alpenverkehrs und Internationalisierung des Güterverkehrs prägten: Zum einen die Annahme der Alpenschutzinitiative in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994, mit der die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene zum Verfassungsauftrag wurde (BV Art. 84); zum anderen das Scheitern des EWR-Vertrags in der Referendumsabstimmung vom 6. Dezember 1992, das eine grundsätzliche Neuregelung des Verhältnisses der Schweiz zur EG notwendig machte. Deshalb trat die Schweiz an die EG mit dem Wunsch heran, auf Grundlage des Transitabkommens im Verkehrsbereich bilaterale Verhandlungen zu führen (Widmer et al. 2000: 132). Die EU machte in den darauf folgenden Verhandlungen deutlich, dass die schweizerischen Verfassungsbestimmungen zum Alpenschutz den Interessen der Union im Bereich des Landverkehrs zuwiderlaufen. So zeigte sich die EU insbesondere nicht einverstanden mit dem Lenkungsinstrument des 28-Tonnen-Limits. Nach der Aufhebung dieses Limits durch den Bundesrat im Jahr 1996, entwickelte er das Alternativprojekt einer stärkeren fiskalischen Belastung des Straßengüterverkehrs, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die von Volk und Ständen am 20. Februar 1994 angenommen wurde. Mit dem „Kompromiss von Kloten“ (23. Januar 1998) konnte sich die

¹²⁴ BFS Pressemitteilung 17: Analyse der Abstimmung über die bilateralen Verträge. Juni 2000, Neuchatel.

Schweiz und die EU nach langen und zähen Verhandlungen auf eine gemeinsame Linie einigen. Kernpunkt der Einigung ist die Festsetzung eines Tarifs im Straßenverkehr von 200 Euro ab dem Jahr 2005 für eine alpenquerende Fahrt von 300 Kilometern für ein 40 Tonnen-Fahrzeug (Widmer et al. 2000 : 134).

Aus der Sicht der Schweiz wird das Abkommen eine „Helvetisierung“ der europäischen Verkehrspolitik bewirken, da es der Schweiz gelungen ist, ihre europäischen Partner von ihrem Konzept der Verlagerung des alpenüberquerenden Güterschwerverkehrs auf der Schiene zu überzeugen und es völkerrechtlich abzusichern (EDA/EVD 2002a). Durch das Abkommen hat die Schweiz keine Gegenmaßnahmen bei der vom Volk beschlossenen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zu befürchten, da die schweizerische Verlagerungspolitik – von der Straße auf die Schiene – nun vertraglich abgesichert ist. Darüber hinaus schaffe das Landverkehrsabkommen eine der Grundlagen für eine umweltgerechte, koordinierte europäische Verkehrspolitik (ebd.).

Von wichtiger Bedeutung für den schweizerischen Umweltschutz ist auch das Thema „Technische Handelshemmnisse“, worunter z.B. ökologische Produktnormen zu verstehen sind. Laut Integrationsbericht (Schweizerischer Bundesrat 1999) praktiziert die Schweiz bei der Produktgesetzgebung schon seit längerem den autonomen Nachvollzug der europäischen Gesetzgebung zur Vermeidung technischer Handelshemmnisse. Im Falle eines EU-Beitritts hätten aus der Sicht des Bundesrates die schweizerischen Umweltvorschriften nur geringfügig angepasst werden müssen (Schweizerischer Bundesrat 1999). Da diese Option aufgrund des Volkswillens nicht möglich wurde, sicherte sich die Schweiz in den bilateralen Verhandlungen das Zugeständnis, dass die Schweiz unabhängig in der Festlegung ihrer Produktvorschriften bleibt. Insbesondere in jenen Fällen, wo übergeordnete öffentliche Interesse bestehen – zum Beispiel aus Gesundheits- oder Umweltschutzgründen – kann die Schweiz von der EU abweichende, strengere Vorschriften zu erlassen. Umweltpolitische Implikationen ergeben sich auch im Landwirtschaftsabkommen, denn es enthält Bestimmungen, die eine umweltfreundliche Landwirtschaft fördern: So wird der gegenseitige Marktzugang für biologische Agrarprodukte und Lebensmittel verbessert. Rechtlich und institutionell lässt sich also schon jetzt feststellen, dass die bilateralen Verträge für die schweizerische Umweltpolitik keine negativen Auswirkungen haben, eine *ex ante*-Einschätzung der tatsächlichen Umweltauswirkungen ist dagegen zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Erst die neuen bilateralen Verhandlungen berücksichtigen die Umweltpolitik als eigenständigen Titel (EDA/EVD 2002). In diesen Verhandlungen geht es einerseits um die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA), andererseits am europäischen Umweltzeichen. Diese Teilnahmebestrebungen lassen sich durchaus Bemühung um eine partielle Integration in eine gemeinsame europäische Umweltpolitik verstehen. Das Interesse der Schweiz bei der Teilnahme an der EUA betrifft vor allem das Thema der Umweltinformation. Eine Teilnahme an der EUA würde ihr ermöglichen, an den auf EU-Ebene wie auch auf gesamteuropäischem Niveau durchgeführten Studien mitzuwirken und über vergleichbare Umweltdaten zu verfügen. Ihr Ziel lautet zugleich die eigenen Daten in den Berichten der Agentur veröffentlichen und damit einen Beitrag zur Erarbeitung von Maßnahmen zu Gunsten der Umwelt, aber auch zur Harmonisierung in der Umweltpolitik auf europäischer Ebene zu leisten. Die Verhandlungen betreffen in erster Linie den finanziellen Beitrag der Schweiz und ihre Teilnahme an den EU-Organen. (EDA/EVD 2001).

