

Nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und ökonomische Instrumente: Umsetzung in der Schweiz

ARTHUR MOHR*

1. EINLEITUNG

Nachhaltige Entwicklung verstehen wir als Entwicklung, die gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen¹. Sie setzt sich aus den drei Dimensionen wirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Solidarität und schonender Umgang mit der Umwelt zusammen.

Umweltpolitik ist ein wichtiger Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung. Je mehr sich dabei der Umweltschutz auf ökonomische Instrumente stützt, desto mehr trägt er zur Integration von Wirtschaft und Umwelt und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Die Wirtschaftswissenschaft hat der Umweltpolitik schon vor vielen Jahren geraten, ökonomische Instrumente einzusetzen. Zahlreiche europäische Länder haben derartige Instrumente denn auch bereits eingeführt. Die Schweiz hat allerdings erst vor kurzem damit begonnen, diese Instrumente einzusetzen.

Die folgenden Ausführungen sind dem aktuellen Stand der Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik in der Schweiz gewidmet. Sie werden zeigen, dass die Politik den Ratschlägen der Wissenschaft nach einiger Zeit zwar nachkommt, dass es dabei zu Abstrichen und Korrekturen, aber auch zu innovativen neuen Lösungen kommen kann.

2. UMWELTSCHUTZ DER VERGANGENHEIT

Wirtschaft und wirtschaftliche Aktivitäten haben in den vergangenen Jahrzehnten zu den Hauptverursachern der Umweltbelastung gehört. Umweltpolitik muss als Reaktion auf diese Aktivitäten verstanden werden.

Ende des 19. Jahrhunderts waren es die Waldrodungen, die zu Umweltproblemen führten; das Forstpolizeigesetz musste erlassen werden. Mitte des 20. Jahrhunderts stand

* Chef der Abteilung Nachhaltige Entwicklung, BUWAL.

1. Vgl. The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford/New York 1987, S. 43.

die Gewässerverschmutzung im Vordergrund; die Gewässerschutzgesetze waren die Folge. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren es dann Luftverschmutzung, Lärm, Abfälle, Bodenbelastung und umweltgefährdende Stoffe, die zu wachsender Sorge Anlass gaben; das Umweltschutzgesetz von 1984 gab die Antwort.

In der Vergangenheit war die Umweltpolitik auf das Polizeirecht, das heisst auf Gebote und Verbote, aber auch auf Subventionen und Beiträge abgestützt. Ökonomische Instrumente hatten keinen Platz. Dies hätte allerdings nicht sein müssen. Bereits in den 70er Jahren hätte es eine Chance gegeben, den Umweltschutz marktwirtschaftlich auszugestalten.

Der erste Entwurf des Umweltschutzgesetzes hatte Umweltabgaben enthalten. Dieser Entwurf fand in der Vernehmlassung aber keine Mehrheit. Nicht zuletzt der Abgaben wegen wurde er von Seiten der Wirtschaft und der Kantone abgelehnt. Vorstösse von linker Seite, Abgaben einzufügen, hatten bei der parlamentarischen Beratung des zweiten Entwurfs ebenfalls keine Chance. Das Umweltschutzgesetz wurde ohne ökonomische Instrumente erlassen. Offenbar war es der Wirtschaftswissenschaft noch nicht gelungen, Politik und Wirtschaft von den Vorteilen ökonomischer Instrumente zu überzeugen.

Bei der Würdigung der bisherigen Umweltpolitik ist aber festzuhalten, dass auch ohne ökonomische Instrumente in den vergangenen Jahrzehnten beachtliche Erfolge erzielt worden sind. So ist der Wald bestandesmässig geschützt. Seen und Flüsse weisen eine gute Wasserqualität auf. Bei der Luftverschmutzung ist die Trendwende erreicht. Noch ist es allerdings nicht so weit, dass sich der Umweltschutz auf seinen Lorbeeren ausruhen kann.

3. UMWELTSCHUTZ DER ZUKUNFT

Die traditionelle Umweltpolitik stösst seit einiger Zeit an Grenzen. Die Kosten zusätzlicher Gebote und Verbote nehmen zu. Die Akzeptanz nimmt angesichts der Regelungsdichte ab. Sparmassnahmen bei Bund und Kantonen führen zu einem Abbau von Subventionen und Beiträgen.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die bisherige Politik die Umwelt nicht in allen Bereichen schützen kann. Beispiele sind die Entwicklungen in den Sektoren Energie, Verkehr und Tourismus, sind Klimaänderung, Abbau der Ozonschicht und Artensterben. Immer mehr wird deutlich, dass die Umweltprobleme nicht isoliert, sondern nur im Gleichschritt mit den wirtschaftlichen und sozialen Problemen gelöst werden können.

