

Wirkungsorientierte Umweltpolitik in der Innerschweiz

Recherche zum „Umweltbericht Inner-
schweiz“ der Albert-Koechlin-Stiftung

Entwurf

Christoph Bättig

Expertise:

Dr. Beat Balmer, Vorsteher des Amtes für Umweltschutz des Kt. Luzern

Luzern, 5. Juli 2000

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
1. Einleitung	5
2. Wirkungsorientierte Analyse von Umweltpolitik	6
2.1 Stufen der Umweltpolitik	6
2.2 Instrumente der Umweltpolitik	8
3. Zustandsanalyse der Innerschweizer Umweltpolitik	11
3.1 Aktivitäten wirkungsorientierter Umweltpolitik	11
3.1.1 Aktivitäten auf der Stufe Programm	12
3.1.2 Aktivitäten auf Stufe Vollzugsorganisation	13
3.1.3 Aktivitäten auf Stufe Output	19
3.1.4 Aktivitäten auf Stufe Evaluation und Wirkungskontrolle	21
3.2 Gesamtbeurteilung aus Sicht des Rechercherasters	22
3.2.1 Lücken, Zielerreichung und Effizienz	22
3.2.2 Mittelfluss und zukünftiger Finanzbedarf	24
3.2.3 Problematisierung	25
3.2.4 Forschungsstand und Umsetzung	25
4. Vision und Handlungsansätze	25
4.1 Vision	26
4.2 Handlungsansätze	26
4.3 Erwartungen an Partnerdisziplinen	29
Literatur	29
A1 Typologie der Instrumente	31
A2 Liste der Gesprächspartner	32

Kurzfassung

Der vorliegende Recherchebericht stellt den Stand wirkungsorientierter Umweltpolitik in der Innerschweiz dar. Dabei werden Elemente einer wirkungsorientierten Umweltpolitik auf den folgenden vier Stufen des politischen Umsetzungsprozesses identifiziert:

1. Gesetzgebung
2. Vollzugsorganisation
3. konkrete Massnahmen (Outputs)
4. Evaluation und Monitoring.

Auf der Stufe der *Gesetzgebung*, welche in der Umweltpolitik weitestgehend Bundessache ist, fehlt eine klare Prioritätensetzung, zwischen verschiedenen Teilbereichen der Umweltpolitik aber auch im Verhältnis der Umweltpolitik zu anderen Politikbereichen. Zudem kontrastieren relativ ehrgeizige ökologische Zielsetzungen auffällig mit der fehlenden gesetzlichen Verankerungen entsprechender Vollzugsstrategien (Ressourcen, Instrumente).

Die Anstrengungen im Hinblick auf eine Effizienzsteigerungen im *Vollzug* konzentrieren sich bisher stark auf Verbesserung der Verwaltungskoordination. Der stärkere Einbezug privater Organisationen und anderer föderaler Ebenen (Gemeinden!) scheint noch verbesserungsfähig. Verwaltungsunabhängige Netzwerke, welche die Koordination und gemeinsame Realisierung umweltorientierter Aktivitäten nicht-staatlicher Organisationen anstreben, haben sich im Raum Innerschweiz bis heute noch kaum formiert.

Auf der Ebene der konkreten *Massnahmen* beruht die Innerschweizer Umweltpolitik nach wie vor stark auf dem traditionellen verwaltungsrechtlichen Instrumentarium. Zwar werden in der Innerschweiz im Vergleich zu anderen Regionen relativ häufig ökonomische Instrumente eingesetzt, das Potential ist aber auch hier noch nicht ausgeschöpft. Innovative Massnahmen nicht-staatlicher Akteure konnten nur wenige identifiziert werden. Die vorhandenen Initiativen zeigen aber, dass auch nicht-staatliche Träger durchaus über Handlungsspielräume verfügen, vor allem wenn sie eine innovative Angebotspolitik mit kommunikativen Massnahmen kombinieren.

Auf der Stufe von *Evaluation und Monitoring* wurden in Teilbereichen vielversprechende Ansätze realisiert. Allerdings ist man auch hier, gemessen an den Anforderungen einer wirkungsorientierten Umweltpolitik noch ein gutes Stück vom Ziel entfernt.

Insgesamt wird also deutlich, dass sich Ansätze einer wirkungsorientierten Umweltpolitik in der Innerschweiz stark auf Effizienzsteigerungen in der *Vollzugsorganisation* konzentrieren. In der Formulierung gesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene und in der Ausgestaltung konkreter *Massnahmen* hat sich der Ansatz einer wirkungsorientierten allerdings noch nicht durchgesetzt.

Zur Stärkung wirkungsorientierter Ansätze schlagen wir im Sinne einer *Vision* ein Netzwerk „Umweltpolitik Innerschweiz“ vor. Im Netzwerk sind neben den kantonalen und kommunale Behörden auch Umwelt- und Wirtschaftsverbände vertreten. Das Netzwerk koordiniert staatliche und private Initiativen, verständigt sich auf *Handlungsprioritäten* für die regionale Ebene, fixiert verbindliche, auf regionaler Ebene *erreich- und messbare Ziele*, entwickelt optimal gewählte *Umsetzungstrategien* (Vollzugsorganisation und Massnahmen/Outputs). Schliesslich koordiniert es Erfolgskontrollen und Monitorings, welche die Wirkungsorientierung der Aktivitäten sicherstellen und die Umweltpolitik in den Gesamtzusammenhang einer umfassenden Nachhaltigkeitspolitik stellen.

Wir stellen sieben Thesen zur Diskussion, die als Bausteine zur Verwirklichung einer solchen Vision zu verstehen sind. Sie setzen auf jenen drei Stufen der Umweltpolitik an, welche auf regionaler Ebene am besten angegangen werden können, nämlich beim Vollzug, bei den konkreten Massnahmen und bei Monitoring/Evaluation

1. Verwaltungskooperation weiterführen und verstärken!

Die in Teilbereichen bereits bestehenden Bemühungen zur inner- und interkantonalen Verwaltungskoordination sind weiterzuführen und auszubauen. Aus Sicht einer wirkungsorientierten Umweltpolitik müsste die Verwaltungskoordination allerdings noch bedeutend weiter gehen. Gefordert wäre die flexible Bestimmung und Bearbeitung problembezogener Teilregionen, unabhängig von bestehenden Gemeinde- und Kantonsgrenzen. Eine solche Strategie bedingt

allerdings eine weitgehende Vereinheitlichung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen (Verwaltungsverfahren, Umweltgesetzgebung).

2. Private Organisationen als Träger der Umweltpolitik fördern!

Die bisherigen Branchenvereinbarungen sind zu verallgemeinern und zu vertiefen. Die Branchenverbände sind dabei nicht nur „Vollzugsdelegierte“ zu betrachten, sondern als selbstverantwortliche Träger einer umweltorientierten Informations- und Bildungspolitik. Zu fördern ist auch die Zusammenarbeit privater Organisationen auf lokaler oder regionaler Ebene (Beispiele wie in Entlebuch, Göschenen). Solche Netzwerke sind eine zentrale Voraussetzung für eine Aktivierung umweltpolitischer Massnahmen privater Akteure.

3. Verbindliche Aktionspläne verabschieden!

Auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung sind Aktionspläne zu entwickeln. Im Sinne eines integrierten Konzepts definieren diese Pläne prioritäre Handlungsbereiche; messbare ökologische Zielsetzungen und klare Vollzugsstrategien. Der Plan (Ziele, Organisation der Umsetzung, Massnahmen) besitzt für alle beteiligten Partner einen verbindlichen Status. Anzustreben ist, dass entsprechende Aktionspläne nicht nur zwischen den beteiligten Verwaltungen bzw. Vertretern der politischen Exekutive vereinbart werden, sondern dass auch private Organisationen eingebunden werden.

4. Marketing der Umweltpolitik stärken!

Auf instrumenteller Ebene sind die Kommunikationsmassnahmen zu stärken. Zentral scheint hier, dass die Kommunikationsmassnahmen verschiedener (privater und staatlicher) Akteure in eine Gesamtstrategie eingebettet sind. Dabei sind Potentiale und Erfolge der Umweltpolitik offensiv zu kommunizieren - nicht als Selbstzweck, sondern im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung (Kommunikation positiver ökonomischer und sozialer Effekte umweltpolitischer Massnahmen).

Ein solches umweltpolitisches Marketing verfolgt sowohl kurz- wie auch langfristige Ziele. Einerseits sollen kommunikative Massnahmen direkt zu umweltfreundlicherem Handeln animieren (z.B. Konsum umweltfreundlicher Produkte dank Label). Mindestens ebenso wichtig

scheint jedoch der Beitrag kommunikativer Massnahmen im Hinblick auf den Aufbau von Unterstützung für umweltorientierte Massnahmen.

5. Ökonomische Anreize fördern!

Aus Sicht einer wirkungsorientierten Umweltpolitik ist der vermehrte Einsatz ökonomischer Anreize zu fordern. Hier ist in erster Linie die (national-) staatliche Ebene gefordert. Trotzdem sollten wo immer möglich Erfahrungen mit der Anwendung dieser Instrumente auf kantonaler und kommunaler Ebene gesammelt werde. Es geht darum, die vorhandenen Spielräume besser zu nutzen (zum Beispiel Motorfahrzeugsteuern, Anreize im Bereich der Wärmedämmung, in der Umsetzung des neuen Gewässerschutzgesetzte etc.)