Da die Schweiz über kein eigenes Eco-Label verfügt, strebt sie des weiteren eine Beteiligung am europäischen Umweltzeichen an. Als Grund dafür wird zum einen das Kostenargument genannt, zum anderen der erleichterte Vertrieb umweltschonend hergestellter Schweizer Produkte auf dem EU-Markt. Ein solches gemeinsames Öko-Label ist für die

Schweiz auch deshalb erstrebenswert, weil sie sich aktiv an der Ausarbeitung und der Entwicklung der Vergabekriterien für das Label beteiligen könnte und weil die Entwicklung eines gemeinsamen Labels die Gefahr von technischen Handelshemmnissen reduziert. Die Verhandlungen beziehen sich hauptsächlich auf den finanziellen Beitrag der Schweiz, auf die Modalitäten für die Institutionalisierung in der Schweiz und auf die Beteiligung am Öko-Label-Komitee, das die Kommission in diesem Bereich berät (EDA/EVD 2001).

3.4.4.2 Regionale und internationale Dimension

Neben dem Instrument der bilateralen Verhandlungen und dem Bemühen um eine partielle Integration in eine gemeinsame europäische Umweltpolitik engagiert sich die Schweiz in der Umweltpolitik auch auf der regionalen und internationalen Ebene. Zu den drei Eckpfeilern dieses Engagements zählen erstens die Aushandlung und Weiterentwicklung internationaler Rechtsinstrumente im Umweltbereich, zweitens die Stärkung des institutionellen Bereichs auf internationale Ebene sowie drittens die technische und finanzielle Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene. Zum ersten Eckpfeiler, der Aushandlung und Entwicklung internationaler Rechtsinstrumente: Trotz ihres geringeren internationalen Integrationsgrades tritt die Schweiz als Vertragspartner zahlreicher bedeutender und zudem thematisch unterschiedlicher, regionaler und internationaler Umweltregime auf. Zu den wichtigsten gehören z.B. das Kioto-Protokoll zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen (1997), das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (1987), das Übereinkommen von Rio zum Erhalt der biologischen Vielfalt (1992), das Basler-Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen (1989), das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit (2000) oder das Stockholmer Übereinkommen aus dem Jahr 2001 über persistente organische Schadstoffe (BFS/BUWAL 2002 : 329). Inhaltlich betrachtet, gehen die schweizerischen Positionen meist mit den EU-Positionen konform; als bisher weitgehend bündnisfreies Land und EU-Nichtmitglied muss die Schweiz jedoch alternative Wege der multilateralen Diplomatie finden. Aus diesem Grund hat sich die Schweiz dazu entschlossen, mit anderen OECD-Staaten eigene Verhandlungsgruppen zu bilden, um eine Art „Brückenfunktion“ für die Verhandlungen zu übernehmen. So gehörte die Schweiz im Bereich „Biodiversität“ zusammen mit Japan, Norwegen, Mexiko, Südkorea, Neuseeland und Singapur zu der „Compromise Group“ oder in den Klimaverhandlungen zusammen mit Mexiko, Südkorea, Liechtenstein und Monaco zu der „Environmental Integrity Group“ (ebd.: 318). Der Erfolg dieser Strategie, wurde z.B. deutlich am Verhandlungserfolg der Schweiz beim „Biosafety-Protokoll“ von Cartagena, wo es der Schweiz als Sprecher der „Compromise Group“ gelang, bei den Staatengruppen die unterschiedlichen Besorgnisse auszuräumen.