In den vergangenen Jahren ist intensiv daran gearbeitet worden, die Umweltpolitik neu zu orientieren. Pfeiler des modernen Umweltschutzes sind Anreize, Selbstverantwortung und Kooperation. Umwelthanliegen werden immer früher in die anderen Teilpolitiken integriert. Internationale Zusammenarbeit wird immer wichtiger. Jüngste Beispiele sind die Unterzeichnung der Klima- und der Biodiversitätskonvention, die Mitwirkung am intergouvernementalen Wald-Panel und die Beteiligung am Globalen

Umweltfonds, der auf der Zusammenarbeit von Weltbank, UNDP und UNEP aufbaut und dazu dient, Massnahmen in Entwicklungsländern zum Schutz der globalen Umwelt zu finanzieren.

Im Zusammenhang mit der modernen Umweltpolitik spielen die ökonomischen Instrumente eine wichtige Rolle. Mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes sind 1997 eine Reihe solcher Instrumente in die Umweltpolitik eingeführt worden. Weitere werden mit dem kommenden CO₂-Gesetz folgen. Auf die Lenkungsabgaben, auf Umweltmanagementsysteme, auf Vereinbarungen, auf die Kombination von freiwilligen Massnahmen, subsidiärer Abgabe und Verpflichtungen sowie auf die Kooperation mit der Wirtschaft soll im folgenden näher eingegangen werden.

Auf der Bundesebene sind in der Vergangenheit auch Umweltzertifikate geprüft worden. Trotz ihrer Flexibilisierungsmöglichkeiten wurden sie aber als ungeeignet befunden. In der Schweiz gibt es bekanntlich nur wenige grosse, dafür aber viele kleine Emissionsquellen. Würden kleine Quellen eingeschlossen, wäre der Vollzugsaufwand sehr gross. Würden kleine Quellen ausgeschlossen, wäre dagegen der Markt sehr klein. Chancen für den Einsatz von Zertifikaten zeigen sich aber auf internationaler Ebene, wie dies Ende 1997 die Verankerung des Emissionshandels im Klima-Protokoll von Kyoto gezeigt hat.

4. ÖKONOMISCHE INSTRUMENTE

4.1 Lenkungsabgaben

Gegenüber Geboten und Verboten weist die Wirtschaftswissenschaft den Lenkungsabgaben klare Vorteile zu. Mit Abgaben werden Ziele mit insgesamt geringeren Kosten erreicht. Der administrative Aufwand ist kleiner.

Im Hinblick auf die Änderung des Umweltschutzgesetzes sind die Einsatzmöglichkeiten von Lenkungsabgaben in der Schweiz gründlich untersucht worden. Im Vordergrund standen dabei die Bereiche Luftverschmutzung und die Belastung der Umwelt durch die Landwirtschaft.

Mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes sind zwei Lenkungsabgaben in die schweizerische Umweltpolitik eingeführt worden (Art. 35a, b und c):

- eine Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (Volatile Organic Compounds, VOC)
- eine Lenkungsabgabe auf Heizöl «Extraleicht» mit einem Schwefelgehalt von mehr als 0,1 Prozent

Lenkungsabgaben auf Düngemitteln und landwirtschaftlichen Hilfsstoffen sind im Parlament abgelehnt worden, da die unter Liberalisierungsdruck stehende Landwirtschaft nicht zusätzlich belasten werden sollte. Überdies sollte zuerst die Wirkung anderer Instrumente wie Ausbildung und ökologische Direktzahlungen abgewartet werden.

Der Bundesrat hat die Verordnungen zur VOC- und zur Heizöl-Abgabe am 12. November 1997 gutgeheissen und auf den 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt. Die erstmalige Erhebung der Abgaben erfolgt am 1. Januar 1999 bzw. am 1. Juli 1998. Damit kann der Vollzug gründlich vorbereitet werden.