6. Monitoring und Erfolgskontrolle stärken!

Das Monitoring des Umweltzustandes ist auszubauen und die Benchmarking Ansätze im Bereich des Vollzugs sind weiter zu entwickeln. Entsprechende Daten bilden die unentbehrliche Grundlage einer wirkungsorientierten Optimierung der Umweltpolitik (Prioritätensetzung und Effizienzverbesserungen). Monitoring und Erfolgskontrolle bilden auch die Basis für die Kommunikation und Legitimation umweltpolitischen Handlungsbedarfs. Schliesslich soll das Monitoring durch einen entsprechenden Ausbau des Indikatorensets bzw. durch die Koordination mit anderen Monitoring-Aktivitäten auch dazu dienen, Umweltpolitik als Teil einer übergreifenden Nachhaltigkeitspolitik zu verankern.

7. Forum für Reflexion schaffen!

Es ist wichtig, die Strategien wirkungsorientierte Umweltpolitik von Zeit zu Zeit grundsätzlich und unabhängig vom Tagesgeschäft bzw. einzelnen Massnahmen und Programmen zu überdenken. Dafür ist ein Forum zu schaffen, welches die Strategie der „Umweltpolitik Innerschweiz“ grundsätzlich überdenkt.

1. Einleitung

Der Aktionsbereich Umwelt der Albert Koechlin Stiftung beabsichtigt einen Statusreport zur Umweltsituation und entsprechenden Handlungsoptionen zu erarbeiten. Der vorliegende Recherche-Bericht befasst sich dabei mit dem Stand und dem (noch nicht ausgeschöpften) Potential einer wirkungsorientierten Umweltpolitik in der Innerschweiz. Im Zentrum der Recherche steht also das *Wie* (welche Strategien und Instrumente) einer wirkungsorientierten Umweltpolitik und weniger das *Was* (welche Probleme bestehen in welchen Umweltbereichen?).

Die Recherche ist in drei Teile gegliedert.

1. Der erste Teil gibt einen *kurzen* Überblick über die verschiedenen Ebenen einer wirkungsorientierten Umweltpolitik, und befasst sich insbesondere mit der Palette möglicher Instrumente zur Förderung einer ökologischen Entwicklung.
2. Der zweite Teil des Berichts beinhaltet eine Bestandesaufnahme bzw. Zustandsanalyse der (realisierten) Innerschweizer Umweltpolitik. Es sollen besonders wichtige oder innovative Umweltmassnahmen und die dabei angewandten Instrumente staatlicher und nicht-staatlicher Träger im Überblick dargestellt werden (3.1). Darauf werden die beschriebenen (vorbildlichen) Ansätze ausgehend von den Fragen des Rechercherasters in den Gesamtzusammenhang der Innerschweizer Umweltpolitik eingeordnet.
3. Im dritten Teil formulieren wir ganz knapp eine Vision wirkungsorientierter Umweltpolitik in der Zentralschweiz bevor wir im zweiten Teil thesenartig die wichtigsten Strategien bzw. Handlungsansätze in dieser Richtung aufzeigen.

Gemäss ausdrücklichem Wunsch der Albert-Koechlin-Stiftung beschränkt sich diese Untersuchung auf die fünf Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri, welche im folgenden unter dem Begriff „Innerschweiz“ zusammengefasst werden.

Die Recherche wurde von Christoph Bättig bearbeitet. Er betreut bei Interface Institut für Politikstudien den Bereich der Umweltpolitik. Er hat sich im Rahmen verschiedener Evaluationen mit der Wirksamkeit energie- und umweltpolitischer Massnahmen befasst. Im Rahmen des Schwerpunktprogrammes Umwelt war er an einem interdisziplinären

Forschungsprojekt beteiligt, welches sich mit Strategien und Instrumenten der Umweltpolitik beschäftigte.

Dr. Beat Balmer hat die Recherche als Sachverständiger begleitet. Als Vorsteher des Amtes für Umweltschutz des Kantons Luzern beschäftigt er sich täglich mit dem Vollzug der Umweltpolitik. Er hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt und in verschiedenen Gremien für Reformen in Richtung einer wirkungsorientierten Umweltpolitik eingesetzt.

2. Analyse der Wirkungen von Umweltpolitik

In diesem Kapitel schlagen wir ein Konzept zur Strukturierung einer fachübergreifenden Diskussion wirkungsorientierter Umweltpolitik vor. Wir stellen zuerst ein Modell vor, welches die verschiedenen Stufen des politischen Umsetzungsprozesses definiert, ohne ein bestimmtes substantielles Konzept von wirkungsorientierter Umweltpolitik in den Vordergrund zu stellen.¹ In einem zweiten Schritt diskutieren wir die hauptsächlichsten Typen von Massnahmen (Instrumente).

2.1 Stufen der Umweltpolitik

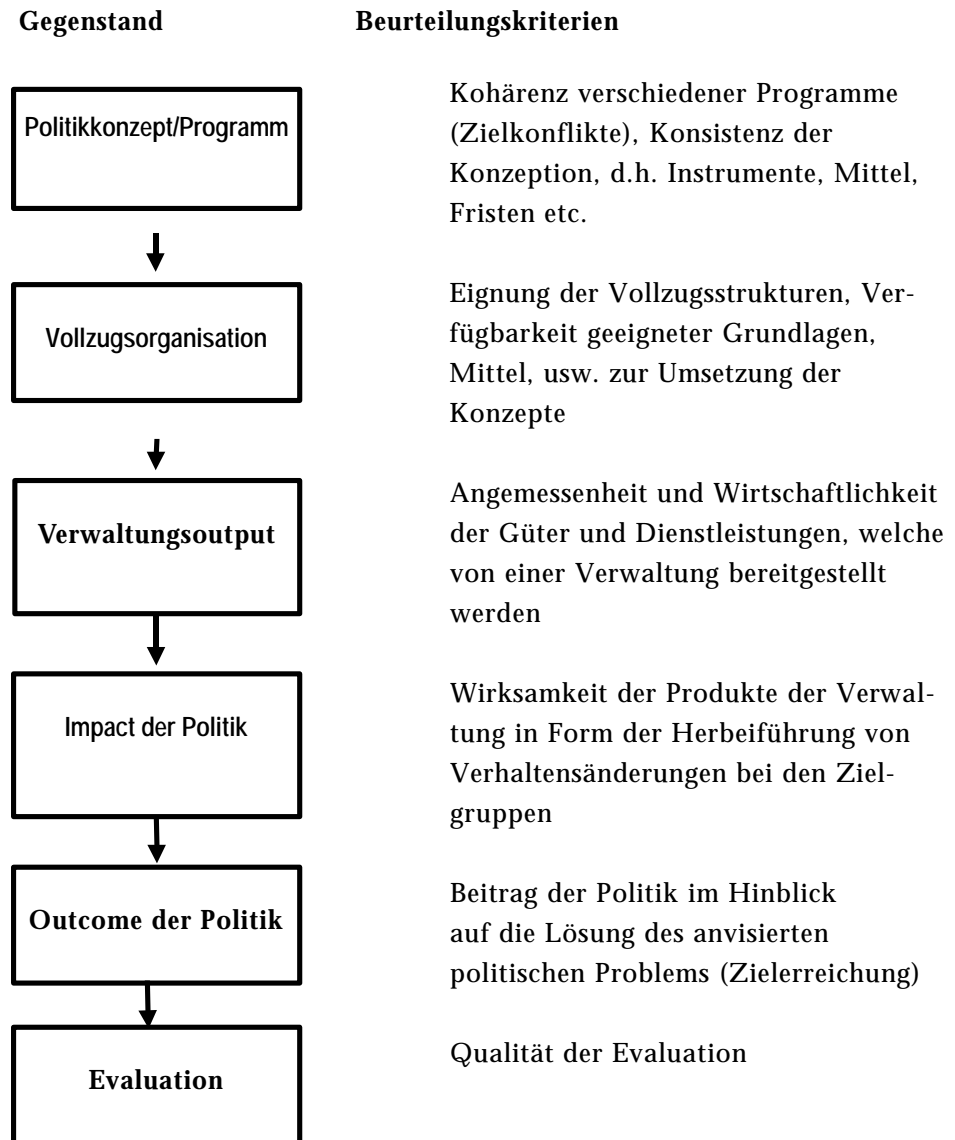
Die Politikevaluation hat methodische Grundlagen zur Beurteilung der Wirkungen von Politik entwickelt, welche sich auch für die Strukturierung der Diskussion wirkungsorientierter Umweltpolitik anbieten.

Das Modell geht von einer dynamischen, prozessorientierten Betrachtungsweise aus und unterscheidet verschiedene Stufen der Politikumsetzung, die zeitlich nacheinander stehen. Jede dieser Stufen kann nun Gegenstand der Beurteilung (Evaluationsgegenstand) sein, wobei jeweils spezifische Beurteilungskriterien zu verwenden sind.²

¹ Ein vieldiskutiertes Konzept wirkungsorientierter Umweltpolitik aus ökonomischer Perspektive wurde etwa von Schaltegger et al. unter dem Begriff des „New Public Environmental Management“ entwickelt (vgl. z.B. Schaltegger S.; Kubat, R.; Hilber, C.; Vaterlaus, S.: Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik. Das Konzept des New Public Environmental Management, Basel (Birkhäuser) 1996).

² In ihrer „Einführung in die Politikevaluation“ unterscheiden Peter Knoepfel und Werner Bussmann verschiedene Evaluationsgegenstände entlang dem Policy-Cycle (vgl. Bussmann et. al. 1997, S. 69 ff.).

Gegenstand und Kriterien zur Beurteilung von Politikwirkungen



Quelle: Balthasar 1998, in Soziale Sicherheit 1/1998 (vereinfacht nach: Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997, S. 70).