Auch auf der Ebene der regionalen Umweltkonventionen, die meist von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (UN/ECE) ausgearbeitet und geleitet werden, zählt die Schweiz zu den umweltpolitisch aktiven Staaten. So nimmt die Schweiz z.B. teil am Übereinkommen von Espoo (1991) über die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Konvention verpflichtet die Vertragsparteien, bei der Planung von Anlagen, die voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen zur Folge haben, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die betroffenen Nachbarstaaten zu informieren und zu konsultieren. Ebenfalls von Bedeutung ist die Partizipation der Schweiz an der Alpenkonvention von 1991, die ein Rahmenabkommen zur Gewährleistung des Schutzes und einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung im Alpenraum darstellt. Ebenfalls unter Schweizer Beteiligung läuft die schon unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft gesetzte Aarhus-Konvention von 1998. Diese

verpflichtet die Vertragsstaaten gegenüber ihren Bürger zur Umweltinformation, zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Ein weiteres wichtiges Anliegen der Schweiz besteht darin, auf Grundlage des Verursacherprinzips das Konzept internationale Haftpflichtregelungen in die Umweltabkommen zu integrieren. Dies ist der Schweiz in einem ersten Schritt mit der Verabschiedung eines Haftpflichtprotokolls in der Basler Konvention im Jahr 1999 gelungen (BFS/BUWAL 2002: 316f.). Zur Zeit versucht die Schweiz die Haftpflichtregelungen sowohl für das UN/ECE-Übereinkommen von Helsinki über grenzüberschreitende Industrieunfälle als auch für das Cartagena-Protokoll durchzusetzen (ebd.).

Der zweite Eckpfeiler der schweizerischen Umweltaußenpolitik betrifft die institutionelle Dimension auf der Ebene der internationalen Umweltpolitik. Hier zielt die Schweiz auf die „Stärkung der Institutionen und der Kohärenz des internationalen Umweltsystems“ (ebd.: 317). Kernpunkt der schweizerischen Forderungen ist dabei, das UNO-Umweltprogramm (UNEP) zum zentralen Stützpfeiler der Architektur internationalen Umweltregierens zu machen. Zudem plädiert sie für eine lokale Konzentration der Konventionssekretariate aller Umweltregime in Genf, um institutionelle Synergieeffekte bei der Koordination der unterschiedlichen Umweltregime zu ermöglichen. Damit würde zugleich das schon bestehend „Umwelt-Netzwerk-Genf“ in seiner Tätigkeit und Wirkung gestärkt werden.¹²⁵ Die Aktivität der schweizerischen Umweltaußenpolitik zeigt sich auch daran, dass auf Initiative der Schweiz das Verhältnis von multilateral ausgehandelten Umweltregimen zu den Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) auf die politische Agenda gelangten. Die Schweiz setzt sich dabei für die Harmonisierung der wirtschafts- und umweltpolitischen internationalen Regelungen ein und möchte vor allem die Zusammenarbeit zwischen UNEP und WTO gestärkt sehen.

Der dritte Eckpfeiler der schweizerischen Umweltaußenpolitik stützt die technische und finanzielle Zusammenarbeit in der internationalen Umweltpolitik. Dabei liegt der Schwerpunkt des schweizerischen Engagements bei der Unterstützung des bedeutendsten, multilateralen Globalen Umweltfonds (Global Environmental Facility – GEF), welcher bei der Weltbank angesiedelt ist. Mit Hilfe des GEF werden in den Entwicklungs- und Transitionsländern Umweltprojekte in den Bereichen Biodiversität, Klimaveränderung, Schutz der Ozonschicht und internationale Gewässerschutz organisiert und finanziert. Die GEF-Gelder werden als nicht rückzahlbare Beiträge eingesetzt. Politik und Investitionsentscheidungen des GEF werden von einem 32-köpfigen GEF-Rat beschlossen, in dem die Schweiz seit 1991 einen festen Sitz hat und vom BUWAL-Amtschef vertreten wird. Zum Jahresende 2001 umfasste das GEF-Projekt-Portfolio rund 700 Projekte in 140 Ländern mit einem Gesamtwert von 11,5 Milliarden Dollar. Die Schweiz hatte einen Finanzierungsanteil an der Pilotphase von 57 Millionen Franken und an GEF-1 von 65 Millionen Franken. Für GEF-2 (65 Millionen) wurde per Bundesbeschluss vom Juni 1998 ein Rahmenkredit gesprochen, der auch den Finanzbeitrag der Schweiz an das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht beinhaltet. Für GEF-3 (2002 bis 2005) muss dieser Rahmenkredit erneuert werden, was die schweizerische Regierung offiziell anstrebt (BFS/BUWAL 2002: 317).

¹²⁵ Das Umwelt-Netzwerk-Genf (Geneva Environment Network – GEN) ist eine Partnerschaft bestehend aus Umwelt-NGOs und sowie Organisationen und Sekretariaten der UNO. Vgl. GENEVA (2003): The Geneva Environment Network, zu finden in <<http://www.environmenthouse.ch/network.html>> [zitiert am 12.03.2003].