VOC sind Lösemittel, die in vielen Branchen der Wirtschaft verwendet werden und beispielsweise in Farben und Lacken enthalten sind. Neben den Stickoxiden sind sie wichtige Verursacher von Ozon, dessen Grenzwerte während des Sommerhalbjahres landesweit zum Teil erheblich überschritten werden.

Der VOC-Abgabesatz beträgt drei Franken pro Kilogramm VOC und wird auf wirtschaftsfreundliche Weise in drei Stufen eingeführt (1999/2000 ein Franken pro Kilogramm; 2001/2002 zwei Franken pro Kilogramm; ab 2003 drei Franken pro Kilogramm). Bezogen auf den Marktpreis kann die Abgabe die VOC bis zu 300 Prozent verteuern. Die Abgabe erlaubt dem Bundesrat endlich, das Ziel, das er sich mit dem Luftreinhalte-Konzept von 1986 gesetzt hat, zu erreichen.

Schwefeldioxid-Emissionen stammen aus der Verbrennung von fossilen Brennstoffen. Sie schädigen die menschliche Gesundheit, die Vegetation und die Bausubstanz. Bereits in den vergangenen Jahren sind bei der Reduktion der SO₂-Emissionen grosse Fortschritte erzielt worden.

Der Höchstsatz der Heizöl-Abgabe beträgt zwölf Franken pro Tonne Heizöl «Extraleicht», was rund drei Prozent des Marktpreises von Heizöl «Extraleicht» ausmacht. Mit der Abgabe wird der Marktanteil des niedrig-schwefligen Heizöls «Extraleicht» von 50 auf über 80 Prozent erhöht. Damit kann dem Vorsorgeprinzip und dem Schutz empfindlicher Ökosysteme Rechnung getragen werden.

Bei der Ausgestaltung der Lenkungsabgaben ist den Anliegen der Wirtschaft Rechnung getragen worden. Bei der VOC-Abgabe, an deren Ausarbeitung die Wirtschaft intensiv mitgewirkt hat, sind an mehreren Stellen Erleichterungen und Befreiungen vorgesehen. Das Aufkommen der Abgaben wird über den administrativen Weg der Krankenkassen an die Bevölkerung zurückerstattet, was im Ausland zum Teil mit Erstaunen zur Kenntnis genommen wird. Mit diesen Abgaben will der Bund aber keine neuen Einnahmequellen erschliessen. Die Abgaben verfolgen allein umweltpolitische Ziele.

Ganz im Gegensatz zur Theorie ist festzustellen, dass die VOC-Abgabe mit ihren Erleichterungen und Befreiungen an den Vollzug hohe Anforderungen stellt. Damit ist der Unterschied zu polizeirechtlichen Vorschriften denn auch nicht mehr allzu gross. Je mehr bei den Abgaben Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, desto komplizierter werden sie und desto mehr nähern sie sich den Vorschriften an. Die Effizienz der Instrumente nimmt auf diese Weise ab.

4.2 Umweltmanagementsysteme

Umweltmanagementsysteme sind Schlüsselemente der Integration von Wirtschaft und Umwelt. Mit diesen Systemen werden Unternehmen veranlasst, ihre Umweltleistungen auf freiwilliger Basis ständig zu verbessern.

In einem Umweltmanagementsystem sind alle Prinzipien und Verfahren enthalten, die es einem Unternehmen ermöglichen, seine Umweltauswirkungen und gleichzeitig mögliche Verbesserungen zu erkennen. Umweltmanagementsysteme können technische Innovationen oder Kostenreduktionen nach sich ziehen, das Markenimage und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.

Mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes hat der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Vorschriften über die Einführung eines «freiwilligen Systems zur Bewertung und Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes (Umwelt-Management und -Audit)» zu erlassen (Art. 43a). Wir haben allerdings nicht die Absicht, neue Normen zu schaffen. Unsere Aufgabe sehen wir vielmehr in den Bereichen Information, Beratung und Koordination.

In der Schweiz haben viele Unternehmen bereits ein Umweltmanagementsystem eingeführt. Über 150 haben sich schon nach der ISO-Norm 14001 zertifizieren lassen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine hochstehende Ausbildung der Umweltgutachter zentral für den Erfolg des Instrumentes ist.

In das Instrument werden zu Recht hohe Erwartungen gesetzt. Bei einer ständigen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes kann auf immer weitere Vorschriften verzichtet werden. Der Vollzug wird erleichtert, indem die Behörden auf Messungen und Kontrollen der Unternehmen selbst abstellen und ihre Betriebsbesuche auf Stichproben beschränken können. Das Vertrauen zwischen Unternehmen und Behörden wird gestärkt.