Auf der ersten Stufe ist die Qualität der Konzeption einer Politik bzw. entsprechender Programme zu prüfen. Evaluationen müssen abklären, ob eine Politik konzeptionell so angelegt ist, dass sie überhaupt zielwirksam sein *kann* und zwischen den einzelnen umweltpolitischen Massnahmen einerseits sowie zwischen Umweltpolitik und anderen

Politikbereichen andererseits keine wesentlichen Zielkonflikte bestehen.³ Auf der *zweiten Stufe* wird die Vollzugsebene angesprochen. Dort wird unter anderem danach gefragt, ob und wie eine konzipierte Massnahme durch die Verwaltung, allenfalls unter Einbezug verwaltungsexterner Organisationen, implementiert wird. Insbesondere stehen die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs zur Debatte. Die *dritte Stufe* kreist um die Leistungen der Verwaltung, das heisst um den sogenannten Output. Auch wenn solche Leistungen nachweisbar sind, können die Wirkungen noch auf sich warten lassen. Zuerst muss das Zielpublikum die Massnahmen kennen und akzeptieren. Die *vierte Stufe* beschäftigt sich mit den Impacts. Erst wenn die Leistungen dem Zielpublikum zukommen, sind zielrelevante Wirkungen, sogenannte Impacts zu erwarten. Impact-Studien fragen nach dem Verhalten der Zielgruppen, deren Handeln durch das Gesetz direkt beeinflusst wird. Die *fünfte Stufe* kreist um die gewünschten gesellschaftlichen Veränderungen, das heisst um die sogenannten Outcomes. In diesem Zusammenhang gilt es nicht nur nach den erwünschten Hauptwirkungen sondern – im Rahmen des Möglichen – auch nach den unbeabsichtigten positiven oder negativen Nebenwirkungen einer Massnahme zu fragen. Schliesslich ist auch die Evaluation bzw. Wirkungskontrolle selbst als *sechste Stufe* der Politikumsetzung zu sehen – nur methodisch korrekte Wirkungskontrolle erlauben den Nachweis von Erfolgen aber auch von Mängeln. Damit ermöglicht sie gezielte Korrekturen auf jenen Stufen des umweltpolitischen Prozesses, auf denen Probleme identifiziert werden.

2.2 Instrumente der Umweltpolitik

Die Diskussion wirksamer Politik konzentriert sich oft auf die Gestaltung der Politik-Outputs bzw. auf die Wahl geeigneter Interventionsinstrumente zur Beeinflussung umweltwirksamen Verhaltens (Stufe 3). Obwohl diese Sicht unseres Erachtens nur einen Teilaspekt wirkungsorientierter Umweltpolitik betrifft, möchten wir im folgenden trotzdem kurz auf diese in der Tat wichtige „Umschlagstelle“ zwischen steuernden Akteuren und Adressaten/Zielgruppen eingehen.

³ Mit der Gestaltung des Umweltschutzgesetzes als Spezialgesetzgebung wurde die Bereinigung von Zielkonflikten mit anderen Politikbereichen (Verkehrs-, Landwirtschafts-, Energiepolitik etc.) weitgehend umgangen. Diese Zielkonflikte sind denn auch beträchtlich und führen im Vollzug immer wieder zu Schwierigkeiten.

Grob lassen sich die Instrumente entsprechend den jeweils unterstellten Wirkmechanismen⁴ in fünf Gruppen unterteilt: (vgl. Kaufmann-Hayoz, 2000):

1. Gebote und Verbote
2. Ökonomische Instrumente
3. Service- und Infrastrukturinstrumente
4. Kommunikationsinstrumente

Gebote und Verbote (regulative Instrumente)

.. wirken, weil Menschen Sanktionen vermeiden wollen

Gebote und Verbote sind die Instrumente der Umweltpolitik der ersten Stunde. Mit diesen Instrumenten wird ein bestimmtes Verhalten bzw. die Einhaltung bestimmter Standards direkt und obligatorisch verfügt. Der Wirkmechanismus beruht auf Sanktionen (im Extremfall Freiheitsentzug), welche für den Fall der Verletzung von Vorgaben angedroht werden. In der „traditionellen“ Umweltpolitik spielen Immissions-Zielwerte und Emissionsvorschriften eine tragende Rolle. Die Umsetzung dieser Vorschriften erfolgt in der Regel über Bewilligungsverfahren (Baubewilligungen, Betriebsbewilligungen, Zulassungsverfahren) und/oder entsprechender Kontrollen (z.B. Bauabnahmen, Strassenverkehrskontrollen etc.).

Ökonomische Instrumente

... wirken, weil Menschen maximalen Nutzen mit minimalen Kosten erzielen wollen

Ökonomische Instrumente versuchen ein umweltfreundlicheres Verhalten durch finanzielle Anreize zu fördern. Dabei können Anreize

⁴ Der Wirkmechanismus bezeichnet die Art und Weise, in der ein Politik-Output auf das Verhalten der Politikadressaten bzw. Zielgruppen einwirken soll.

Verschiedentlich werden Vereinbarungen als eigene Kategorie von Instrumenten behandelt; in der hier vorgestellten Logik sind Vereinbarungen aber auf einer übergeordneten Stufe anzusiedeln (Stufen 2). Vereinbarungen haben in der Regel konkretisierte Zielwerte und/oder die anzuwendenden Instrumente zum Gegenstand. Grundsätzlich können aber im Gefolge einer Vereinbarung die unterschiedlichsten Instrumente zur Anwendung kommen (Labels, Pfandlösungen, Kontrolle gesetzlicher Aufgaben mit Hilfe der Branchenverbände etc.).

auf unterschiedliche Art geschaffen werden. Erstens kann umweltbelastendes Verhalten durch Steuern oder (zweckgebundene) Lenkungsabgaben unattraktiver gemacht werden (z.B. Energieabgaben). Zweitens kann umgekehrt umweltfreundliches Verhalten durch Subventionen belohnt werden. Drittens kann der Staat Märkte für Umweltgüter schaffen, indem er handelbare Zertifikate ausgibt, welche zum Verbrauch einer limitierten Menge von Ressourcen bzw. Umweltleistungen berechtigen. Schliesslich kann auch die Schaffung von (monetären) Haftungspflichten bzw. von Schadenersatzansprüchen auf gesetzlicher Ebene als ökonomisches Instrument betrachtet werden, weil es Verursacher von (potentiellen) Umweltbelastungen zwingt, diese Ansprüche in ihr Kosten-Kalkül einzubeziehen.⁵

Service- und Infrastrukturinstrumente

... wirken, weil Menschen Handlungen nur ausführen, wenn sie die (attraktive) Möglichkeiten dazu haben

Dieser Instrumententyp versucht umweltgerechtes Verhalten zu fördern, indem mehr oder bessere Gelegenheiten für umweltfreundliches Verhalten geschaffen werden. Klassische Beispiele für derartige Instrumente sind etwa die Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen, aber auch von Infrastruktur und Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Abfallentsorgung (Sammelstellen, Grünabfuhr etc.).

Kommunikationsinstrumente

... wirken, weil Menschen gemäss ihren Werten und ihrem Wissen handeln

Kommunikationsinstrumente wirken im Unterschied zu den bisher erwähnten Instrumenten nicht über die Veränderung der externen Handlungsrestriktionen, sondern über das (internalisierte) Wissen und die Werte der Zielgruppen (Menschen und Organisationen!).

⁵ Obwohl im Sinne regulativer Instrumente eine Sanktion (Schadenersatz) angedroht wird, kommt hier ein ökonomischer Wirkmechanismus zum Tragen. Es wird nicht „regulativ“ ein bestimmtes Verhalten vorgeschrieben bzw. untersagt und Zuwiderhandlungen mit (im Voraus festgelegten) allgemeingültigen Bussen belegt. Vielmehr muss der Verursacher damit rechnen, in Zukunft proportional zum angerichteten Schaden zur Kasse gebeten zu werden.

Die Menschen sollen also durch besseres Wissen und/oder den Appell an ihre Wertvorstellungen direkt zu umweltgerechterem Verhalten motiviert werden.⁶ Ebenso wichtig ist die indirekte Wirkung kommunikativer Instrumente: die Generierung von politischer Unterstützung für umweltorientierte Massnahmen

Im Anhang findet sich eine ausführliche Liste, welche für jede der dargestellten Gruppen verschiedene Instrumente aufführt.⁷

3. Zustandsanalyse der Innerschweizer Umweltpolitik

Im folgenden Kapitel analysieren wir den Stand der Innerschweizer Umweltpolitik. Das Hauptgewicht legen wir dabei auf die Darstellung von Aktivitäten um eine wirkungsvollere Umweltpolitik (Kapitel 3.1). Im zweiten Teil (Kapitel 3.2) versuchen wir, ausgehend von den offensichtlichen Lücken der bestehenden Aktivitäten, eine Gesamtbeurteilung. Wir gehen dabei soweit möglich von den Dimensionen des Rechercherasters, aus.

3.1 Zustandsanalyse: Aktivitäten wirkungsorientierter Umweltpolitik

Im folgenden werden wir im Überblick darstellen, welche Anstrengungen in vier Innerschweizer Kantonen (LU, NW, OW, UR)⁸ im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Umweltpolitik unternommen wurden.