Mit den Umweltmanagementsystemen werden die Umweltbehörden des Bundes und der Kantone allerdings nicht von ihrem gesetzlichen Auftrag entbunden. Sie müssen weiterhin die Oberaufsicht ausüben und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften gewährleisten. Umweltmanagementsysteme sind kein Mittel der kalten Privatisierung des Umweltschutzes.

4.3 Vereinbarungen

Die Umweltpolitik der Schweiz kennt Vereinbarungen zwischen Behörden und Wirtschaft sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene schon seit längerer Zeit. Die Bedeutung des Instrumentes hat in den letzten Jahren zugenommen.

Die Getränkeverpackungsverordnung, die auf den 1. November 1990 in Kraft gesetzt wurde, regelt die Abgabe und Rücknahme von Getränkeverpackungen. Sie legt die zulässigen Restabfallmengen für die Packstoffe Glas, Aluminium, PET und Stahlblech fest. Wie diese Restabfallmengen eingehalten werden, ist den betroffenen Produzenten und Importeuren, Grossunternehmen des Detailhandels und Recycling-Organisationen selbst überlassen. Diese Kreise haben sich im Schweizerischen Verein für umweltgerechte Getränkeverpackungen zusammengeschlossen.

Dank dieser Konstruktion, die einer Vereinbarungslösung gleichkommt, gelangen heute einige 10000 Tonnen weniger Packstoffe in die Siedlungsabfälle. Der Erfolg ist

auf das stark verbesserte Glas-Recycling sowie auf den Aufbau von Recycling-Systemen für Aluminium und PET zurückzuführen.

Die Erfahrungen zeigen, dass verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Vereinbarungen erfolgreich sind. Das Interesse aller Partner an einer effizienten Umweltschutzlösung muss vorhanden, der Organisationsgrad der Verhandlungspartner hoch sein. Die Ziele müssen in quantifizierbaren und messbaren Zahlenwerten festgelegt sein. Zur Kontrolle des Zielkurses muss ein wirksames Monitoring eingeführt und die Bevölkerung regelmässig über die Ergebnisse informiert werden. Die Hürden sind also hoch. Die Erfolgchancen können vergrössert werden, wenn den Vereinbarungen ein gut funktionierendes Umweltmanagementsystem zugrunde gelegt wird.

Vereinbarungen dürfen aber nicht dazu missbraucht werden, umweltpolitisch notwendige Massnahmen zu verzögern. Ein Ansporn zur Einhaltung lässt sich durch die Verknüpfung der Vereinbarung mit einer Sanktion in Form einer Vorschrift oder einer Abgabe erzielen. Das folgende Beispiel zeigt den Weg.

4.4 Freiwillige Massnahmen, subsidiäre Abgabe und Verpflichtungen

Der Klimaschutz gehört zu den wichtigsten globalen Aufgaben der Umweltpolitik. Ziel der Anstrengungen ist es, Kohlendioxid (CO₂) und andere Gase, die für den Treibhauseffekt verantwortlich sind, zuerst zu stabilisieren und anschliessend zu senken.

Eine erste Vorlage, die sich auf eine CO₂-Abgabe beschränkte, fand in der Vernehmlassung keine Unterstützung. Kritisiert wurde unter anderem die fehlende Verknüpfung mit anderen Massnahmen.

Mit einer zweiten Vorlage zu einem CO₂-Gesetz, bei dessen Ausarbeitung die Wirtschaft von Anfang an einbezogen wurde, hat der Bundesrat eine konsensfähige Strategie vorgelegt. Die Vorlage fand in der Vernehmlassung breite Zustimmung, unter anderem auch von Seiten der Wirtschaft. Am 17. März 1997 konnte der Bundesrat die Botschaft an das Parlament verabschieden. Die parlamentarische Beratung ist im Gange.