Dabei kann es nicht um eine vollständige Darstellung der Innerschweizer Umweltpolitik gehen. Wir konzentrieren uns vielmehr auf *besonders wirksame und/oder innovative Aktivitäten staatlicher und nicht-staatlicher Träger*. Entsprechende Massnahmen wurden in vier rund einstündigen Telefoninterviews mit Umweltschutz-Verantwortlichen der Innerschweizer Kantonsverwaltungen identifiziert und diskutiert (vgl. auch Gesprächsleitfaden im Anhang).⁸ Da die Kantone die Hauptverantwortung für den Vollzug der Umweltpolitik

⁶ Für eine allgemeinverständliche Übersicht zu Kommunikationsinstrumenten aus psychologischer Sicht vgl. Gutscher/Mosler 1999.

⁷ Für eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Instrumente und die Diskussionen ihrer grundsätzlichen Vor- und Nachteile vgl. Kaufmann-Hayoz et. al. 2000.

⁸ Es war aus terminlichen Gründen nicht möglich, das Gespräch mit dem Verantwortlichen im Kanton Schwyz vor Fertigstellung des Berichtsentwurfs zu führen.

haben, wissen diese Personen in aller Regel auch über die wichtigsten umweltorientierten Massnahmen und Aktionen nicht-staatlicher Akteure Bescheid, weshalb auf eine spezielle Recherche bzw. Befragung von Verbandsvertretern (Umweltverbände, Branchenverbände) verzichtet wurde.

Im folgenden sind die Resultate dieser Recherche beschrieben. Die Darstellung ist gegliedert nach den eingangs erläuterten Stufen der Politikumsetzung. Wir konzentrieren uns dabei auf die Stufen der politischen Programme, der Vollzugsorganisation des Outputs und der Evaluation.⁹ Dabei diskutieren wir jeweils zuerst die staatlichen Massnahmen, also die Umweltpolitik im engeren Sinne bevor wir auf die Rolle bzw. besondere Initiativen nicht-staatlicher Akteure zu sprechen kommen.

3.1.1 Aktivitäten auf der Stufe Programm

Umweltschutzpolitik auf der Stufe normsetzender Programme (Gesetze, Verordnungen) ist in der Schweiz Sache des Bundes. Die hier interessierende regionale Ebene (Kantone, Gemeinden) ist im wesentlichen mit dem Vollzug beauftragt.¹⁰ Nur in Ausnahmefällen können die Kantone umweltrelevante eigene Normen festlegen, etwa was energetische Normen im Gebäudebereich oder die Ausgestaltung von Motorfahrzeugsteuern betrifft.

Deshalb existiert auch keine eigenständige „Innerschweizer Umweltpolitik“ und entsprechend konzentrieren sich die Innerschweizer Kantone auf den Erlass von Einführungsgesetzen zu den Vorgaben auf Bundesebene. Die Tatsache, dass der Kanton Obwalden rund acht Jahre nach in-Kraft-Treten des neuen Umweltschutzgesetzes auf Bundesebene die kantonale Gesetzgebung noch nicht angepasst hat, weist darauf hin, dass der Handlungsspielraum auf dieser Ebene nicht nur durch die ordnungspolitischen Vorgaben bzw. die föderalistische Aufgabenteilung eingeschränkt ist, sondern in noch grösserem Masse durch den mangelnden politischen Willen.

⁹ Wir gehen davon aus, dass Wirkungen im Sinne von Verhaltensänderungen (Impacts) und ökologischen Wirkungen (Outcomes) in den Recherchen anderer, sektoriell definierter Fachbereiche (Natur, Landwirtschaft, Forstwirtschaft) diskutiert werden.

¹⁰ Kanton: Spezialbewilligungen und Projektgenehmigungen, Monitoring aller Umweltkompartimente, Beratung.

Gemeinde: Abfall- und Abwasserentsorgung, Bauwesen

Insgesamt finden sich in der Innerschweiz denn auch kaum Ansätze, welche eine wirkungsorientierte Umweltpolitik auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe verankern. Eine Ausnahme bildet dabei die Erhebung von verbrauchsabhängigen Motorfahrzeugsteuern im Kanton Luzern.

Auffällig ist schliesslich auf Ebene der Programme die mangelnde Konsistenz von ökologischer Zielsetzungen und den Bestimmungen im Hinblick auf den Vollzug. Der Bund setzt den Kantonen oft relative ehrgeizige Ziele.¹¹ Diese werden dann zwar (gezwungenermassen) in die kantonalen Einführungsgesetze bzw. Verordnungen übernommen, jedoch zumeist ohne für die Erfüllung entsprechender Vollzugaufgaben auch die notwendigen Ressourcen (explizit) vorzusehen. Zudem mangelt an klaren Prioritäten im Hinblick auf die Realisierung unterschiedlicher, zum Teil widersprüchlicher Zielsetzungen verschiedener Politikbereiche auf Bundesebene (z.B. Landwirtschafts- und Energiepolitik vs. Umweltpolitik). Die daraus resultierenden Probleme bzw. Widersprüche werden in der Regel der folgenden Stufe, dem Vollzug auf kantonaler Ebene überlassen.

3.1.2 Aktivitäten auf Stufe Vollzugsorganisation

Aufgrund der geführten Telefongespräche sind in diesem Bereich die meisten innovativen und erfolgreichen Anstrengungen zu verzeichnen. Dies dürfte ebenso mit der geschilderten Schere zwischen den Vollzugaufgaben und den entsprechenden Budgets zu tun haben wie mit dem steigenden Einfluss von Konzepten des New Public Managements im Bereich des Umweltschutzes.

Grob stehen in der Innerschweiz drei Ansatzpunkte zur Verbesserung der Vollzugsorganisation im Vordergrund:

1. Verankerung einer übergreifenden Vollzugsstrategie auf Bundesebene mit Berücksichtigung der Gestaltungsmöglichkeiten auf kantonaler und regionaler Ebene

¹¹ Beträchtliche Inkonsistenzen bestehen schon auf Bundesebene. Einerseits sind die Zielsetzungen des Umweltschutzgesetzes nur unzureichend mit denjenigen anderer Politikbereiche koordiniert. Zudem überlässt der Bund in aller Regel Wahl der konkreten Vollzugsstrategie den Kantonen. Verschiedene Vollzugsstrategien verlangen aber eine Koordination und gesetzliche Verankerung auf Bundesebene, bevor sie überhaupt umgesetzt werden können (v.a. Einsatz ökonomischer Instrumente).

2. Interkantonale Zusammenarbeit von Vollzugsorganen
3. Verbesserung der Verwaltungskoordination innerhalb der Kantone
4. Vollzugsdelegation bzw. Einbindung von privaten Organisationen in den Vollzug

Übergreifende Vollzugsstrategien

Die angesprochene Inkonsistenz politischer Programme ist Ausdruck einer mangelnden Koordination zwischen politischer Normsetzung (Gesetze, Verordnungen: Stufe 1) und Vollzug. Es gibt verschiedene Bemühungen, diese Koordination „von unten“, d.h. aus der Sicht des Vollzugs, zu verbessern. Im Grundsatz geht es darum, dass die Vollzugsstrategie (Vollzugsorganisation, Instrumente) festgelegt wird, bevor detaillierte gesetzlichen Regelungen erstellt werden. Umgekehrt soll die Verwaltung durch die Vereinbarung realistischer Zielwerte und Prioritäten mit den politisch Verantwortlichen im Vollzug die nötige Rückendeckung erhalten.

Ganz ähnlich entwickelt sich gegenwärtig auf Druck der Vollzugsverantwortlichen eine engere Anbindung der Gesetzgebung auf Bundesebene an die Erfordernisse des (kantonalen) Vollzugs. Es wird eine Plattform geschaffen, welche die Vertreter der Kantonsregierungen, der kantonale Verwaltung und der Bundesverwaltung zusammenführt. Es geht hier um einen gemeinsamen Auftritt und Koordination der mit dem Vollzug betrauten Kantone gegenüber der in der Schweiz Normsetzenden Bundesbehörden. Die Plattform soll dafür sorgen, dass auf Bundesebene nicht nur Zielsetzungen verankert werden, sondern auch die Grundlagen für entsprechende Vollzugsstrategien geschaffen werden. Weiter wird vom Bund eine Priorisierung seiner Umweltpolitik mit klaren Zielsetzungen verlangt, damit die Kantone ihre knappen Mittel auf die vordringlichen Aufgaben konzentrieren können (Verzicht auf Perfektionismus in Gebieten bereits gutem Standard).

Interkantonale Zusammenarbeit von Vollzugsorganen

Auf interkantonaler Ebene konnten verschiedene konkrete Kooperationen bzw. gemeinsame Trägerschaften entwickelt werden.

In dieser Hinsicht ist die Zentralschweiz nach Ansicht der Befragten in der Schweiz führend. Nahezu einmalig an der Zentralschweizer Lösung ist die seit langem bestehende enge Einbindung der Verwaltung, konkret der Vorsteher der kantonalen Umweltschutzämter in die Zentralschweizer Umweltschutzdirektoren-Konferenz (ZUDK). Diese Institution sichert die politische Verankerung realistischer umweltpolitischer Programme. Dies gilt vor allem für den Bereich der Luftreinhaltung, wo von den Innerschweizer Kantonen nicht nur ein gemeinsames Messnetz aufgebaut wurde sondern auch ein gemeinsamer Massnahmenplan „Luftreinhaltung“ entworfen wurde, der gegenwärtig bei den politischen Behörden der einzelnen Kantone verabschiedet werden soll.

Der Kanton Luzern hat sich mit anderen Kantonen (SG, TG, SO, BL, ZG) im Verein Interessengemeinschaft Umweltschutzinformatik organisiert, um den Einkauf und die Entwicklung spezifischer Software zu koordinieren. Die Form des Vereins wurde gewählt, um unabhängig von politischen Entscheiden rasch entscheiden und auch ungewöhnliche Ideen verwirklichen zu können. Bis heute wurden unter anderem Lösungen für den Tankanlagenkataster, den Verdachtsflächenkataster (Altlasten) und für die Termin- und Geschäftskontrolle entwickelt.

Die Zusammenarbeit sucht der Kanton Luzern zudem mit dem Kanton Aargau. Trotz Hindernissen aufgrund verwaltungskultureller Unterschiede (zentral-hierarchische vs. dezentrale Verwaltungsorganisation) konnten hier in Teilbereiche bereits Kooperationen abgeschlossen werden (gemeinsames Regenmessnetz, Zusammenarbeit in der Luftmessung etc.).

Diese Beispiele können als erste Versuche auf dem Weg zu einer wirkungsorientierten Umweltpolitik gelten, welche die politisch-administrativen überwindet und einen stärker an der effektiven geographischen Ausdehnung der Probleme orientierten Zugang sucht.¹²

Verwaltungscoordination innerhalb der Kantone

In fast allen Innerschweizer Kantonen existieren Bemühungen zur verbesserten *internen Verwaltungscoordination* (Koordination

¹² Etwa im Sinne des allerdings noch erheblich weiter gehenden Konzepts des New Public Environmental Management in Schadschöpfungsregionen (Schaltegger 1996).

zwischen den umweltrelevanten Tätigkeiten und Entscheiden verschiedener Verwaltungseinheiten). Dabei ist es nicht nur gelungen, widersprüchliche Stellungnahmen, Entscheide und Massnahmen unterschiedlicher Amtstellen zu vermeiden und die Effizienz in der Abwicklung zu steigern. Auch sachlich sind aus Umweltsicht oft bessere Entscheide und Massnahmen möglich.

Im einzelnen wird die Verbesserung der verwaltungsinternen Koordination durch ganz unterschiedliche Massnahmen angestrebt. Ein wöchentlicher Rapport der Vorsteher verschiedener Ämter (aus unterschiedlichen Departementen) im Kanton Nidwalden kann diesem Zweck ebenso dienen wie Zusammenarbeit zwischen Energiefachstelle und Umweltschutzamt im Kanton Luzern, die amtsübergreifende Vereinbarung von Grundsätzen der Deponieplanung im Kanton Obwalden (Festlegung einer Höchstzahl gleichzeitig in Betrieb stehender Deponien) oder die Einführung einer Koordinationstelle für die Behandlung von Baugesuchen (OW).

Im Kanton Luzern erfolgt die Koordination von Landwirtschafts-, Natur- und Umweltschutzpolitik (v.a. Gewässerschutz) im Rahmen einer jährlich viermal stattfindenden Koordinationskonferenz zwischen Landwirtschaftsamt, landwirtschaftlicher Kreditkasse, Forstamt, Amt für Natur- und Landschaftsschutz sowie dem Amt für Umweltschutz. Auf operationeller Ebene wird die Koordination die gemeinsame Entwicklung und Nutzung einer Datenbank zur Erfassung und Kontrolle von Beiträgen und Auflagen an Landwirte im Kanton Luzern (LAWIS) sichergestellt.

Kooperation mit Privaten und Vollzugsdelegation

Die Delegation von Routineaufgaben im Vollzug an Branchenverbände hat in den neunziger Jahre hohes Gewicht erhalten. Als Modell kann u.a. etwa die Lösung im Bereich der Gasrückführung bei Tankstellen und Tanklagern gelten, wo der Kanton Luzern mit dem Automobilgewerbeverband (AGVS) einen Vertrag über die Durchführung der Kontrollen bei Tankstellen abgeschlossen hat.¹³ Analoge Lösungen sind auch in anderen Branchen möglich und zum

¹³ Die Tankstellenbetreiber sind gesetzlich verpflichtet, ihre Tankstelle periodisch überprüfen zu lassen; der AGVS bietet den Betreibern diese Kontrolle zum gegebenen Zeitpunkt an. Wer sich nicht vom AGVS kontrollieren lassen will, wird vom Kanton überprüft, der allerdings deutlich höhere Gebühren verrechnet.

Teil auch bereits realisiert. Derartige Strategien setzen aber entsprechende Bereitschaft und Kompetenzen auf Verbandsebene, einen minimalen Organisationsgrad und hohe Akzeptanz des Branchenverbandes voraus. Alternativ kann der Vollzug auch an eine dritte, verbandsunabhängige Organisation delegiert werden. Allerdings ist im Hinblick auf die (längerfristige) Entwicklung eines echt partnerschaftlichen Verhältnisses und die Internalisierung des Umweltschutzgedankens die Verbandslösung vorzuziehen.

Einen weiteren, modellhaften Versuch, die Zusammenarbeit privater und staatlicher Akteure schon im Rahmen der Vollzugsorganisation zu sichern, stellt das Projekt „Biosphärenreservat Entlebuch“ dar. Der Regionalplanungsverband Entlebuch hat zur Errichtung des „Biosphärenreservat Entlebuch“¹⁴ und der Koordination der dafür nötigen Massnahmen eine Vollzugsorganisation geschaffen, die bestehende Entwicklungen bündelt, weitere Entwicklungen anstösst und vor allem ein Informationszentrum für den Erfahrungsaustausch bereitstellt. Neben den Gemeinden nehmen auch private Organisationen sowie ein eigens geschaffener Trägerverein Schlüsselpositionen in dieser Vollzugsorganisation ein.

Das Projekt „Biosphärenreservat Entlebuch“ wird operationell durch das Regionalmanagement geleitet. Es funktioniert in der Region als Drehscheibe zwischen den Aufgaben Schutz, Umweltbildung, Entwicklung, Marketing und Forschung. Durch den Einbezug bestehender Strukturen und die Zusammenarbeit mit regionalen und nationalen Organisationen werden Synergien angestrebt. So ist von Anfang an eine enge Verknüpfung mit den staatlichen und privaten Natur- und Umweltschutzstellen, mit dem Tourismus und der Wirtschaftsförderung vorgesehen.

Das Regionalmanagement ist einer Trägerschaft (Gemeindeverband Regionalplanung Entlebuch) und einem Projektausschuss (mit Vertretern der Gemeinwesen und von Interessengruppen) unterstellt. Begleitet wird es von Aufsichts- und Beratungsstellen. Das Regionalmanagement koordiniert und animiert Tätigkeiten von Interessengruppen, Arbeitsgruppen und unterstützt den Verein

¹⁴ Das Projekt wird finanziell vom Bund (Programm RegioPlus), durch einen Staatsbeitrag des Kantons Luzern und durch den Fonds Landschaft Schweiz unterstützt. Der Beitrag des Kantons Luzern dient dabei vorwiegend der Finanzierung des Regionalmanagements. Für weitere Informationen zum Projekt siehe: www.biosphaere.ch

„Biosphärenreservat Entlebuch“). Im Jahre 2001 soll die heutige Trägerschaft, der Regionalplanungsverband Entlebuch, durch eine neue Trägerorganisation abgelöst werden.

Rolle von privaten Organisationen/Interessenverbänden

Neben der wachsenden Bedeutung von privaten Organisationen bzw. Branchenverbänden im Rahmen der Vollzugsdelegation ist vor allem auch die Rolle der Umweltverbänden als Einsprecher bzw. Beschwerdeführer im Rahmen von Genehmigungsverfahren zu erwähnen. Diese Rolle ist zwar nicht neu, aber oft sehr wirksam. Allerdings wird dieses Mittel im Hinblick auf einen effizienten und sachgerechten Vollzug unterschiedlich beurteilt. Moniert werden etwa die zu engen Verhandlungsmandate bzw. Verhandlungswille, welche die Möglichkeiten der Verbandsvertreter zu flexiblen, auch im Hinblick auf die Umwelt vorteilhaften Lösungen zu stark einschränken. Oft wird dann kein Kompromiss gefunden und die Beschwerde abgelehnt, womit für die Umwelt fast nichts gewonnen ist, das Verfahren aber verzögert und die Fronten weiter verhärtet werden.

Eine wichtige Rolle spielen private Organisationen auch bei der zur Schaffung von Netzwerken, welche Struktur im Hinblick auf die Realisierung umweltorientierter Massnahmen auf lokaler Ebene begünstigen sollen. Die Organisation „Allianz in den Alpen“ vernetzt Gemeinden aus dem Alpenraum (sind die Silenen (UR) und Flühli (LU) sind Mitglieder). Es geht hier darum, den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden zu fördern und die Gemeinden dadurch in der Realisierung von Massnahmen zu unterstützen. Ähnliches versucht auch Energie 2000 für Gemeinden, Fachleute und Gemeinden der Innerschweiz zu vernetzen, um die Planung und Realisierung energiepolitischer Massnahmen auf Gemeindeebene zu stärken. Dieses Programm geht hat seine Wurzeln u.a. in einer Initiative des WWF (Energienstadt), wird aber heute vom Bund finanziert und von einer privaten Firma umgesetzt. Im Ansatz entspricht es einer zielorientierten, nicht-regulativen Umweltpolitik, die zwar vom Bund finanziert, deren operationelle Umsetzung aber an Private übertragen wird (gebunden an Leistungsaufträge/Pflichtenhefte mit Jahreszielen und Berichterstattung).

Schliesslich ist auf Initiative der Organisation „Mountain Wilderness Schweiz“ eine Zusammenarbeit mit der Gemeinde Göschenen, der

Kraftwerke Göschenen AG, der Korporation Uri und dem Schweizer Alpen-Club entstanden, welche die Region Göschenen auf einen sozial- und umweltverträglichen Alpentourismus auszurichten (Aktionsbereiche Verkehr, Regionalvermarktung, Hüttenbewirtschaftung, Natur- und Landschaftsschutz). Das Projekt „Modellregion Göschenen“ wird von einem Verein getragen, dessen Vorstand von Vertretern der bereits genannten Organisationen gebildet wird.