Das CO₂-Gesetz setzt das Ziel, die CO₂-Emissionen um 10 Prozent zu reduzieren, und nennt dazu eine innovative Kombination verschiedener Massnahmen:

- Geplante CO₂-wirksame Massnahmen: Das Gesetz stützt sich massgeblich auf bereits bestehende und ohnehin geplante Massnahmen der Energie- und Verkehrspolitik. Dazu gehören das Aktionsprogramm Energie 2000, das neue Energiegesetz und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.
- Freiwillige Massnahmen: Der Wirtschaft wird die Chance eingeräumt, mit freiwilligen Massnahmen zur CO₂-Verminderung beizutragen.
- CO₂-Abgabe als subsidiäres Instrument: Der Bundesrat führt die CO₂-Abgabe (Höchstabgabebesatz 210 Franken je Tonne CO₂) nur dann ein, wenn die periodische Evaluation ergibt, dass das Ziel mit den geplanten und mit den freiwilligen Massnahmen nicht erreicht werden kann. Frühester Zeitpunkt wäre das Jahr 2004. Das Aufkommen wird vollumfänglich an Bevölkerung und Wirtschaft zurückerstattet.

Unternehmen und Unternehmensgruppen werden von der CO₂-Abgabe befreit, wenn sie sich verpflichten, ihre CO₂-Emissionen zu begrenzen. Emissionsverminderungen, die im Ausland durchgeführt und von der Schweiz oder von in der Schweiz ansässigen Unternehmen finanziert werden, können im Sinne der Joint Implementation bei der Berechnung der Emissionen berücksichtigt werden.

Modellrechnungen haben ergeben, dass bei einem Reduktionsziel von 10 Prozent gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft zu erwarten wären. Auch für die meisten Sektoren der Wirtschaft wäre dies der Fall. Nennenswerte Wertschöpfungsverluste hätten einzig die Sektoren Energie und Verkehr auszuweisen.

Das CO₂-Gesetz ist ein Testfall für die moderne Umweltpolitik. Die nächsten Jahre werden zeigen, inwieweit die Wirtschaft bereit und in der Lage ist, freiwillige Massnahmen zu ergreifen. Im positiven Fall wird das CO₂-Gesetz im In- und Ausland als Musterbeispiel für die Integration wirtschaftlicher und umweltpolitischer Anliegen gelten können.

4.5 Kooperation

Bei der Umweltpolitik der Zukunft geht es letztlich um eine neue Qualität der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft. Dabei soll der Bund weiterhin klare Rahmenbedingungen und Ziele setzen und ökonomische Anreize für umweltrelevantes Verhalten geben. Die Umsetzung soll aber viel mehr als bisher von der Wirtschaft selber an die Hand genommen werden. Dies bringt kostengünstigeren Umweltschutz und mehr Flexibilität, aber auch mehr Eigenverantwortung für Wirtschaft und Unternehmen.

National- und Ständerat haben diese neue, zukunftsgerichtete Umweltpolitik mit der Änderung des Umweltschutzgesetzes verankert. Ein neuer Artikel über die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Art. 41a) stärkt das Kooperationsprinzip im Umweltschutz. Er verpflichtet die Behörden, vor dem Erlass neuer Vorschriften zu prüfen, ob sich ein Umweltproblem nicht mit freiwilligen Massnahmen lösen lässt.

Kooperation zwischen Behörden und Wirtschaft kann allerdings nicht heissen, dass die Verwaltung einfach die Interessen der Wirtschaft übernimmt. Der umweltpolitische Handlungsbedarf muss anerkannt sein, die gemeinsame Suche nach einer effizienten Lösung im Vordergrund stehen. Auf diese Weise ist Kooperation in der Lage, die Integration von Ökonomie und Ökologie zu fördern. Diese wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung, die in jüngster Zeit immer mehr auch zur Richtschnur der schweizerischen Umweltpolitik geworden ist.

5. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Nachhaltige Entwicklung wird in der Wirtschaftswissenschaft unterschiedlich diskutiert. Ansätzen wie der «Weak Sustainability», die Substitution zwischen Natur und Kapital zugrunde legt, stehen Ansätze wie die «Strong Sustainability» gegenüber, die Natur und Kapital als komplementäre Güter versteht. Für die Politik sind derartige Diskussionen leider nur wenig fruchtbar. Diese ist auf einfache Konzepte angewiesen, die nicht immer wieder in Frage gestellt werden.