3.1.3 Aktivitäten auf Stufe Output

Generell zeigt sich, dass viele der als innovativ bzw. wirkungsvollen Massnahmen im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Reformen im Vollzug stehen, was ein Indiz für die Wirksamkeit entsprechender Bemühungen ist.

Dabei konnte einerseits die Qualität bestehender Massnahmen (Outputs) verbessert werden, andererseits gehen auch zahlreiche der von den Befragten als besonders innovativ bezeichneten Massnahmen auf die genannten Anstrengungen in der Vollzugsorganisation zurück.

Im ersten Fall handelt es sich vorwiegend um eine Verbesserung der Qualität der traditionellen, regulativen Outputs der Umweltpolitik. So konnte etwa die Verfahrensdauer und die ganzheitliche Berücksichtigung von Umweltinteressen bei Baugesuchen im Kanton Obwalden durch die erwähnte Baukoordination stark verbessert werden.

Weiter ermöglicht im Kanton Luzern das landwirtschaftliche Informationssystem (LAWIS) die bessere Koordination *ökonomischer und regulativer* Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft (Direktzahlungen, Bewirtschaftungsverträge, Auflagen gemäss Gewässerschutzgesetz etc.). Einerseits können Doppelzahlungen (überflüssige Outputs) vermieden werden und Verletzungen umweltpolitischer Auflagen amtsübergreifend mit dem Stopp von Beitragszahlungen sanktioniert werden. Schliesslich wird eine überbetriebliche Koordination und Optimierung der Beitragszahlungen für ökologische Ausgleichsflächen bzw. Flächen mit (naturschützerischen) Bewirtschaftungsverträgen möglich.

Aufgrund der interkantonalen Zusammenarbeit entstanden auch verschiedene *kommunikative Massnahmen*. Dazu gehören etwa Informationskampagnen wie „die Luft“ oder „Lebensraum

Zentralschweiz“. Die Basiskampagne „Lebensraum Zentralschweiz“ soll einen „Teppich legen“ und Anknüpfungspunkte für das „Marketing“ umweltpolitischer Massnahmen und Projekte bieten: es. Dabei wird auch auf die Koordination mit weiteren kommunikativen Massnahmen gelegt (z. B. Pilotprojekte, Ausstellungen, Aktionstage und Projektwochen in Schulen etc.).

Kommunikativ umgesetzt wurde das gemeinsame Messnetz „in-Luft“: Es besteht u.a. eine Internetseite, welche 3-stündlich aktualisierte Messwerte für die Öffentlichkeit zugänglich macht.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die genannten Massnahmen ohne die institutionalisierte Zusammenarbeit auf Ebene der Vollzugsorganisation kaum zustande gekommen wären.

Diese Informationsmassnahmen werden von allen Befragten als Kernelement einer modernen, wirkungsorientierten Umweltpolitik gesehen. Nur durch eine professionelle und umfassende Information der BürgerInnen kann der politische Druck für Umweltmassnahmen aufrechterhalten bzw. überhaupt erst aufgebaut werden.

Auch die *Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher* Organisationen in der Vollzugsorganisation hat sich auf der Ebene konkreter Massnahmen niedergeschlagen. Verschiedene (aufwendige) staatliche Kontrollen sind durch die (Selbst-) Kontrolle der Branchenverbände ersetzt und zum Teil auch verstärkt werden.

Im Rahmen des Projektes „Biosphärenreservat Entlebuch“ als weiteres Beispiel der Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen, stehen kommunikative Massnahmen im Vordergrund, welche die Verankerung der Projektidee in der Bevölkerung fördern sollen. Zudem beteiligt sich das Regionalmanagement am Aufbau vieler Produkte und Dienstleistungen (Naturerlebnisse, landwirtschaftliche und gewerbliche Erzeugnisse usw.). Hier wird also stark auf kommunikative und Service-/Infrastrukturinstrumente gesetzt. Wie weit und mit welchem Erfolg diese Massnahmen bereits umgesetzt wurden, konnte im Rahmen der vorliegenden Recherche nicht abgeklärt werden.

Die Massnahmen bzw. *Aktivitäten nicht-staatlicher Träger* konzentrieren sich auf kommunikative Massnahmen. Daneben werden auch auf Service- und Infrastrukturangebote erbracht.

In den Kantone Luzern, Nid- und Obwalden führen Vereine mit staatlicher Unterstützung neben zahlreichen Direktberatungen auch verschiedene Einzelprojekte im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit durch (Ausstellungen, Aktionstage).

Der Verein „Modellregion Göschenen“ sieht zahlreiche Massnahmen (Outputs) vor. Das Schwergewicht legt er auf Service-/Infrastrukturinstrumente und Kommunikation (Pressearbeit; Zukunftswerkstätten etc.). Es sind sogar Lenkungsmassnahmen für den Privatverkehr vorgesehen. Bis im Spätsommer 1999¹⁵ konnten namentlich zwei Massnahmen realisiert werden:

1. Eröffnung eines Bauernladens mit dem Verkauf regionaler Produkte (Souvenirs) und Informationsangebot für Touristen
2. Starke Verdichtung des ÖV-Angebotes (9 statt wie bisher 3 Postautokurse auf die Göscheneralp).

Als letzte Aktivität auf Ebene der Outputs ist schliesslich Zu das vom Verein RIO-Impuls getragene, jährlich stattfindende RIO-Management Forum. Dieses zielt ausgeprägt auf eine Sensibilisierung von Spitzenvertretern aus Wirtschaft und Politik für Umwelthanliegen und entsprechende Lösungsansätze.

3.1.4 Aktivitäten auf Stufe Evaluation und Wirkungskontrolle

Die Fragen der Evaluation wurden im Rahmen der Recherchen bei den kantonalen Umweltschutzverantwortlichen nur am Rande behandelt. Es darf aber vermutet werden, dass sich die bisherigen Ansätze stark auf die zweifellos zentrale Dimension der ökologischen Wirkungen konzentrieren. Etwas weiter geht ein Ansatz, der vom Kanton Luzern in Zusammenarbeit mit drei weiteren Kantonen (AG, SO, ZG) erarbeitet und gegenwärtig erprobt wird. Es handelt sich hier um ein Benchmarking, welches Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen des hier vorgestellten Umsetzungsprozesses anhand von 11 ausgewählten Teilprozessen abbildet. Der Vergleich von Leistungs- und Wirkungsindikatoren der vier Kantone soll Hinweise für die Optimierung der Umweltpolitik in den einzelnen Kantonen geben.

¹⁵ Das 1998 gestartete Projekt läuft über drei Jahre und verfügt über ein Gesamtbudget von rund 0.8 Mio Franken.

Nicht abgeklärt wurden im Rahmen der vorliegenden Recherche die Bemühungen privater Organisationen bzw. Unternehmen, die Umweltwirkungen ihrer Aktivitäten zu verfolgen (z.B. Zertifizierung nach ISO 14001 etc.).

3.2 Gesamtbeurteilung aus Sicht des Rechercherasters

Die vorliegende Recherche hat sich auf die Auflistung erfolgreicher Aktivitäten konzentriert. Im folgenden versuchen wir, den Beitrag wirkungsorientierter Ansätze im Rahmen der gesamten Umweltpolitik zu würdigen und auf noch ungenutzte Potentiale einzugehen. Wir orientieren uns dabei soweit im Rahmen der hier angesprochenen Querschnittthemas möglich an den Fragen des Rechercherasters.

3.2.1 Lücken, Zielerreichung und Effizienz

Bezieht man die Frage nach Zielerreichung und Effizienz auf die gesamte Innerschweizer Umweltpolitik, muss nach den Lücken in der Liste der guten Beispiele gefragt werden.¹⁶

Bezeichnenderweise weist der Katalog „guter Beispiele“ auf der Ebene der Programme grosse Lücken auf. Auf Bundesebene fehlt eine klare Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Teilbereichen der Umweltpolitik aber auch im Verhältnis der Umweltpolitik zu anderen Politikbereichen. Weiter frappiert die Inkonsistenz zwischen hohen Zielsetzungen einerseits und einer ungenügenden Grundlagen für den Vollzug andererseits. Die (gesetzlichen) Vorgaben bieten alles andere als optimale Voraussetzungen für eine konsequente Wirkungsorientierung der Umweltpolitik. Hier besteht also noch ein grosser Nachholbedarf, der aber nicht in den Händen der Innerschweizer Kantone oder Gemeinden liegt, sondern auf Bundesebene einzufordern ist.

Zahlreich der geschilderten Beispiele setzen bei der Optimierung der Vollzugsorganisation ab. Trotzdem verbleiben auch hier noch viele

¹⁶ In der Beschreibung der beispielhaften Aktivitäten kommt zum Ausdruck, wie aus Sicht der Befragten Zielerreichung und Effizienz der Politik gesteigert werden kann. Verbesserungen in der Vollzugsorganisation erlaubten in den genannten Beispielen nicht nur einen effizienteren Vollzug (mehr bzw. bessere Massnahmen für weniger Geld), sondern auch eine Steigerung der Qualität der Massnahmen, jzum Teil sogar die Verwirklichung neuartiger Massnahmen. Der Beitrag der verbesserter Vollzugsorganisation und Massnahmen zu einer besseren Zielerreichung auf ökologischer Ebene lässt sich nach Meinung der Befragten für einen grossen Teil der aufgeführten Aktivitäten wenn nicht quantitativ beziffern so doch in der Tendenz feststellen.