Auf der politischen Ebene besteht weitgehend Konsens darüber, was unter der nachhaltigen Entwicklung zu verstehen ist. Was die Zielebene anbelangt, wird davon ausgegangen, dass ökonomische, soziale und ökologische Ziele gleichermassen wichtig sind und langfristig nicht auf Kosten der jeweils anderen Ziele erreicht werden können. Was die Ebene der Massnahmen anbelangt, wird postuliert, dass Massnahmen gleichzeitig effizient, gerecht und umweltverträglich sein müssen. Dabei ist klar, dass sich in der Praxis ständig Zielkonflikte stellen. Nachhaltige Entwicklung ist deshalb ein Prozess, bei dem wirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Solidarität und schonender Umgang mit der Umwelt immer wieder neu integriert und ausbalanciert werden müssen.

Am 9. April 1997 hat der Bundesrat den Bericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie» gutgeheissen². Der Bericht stellt den Aktionsplan des Bundesrates für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz dar. Er setzt sich aus acht Aktionsfeldern zusammen: Internationales Engagement, Energie, Wirtschaft, Konsumverhalten, Sicherheitspolitik, Ökologische Steuerreform, Bundesausgaben, Umsetzung und Erfolgskontrolle. Zu den jeweiligen Massnahmen hat der Bundesrat den federführenden Departementen terminierte Aufträge erteilt. Weitere Aktivitäten – zum Beispiel die Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren – sind angelaufen.

Im Aktionsfeld «Wirtschaft» will der Bund mit geeigneten Rahmenbedingungen bewirken, dass die Wirtschaft die externen Kosten im ökologischen und im sozialen Bereich vermehrt berücksichtigt. Zu den Massnahmen gehört unter anderem die Änderung der Einkaufsrichtlinien des Bundes. Dabei sollen die Einkaufsrichtlinien so verstärkt werden, dass sie umweltschonende Produkte und Dienstleistungen sowie Lieferanten mit einem Umweltmanagementsystem begünstigen.

Im Aktionsfeld «Konsumverhalten» will der Bund mit einer verbesserten Produktinformation ein Konsumverhalten im Sinne der nachhaltigen Entwicklung fördern. Dabei sollen unter anderem private Labelssysteme anerkannt und gefördert werden.

Das zentrale Aktionsfeld bildet die ökologische Steuerreform. Dabei will der Bund einerseits den Verbrauch nicht erneuerbarer Energie sowie die Belastung der Umwelt besteuern und andererseits die Arbeit entlasten. Damit sollen in der Finanz- und Abgabenpolitik positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und zum Erreichen energie- und umweltpolitischer Ziele geschaffen werden. Die Arbeiten an der ökologischen Steuerreform sind aufgenommen. Bereits 1999 soll die Vernehmlassung durchgeführt werden. Ge-

2. Bundesrat, Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie, Bern 1997.

gensätzliche Auffassungen bestehen noch hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens. Forderungen nach einer aufkommensneutralen Ausgestaltung stehen Forderungen nach Verwendung des Aufkommens für die Finanzierung der Sozialversicherungen gegenüber.

Die ökologische Steuerreform ist eine wichtige Vorlage für die Umwelt-, Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik. Sie ermöglicht eine doppelte oder gar dreifache Dividende und entspricht damit voll der Idee der nachhaltigen Entwicklung. Damit aber die Umsetzung gelingt, ist Kompromissbereitschaft gefragt. Das Vorhaben könnte sonst bereits am Anfang an den Gegensätzen hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens scheitern.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Erstens: Nachhaltige Entwicklung ist heute in der Politik des Bundesrates fest verankert. Sie ist gleichzeitig auch zur Richtschnur des modernen Umweltschutzes geworden.

Zweitens: Die Schweiz hat begonnen, ihre Umweltpolitik neu zu orientieren. Stichworte dazu sind Anreize, Selbstverantwortung und Kooperation, Integration des Umweltschutzes in die andern Teilpolitiken und internationale Zusammenarbeit.

Drittens: Mit dem Einsatz ökonomischer Instrumente folgt die Umweltpolitik Ratschlägen, welche die Wirtschaftswissenschaft schon vor vielen Jahren erteilt hat. Mit den eingeführten und mit den geplanten ökonomischen Instrumenten steht die Schweiz mit an der Spitze der europäischen Länder und unternimmt einen wichtigen Schritt in Richtung der Integration von Wirtschaft und Umwelt.

Viertens: Der Einsatz ökonomischer Instrumente ist unabdingbar für die Lösung umweltpolitischer Probleme. Solche Instrumente lassen sich aber oft nicht einfach lehrbuchmässig umsetzen. Abstriche und Korrekturen sind in Kauf zu nehmen. Sie können die theoretischen Vorteile der ökonomischen Instrumente relativieren.