Potentiale. So ist nicht zu übersehen, dass die geschilderten Beispiele der inner- und interkantonalen Verwaltungskoordination noch keineswegs alle thematischen Bereiche abdecken. Zudem fällt auf, dass die Verbesserung der Vollzugsorganisation sich bisher sehr stark auf die kantonale Verwaltungen konzentriert. Der stärkere Einbezug privater Organisationen und anderer föderaler Ebenen (Gemeinden!) scheint über alles gesehen noch verbesserungsfähig. Schliesslich haben sich noch kaum verwaltungsunabhängige Netzwerke privater Organisationen formiert, welche auf die Koordination und gemeinsame Realisierung umweltorientierter Aktivitäten im Raum Innerschweiz anstreben.

Weiter ist festzuhalten, dass Umweltschutzpolitik, auf der Ebene der konkreten Massnahmen nach wie vor stark auf dem traditionellen verwaltungsrechtlichen Instrumentarium beruht. Ökonomische Instrumente werden in der Innerschweiz im Vergleich zu anderen Regionen relativ häufig eingesetzt, aber das Potential ist hier noch nicht vollständig umgesetzt – nicht zuletzt aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene.

Im Rahmen dieser Recherche wurden auch zwei nicht von der Verwaltung initiierte Massnahmen privater Träger identifiziert. Obwohl der Erfolg der erwähnten Initiativen (Entlebuch, Göschenen) noch nicht abschliessend beurteilt werden kann, zeigen diese eindrücklich, dass auch nicht-staatliche Organisationen über Handlungsspielräume verfügen. Beide Projekte verfolgen eine innovativen Angebotspolitik, welche durch kommunikative Massnahmen unterstützt wird.¹⁷

Auf der Ebene der Evaluation (Monitoring, Erfolgskontrolle) wurden in Teilbereichen vielversprechende Ansätze realisiert. Allerdings ist man auch hier, gemessen an den Anforderungen einer wirkungsorientierten Umweltpolitik noch ein gutes Stück vom Ziel entfernt. Fazit: die Realisierung wirkungsorientierter Umweltpolitik konzentriert sich in der Innerschweiz stark auf Effizienzsteigerungen in der Vollzugsorganisation („effiziente Leistungserstellung“). Sie hat sich bisher aber weder in der Formulierung entsprechender Programme und

¹⁷ Die Finanzierung solcher Initiativen hängt stark von Beiträgen der öffentlichen Hand, Stiftungen und Eigenmitteln der Initianten ab. Es wäre zu prüfen, wieweit solche Initiativen auch durch den Aufbau neuer, regional und ökologisch orientierter Angebote des Finanzsektors gefördert werden könnten.

in der Ausgestaltung konkreter Massnahmen auf breiter Front durchgesetzt.

3.2.2 Mittelfluss und zukünftiger Finanzbedarf

Die im Rechercheraster angesprochenen Fragen nach den Geldflüssen und der Finanzierung einer wirkungsorientierten Umweltpolitik lassen sich im Rahmen dieser Recherche nur auf einer grundsätzlichen Ebene beantworten:

1. Die Kosten für die Realisierung der aufgeführten effizienzsteigernden Massnahmen auf Ebene der Vollzugsorganisation sind im Vergleich zum gesamten Aufwand der Umweltverwaltung sehr gering. Zudem sind diese Kosten sind ja ohnehin, dem Sinn effizienzsteigernder Massnahmen folgend, nach kurz- bis mittelfristig wieder amortisiert. Besonders relevant sind in diesem Bereich die Einsparungen, die staatliche Kontrollen zumindest teilweise durch die Selbstkontrolle betroffener Branchen ersetzen.¹⁸
2. Werden im Sinne einer wirkungsorientierten Umweltpolitik auf der Ebenen der konkreten Massnahmen (Outputs) vermehrt verursacherorientierte Anreizsysteme zum Einsatz, ist davon ebenfalls eine Verringerung des volkswirtschaftlichen und v.a. staatlichen Mittelbedarfs zu erwarten. Allerdings sind vom Einsatz ökonomische Anreizinstrumente grosse Umverteilungen zwischen unterschiedlichen Akteurguppen zu erwarten. Die Analyse der entsprechenden räumlichen und sozialen Umverteilungseffekte muss hier von Fall zu Fall erfolgen.
3. Während der Staat im Vollzug einer wirkungsorientierten Umweltpolitik weniger Mittel benötigen wird, dürfte der Mittelbedarf vor allem im Bereich des Monitorings und der Erfolgskontrolle einerseits sowie im Bereich kommunikativer Massnahmen andererseits ansteigen.

¹⁸ In vielen Fällen kann die Umweltverwaltung Ihren Kontrollaufgaben schon heute nicht mehr gerecht werden, weshalb die Rede vom „Ersatz“ städtlicher Kontrollen irreführend ist. In vielen Fällen ist eher von einer Ergänzung, Verdichtung oder Systematisierung der Kontrollen zu sprechen.

3.2.3 Problemwahrnehmung (Problematisierung)

Das Thema der Wirkungsorientierung hat in den neunziger Jahren in der umweltpolitischen Strategiediskussion stark an Gewicht gewonnen. Das Problem scheint zumindest erkannt, eine breit abgestützte Strategie ist aber noch nicht auszumachen. Am ehesten ist dies noch auf der Ebene des Vollzugs der Fall. Überspitzt formuliert: die Problematisierung wirkungsorientierter Umweltpolitik beschränkt sich häufig auf die Ebene einer effizienteren Vollzugsorganisation, während die auf Bundesebene notwendige Formulierung einer Gesamtstrategie und die verbindliche Festlegung der Rahmenbedingungen auf der Programmebene erst in jüngster Zeit breiter thematisiert werden. Die Notwendigkeit einer Einbettung der Umweltpolitik in eine umfassende Gesamtstrategie scheint erkannt, erst in wenigen Teilbereichen steht aber die Wahl einer entsprechenden (Teil-) Strategie in Aussicht (im Raum Zentralschweiz etwa im Bereich Luft).

Aus der Sicht der befragten Kantonsvertreter ist vor allem problematisch, dass die Gedanken einer wirkungsorientierten Umweltpolitik, welche über eine effizientere Leistungserstellung seitens der Behörden hinausreicht, in weiten Teilen der Wirtschaft, namentlich des Gewerbes noch kaum verankert sind.

3.2.4 Forschungsstand und Umsetzung

Ohne Zweifel mangelt es der *Forschung* nicht an Reformkonzepten und Modellvorstellungen für das Ideal einer „wirkungsorientierten Umweltpolitik“. Eher fehlen der Forschung die empirischen Fälle, in denen wirkungsorientierte Umweltpolitik konsequent umgesetzt wurde und an denen die Modellvorstellungen überprüft bzw. weiterentwickelt werden können. Die Priorität liegt also eindeutig bei der Umsetzung bestehender Forschungsergebnisse. Die Stellung der Forschung sehen wir in erster Linie als angewandten Begleitforschung: sie soll die im Rahmen wirkungsorientierte Umweltpolitik „internalisierte“ Wirkungskontrolle aus externer Warte überprüfen und Optimierungsvorschläge für die gewählten Modelle machen.

4. Vision und Handlungsansätze

In diesem Kapitel formulieren wir knapp eine Vision wirkungsorientierter Umweltpolitik in der Zentralschweiz bevor wir im

zweiten Teil thesenartig die wichtigsten Strategien bzw. Handlungsansätze in dieser Richtung formulieren.

4.1 Vision: Netzwerk und Regionalisierung der Umweltpolitik

Die „wirkungsorientierte Umweltpolitik Innerschweiz“ wird von einem Netzwerk getragen, in welchem neben den kantonalen und kommunale Behörden auch Umwelt- und Wirtschaftsverbände vertreten sind. Das Netzwerk koordiniert staatliche und private Initiativen, verständigt sich auf *Handlungsprioritäten* für die regionale Ebene, fixiert verbindliche, auf regionaler Ebene *erreich- und messbare Ziele*, entwickelt optimal gewählte *Umsetzungstrategien* (Vollzugsorganisation und Massnahmen/Outputs). Schliesslich koordiniert es Erfolgskontrollen und Monitorings, welche die Wirkungsorientierung der Aktivitäten sicherstellen und die Umweltpolitik in den Gesamtzusammenhang einer umfassenden Nachhaltigkeitspolitik stellen.

4.2 Handlungsansätze

Im folgenden sind thesenartig einige Gedankenanstösse formuliert, welche als Bausteine für das in der Vision angestrebte Netzwerk zu verstehen sind. Sie setzen sowohl auf der Ebene der Vollzugsorganisation (1-3), der Outputs (5,6) wie auch der Evaluation (6,7) an.

1. Verwaltungskooperation weiterführen und verstärken!

Die in Teilbereichen bereits bestehenden Bemühungen zur inner- und interkantonalen Verwaltungskoordination sind weiterzuführen und auszubauen.

Aus Sicht einer wirkungsorientierten Umweltpolitik müsste die Verwaltungskoordination allerdings noch bedeutend weiter gehen. Gefordert wäre die flexible Bestimmung und Bearbeitung problembezogener Teilregionen, unabhängig von bestehenden Gemeinde- und Kantonsgrenzen. Eine solche Strategie bedingt allerdings eine weitgehende Vereinheitlichung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen (Verwaltungsverfahren, Umweltgesetzgebung). In zentralen Punkten entspricht sie damit dem Anliegen einer eigentlichen Gebietsreform (Kanton Zentralschweiz).