Fünftens: Die Wirtschaft muss den Einsatz ökonomischer Instrumente nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis unterstützen. Ökonomische Instrumente bringen nicht weniger, sondern effizienteren Umweltschutz.

Sechstens: Die Wirtschaftswissenschaft hat den Bedürfnissen der Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik Rechnung zu tragen. Gefragt sind dabei nicht so sehr akademische Diskussionen über Wesen und Inhalt der nachhaltigen Entwicklung oder über die wissenschaftlich korrekte Ausgestaltung der ökonomischen Instrumente, sondern Forschungsergebnisse, die konkret zeigen, wie einfachen und wirksamen Lösungen zur notwendigen Akzeptanz verholfen werden kann.

Siebtens: Wichtigstes Instrument der nachhaltigen Entwicklung in den kommenden Jahren ist die ökologische Steuerreform. Die Arbeiten sind angelaufen, der Fahrplan für die Vernehmlassung ist aufgestellt. Dabei muss alles daran gesetzt werden, dass das Vorhaben nicht bereits am Anfang an den Gegensätzen hinsichtlich der Verwendung des Aufkommens scheitert. Wirtschaft, Wissenschaft und Behörden sind dabei gleichermaßen gefordert.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Umweltpolitik ist ein wichtiger Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung. Je mehr sich dabei der Umweltschutz auf ökonomische Instrumente abstützt, desto mehr trägt er zur Integration von Wirtschaft und Umwelt und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. In der Vergangenheit war die schweizerische Umweltpolitik vor allem auf Gebote und Verbote abgestützt. In den letzten Jahren wurde aber intensiv daran gearbeitet, die Umweltpolitik neu zu orientieren. Dabei spielen ökonomische Instrumente (Lenkungsabgaben, Umweltmanagementsysteme, Vereinbarungen, Kooperation usw.) eine zunehmend wichtige Rolle. Beispiele sind die Änderung des Umweltschutzgesetzes und die Botschaft zu einem CO₂-Gesetz. Der Bericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie», den der Bundesrat 1997 guthiess, beinhaltet acht Aktionsfelder. Zentrales Aktionsfeld ist die ökologische Steuerreform. Damit sollen in der Finanz- und Abgabepolitik positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und zum Erreichen energie- und umweltpolitischer Ziele geschaffen werden.

RÉSUMÉ

La politique environnementale est l'un des piliers du développement durable. En effet, plus la protection de l'environnement fait appel aux instruments économiques, plus elle contribue à concilier économie et environnement, comme l'entend le développement durable. Par le passé, la politique suisse de l'environnement reposait surtout sur des prescriptions et des interdictions. Ces dernières années, cependant, un grand travail a été fait en vue de la réorienter. Les instruments économiques, tels que taxes d'incitation, systèmes de gestion environnementale, accords, coopération avec les milieux économiques, etc. jouent un rôle de plus en plus important. Il suffit de citer la révision de la loi sur la protection de l'environnement ou le message relatif à une loi sur le CO₂ pour s'en apercevoir. Le rapport «Le développement durable en Suisse; stratégie», que le Conseil fédéral a adopté en 1997, consacre l'un de ses huit domaines à la réforme fiscale écologique. L'idée est d'introduire dans la politique des finances et des redevances des instruments propres à encourager la relance de l'emploi et la réalisation des objectifs fixés en matière d'énergie et d'environnement.

SUMMARY

Environmental policy is an important spearhead of sustainable development. The more economic instruments can be incorporated into environmental protection policy, the more it will contribute to integration of industry within the environment and thus to sustainable development. In the past, Swiss environmental policy was primarily based on restrictions and prohibitions. In the last few years, intensive efforts have been made to re-

orient environmental policy. Here, economic instruments (incentive taxes, environmental management systems, agreements, cooperation, etc.) are playing an increasingly important role. Examples are the revision of the Federal Law relating to the Protection of the Environment and the message on a CO₂ law. The report entitled «Sustainable Development in Switzerland, Strategy», approved by the Federal Council in 1997, contains eight fields of action. The principal field of action concerns the ecological tax reform. This involves creation within financial and tax policies of positive incentives for promoting employment and for achieving energetic and environmental objectives.