2. Private Organisationen als Träger der Umweltpolitik fördern

Die bisherigen Branchenvereinbarungen sind zu verallgemeinern und zu vertiefen. Die Branchenverbände sind dabei nicht nur „Vollzugsdelegierte“ zu betrachten, sondern als selbstverantwortliche Träger einer umweltorientierten Informations- und Bildungspolitik.¹⁹ Fernziel sollte es sein, private Branchen- und Gewerbeorganisationen zu Trägern umweltpolitischer Anliegen zu machen.

Zu fördern ist auch die Zusammenarbeit privater Organisationen auf lokaler oder regionaler Ebene (Beispiele wie in Entlebuch, Göschenen). Solche Netzwerke sind eine zentrale Voraussetzung für eine Aktivierung umweltpolitischer Massnahmen privater Akteure.

3. Verbindliche Aktionspläne verabschieden!

Auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung sind Aktionspläne zu entwickeln. Im Sinne eines integrierten Konzepts definieren diese Pläne prioritäre Handlungsbereiche; messbare ökologische Zielsetzungen und klare Vollzugsstrategien. Der Plan (Ziele, Organisation der Umsetzung, Massnahmen) besitzt für alle beteiligten Partner einen verbindlichen Status. Anzustreben ist, dass entsprechende Aktionspläne nicht nur zwischen den beteiligten Verwaltungen bzw. Vertretern der politischen Exekutive vereinbart werden, sondern dass auch private Organisationen eingebunden werden.

4. Marketing der Umweltpolitik stärken!

Auf instrumenteller Ebene sind die Kommunikationsmassnahmen zu stärken. Zentral scheint hier, dass die Kommunikationsmassnahmen verschiedener (privater und staatlicher) Akteure in eine Gesamtstrategie eingebettet sind. Dabei sind Potentiale und Erfolge der Umweltpolitik offensiv zu kommunizieren - nicht als Selbstzweck, sondern im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung (Kommunikation positiver ökonomischer und sozialer Effekte umweltpolitischer Massnahmen).

Ein solches umweltpolitisches Marketing verfolgt sowohl kurz- wie auch langfristige Ziele. Einerseits sollen kommunikative Massnahmen direkt zu umweltfreundlicherem Handeln animieren (z.B. Konsum

¹⁹ Ansätze in dieser Art sind etwa beim Tankstelleninspektorat des Automobilgewerbeverbandes Schweiz vorhanden (Handbücher, Artikel im Verbandsorgan, Weiterbildungskurse).

umweltfreundlicher Produkte dank Label). Mindestens ebenso wichtig scheint jedoch der Beitrag kommunikativer Massnahmen im Hinblick auf den Aufbau von Unterstützung für umweltorientierte Massnahmen.

5. Ökonomische Anreize fördern!

Aus Sicht einer wirkungsorientierten Umweltpolitik ist der vermehrte Einsatz ökonomischer Anreize zu fordern. Hier ist in erster Linie die (national-) staatliche Ebene gefordert. Trotzdem sollten wo immer möglich Erfahrungen mit der Anwendung dieser Instrumente auf kantonaler und kommunaler Ebene gesammelt werde. Es geht darum, die vorhandenen Spielräume besser zu nutzen (zum Beispiel Motorfahrzeugsteuern, Anreize im Bereich der Wärmedämmung, in der Umsetzung des neuen Gewässerschutzgesetzte etc.). Es versteht sich von selbst, dass die politische Unterstützung für derartige Ansätze nur längerfristig und im Rahmen einer Gesamtstrategie aufgebaut werden kann (Marketing der Umweltpolitik betreibt).

6. Monitoring und Erfolgskontrolle stärken

Das Monitoring des Umweltzustandes ist auszubauen und die Benchmarking Ansätze im Bereich des Vollzugs sind weiter zu entwickeln. Entsprechende Daten bilden die unentbehrliche Grundlage einer wirkungsorientierten Optimierung der Umweltpolitik (Prioritätensetzung und Effizienzverbesserungen). Monitoring und Erfolgskontrolle bilden auch die Basis für die Kommunikation und Legitimation umweltpolitischen Handlungsbedarfs.

Schliesslich soll das Monitoring durch einen entsprechenden Ausbau des Indikatorensets bzw. durch die Koordination mit anderen Monitoring-Aktivitäten auch dazu dienen, Umweltpolitik als Teil einer übergreifenden Nachhaltigkeitspolitik zu verankern.

7. Forum für Reflexion schaffen

Es ist wichtig, die Strategien wirkungsorientierte Umweltpolitik von Zeit zu Zeit grundsätzlich und unabhängig vom Tagesgeschäft bzw. einzelnen Massnahmen und Programmen zu überdenken. Dafür ist ein Forum zu schaffen, welches beispielsweise 1x jährlich die Strategie der „Umweltpolitik Innerschweiz“ grundsätzlich überdenkt. Den Aufhänger dazu könnte beispielsweise eine (bestellte) Forschungsarbeit

bilden, welche aus Sicht der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion die umweltpolitische Strategie kritisch beleuchtet und provokative Alternativen vorschlägt.

4.3 Erwartungen an Partnerdisziplinen

Wichtigste Erwartung an die anderen, sektorbezogenen Fachbereiche ist die Definition und Begründung von prioritären Problembereichen mit entsprechenden, messbaren Zielsetzungen. Diese sollen als Grundlage für eine fachübergreifende Diskussion dienen und die Gewichtung des Handlungsbedarfs im Rahmen einer möglichen Strategie erlauben.

An den Bereich Kultur/Gesellschaft geht der Wunsch, Ansatzpunkte für die Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Innerschweizer Bevölkerung aufzuzeigen (z.B.: Wie könnte die oft behauptete starke Verwurzelung und Identifikation der Bevölkerung in und mit ihrer Region die Thematisierung des Lebensraums Zentralschweiz unterstützen, Gefahren eines solchen Ansatzes etc.).

Literatur

Kaufmann-Hayoz, R.; Gutscher, H. (Hrsg.): Promoting Sustainable Development on Local Level: A New Look on Classic And Innovative Policy Instruments. (Basel (Birkhäuser) in Vorbereitung

Knoepfel, P.; Bussmann, W.: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Werner Bussmann et. al. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel (Helbing & Lichtenhahn) 1997.

Schaltegger, S. et al.: Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik. Das Konzept des New Public Environmental Management. Basel (Birkhäuser) 1996.

A1 Typologie der Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung

Gebote und Verbote	Marktwirtschaftliche Instrumente	Service- und Infrastruktur	Kommunikationsinstrumente
<p>Umwelt-Qualitäts-Standards (Immissionsbegrenzungen)</p> <p>Emissionsbegrenzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • nach bestem Stand der Technik • gemäss zwingender technischer Vorschrift <p>Vorschriften für den Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen und Produktstandards</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschränkungen, Rationierungen oder Verbote • Produktstandards <p>Planungsrechtliche Vorschriften</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nutzungspläne • Gewässerschutzzonen • Naturschutzzonen 	<p>Subventionen</p> <ul style="list-style-type: none"> • à-fonds-perdu Beiträge • Steuererleichterungen • Darlehen/Zinsvergünstigungen • Bürgschaften • Abgeltung für Nutzungsverzicht <p>Lenkungsabgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abgaben auf Energie/Ressourcen • Abgaben auf Emissionen • Abgaben auf Produkte • Abgaben auf Prozesse <p>Kausalabgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einmalige Anschlussgebühren • Wiederkehrende Benützungsggebühren • Vorzugslast (Mehrwertbeitrag) • Vorgezogene Entsorgungsgebühren <p>Pfandsysteme</p> <p>Einrichtung von Märkten handelbare Zertifikate/ Lizenzen/Konzessionen Joint Implementation</p> <p>Haftungsrechtliche Vorschriften¹ Gefährdungshaftung Umkehr der Beweislast Obligatorische Haftpflichtversicherung</p> <p>Punktuelle Anreize im Rahmen von Aktionen und Kampagnen² Belohnungen Lotterien Wettbewerbe Rabatte</p>	<p>Serviceinstrumente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung oder Verbesserung umweltschonender Produkte • Rückzug umweltbelastender Produkte • Bereitstellung oder Verbesserung von Dienstleistungen, die umweltschonendes Handeln erleichtern • Abbau von Dienstleistungen, die umweltbelastendes Handeln ermöglichen oder erleichtern <p>Infrastrukturinstrumente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung oder Aufwertung von Infrastrukturen, die umweltschonendes Handeln ermöglichen oder erleichtern • Rückbau oder Abwertung von Infrastrukturen, die umwelt-schonendes Handeln verhindern oder erschweren 	<p>Beeinflussung von Werten und Normen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emotionsauslösende Botschaften • Ermöglichen von Erfahrungen • Vorbilder • Normvorgaben • Appelle • Hinweise (Prompts) • Feedback und Selbstfeedback • Initiieren von Selbstverpflichtungen • Widerspruchskonfrontation • Zertifizierungen (ISO 9000/14001, EMAS) <p>Beeinflussung von Wissen und Können</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bildung/Schulung/Kurse • Beratung • Informationskampagnen • Pilot- und Demonstrationsanlagen/-projekte • Datenbanken, Informationspools • Labels

A2 Liste der Gesprächspartner

Dr. Beat Balmer, Amt für Umweltschutz, Luzern

Benno Bühlmann, Amt für Umweltschutz, Altdorf

Guido Portmann, Amt für Umweltschutz, Stans

Stephan Scherer, Amt für Umwelt und Energie, Sarnen