
> Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012

Zustand und Ausblick



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

> Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012

Zustand und Ausblick

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Autorinnen und Autoren

Franz Perrez, Karine Siegwart, Richard Ballaman, Gabi Eigenmann, Veronika Elgart, Astrid Epiney, Andreas Heise, Anik Kohli, Alex Kopp, Robert Lamb, Andreas Obrecht, Martine Rohn-Brossard, José Romero, Carolin Schärpf, Stefan Schwager, Sébastien Truffer, Xavier Tschumi, Sibylle Vermont, Daniel Ziegerer, Kuno Zurkinden

Begleitung BAFU

Karine Siegwart, Andreas Heise, Georg Ledergerber, Kathrin Schlup

Schlussredaktion

Viera Malach (InfoSüd), Moël Volken

Sprachliche Bearbeitung

Jacqueline Dougoud, Zürich

Gestaltung

anamorph.ch: Marcel Schneeberger (AD), Patrik Ferrarelli, Zürich

Redaktionsschluss

23. September 2011

Zitierung

BAFU (Hrsg.): Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012. Zustand und Ausblick. Bundesamt für Umwelt, Bern: 84 S.

Bezug der gedruckten Fassung und PDF-Download

BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern
Tel. +41 (0)31 325 50 50, Fax +41 (0)31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Bestellnummer: 810.400.054d
www.bafu.admin.ch/ud-1049-d

Diese Publikation ist auch in französischer und englischer Sprache verfügbar.
Die Originalsprache des Berichts ist deutsch.

> Inhalt

Abstracts	5	6	Internationale Umweltpolitik im weiteren Sinn	56	
Vorwort	7	6.1	Handels- und Wirtschaftspolitik	56	
Zusammenfassung	8	6.2	Entwicklungspolitik	60	
Riassunto	10	6.3	Umweltaspekte in weiteren sektoriellen Politikbereichen	63	
1	Ausgangslage und Zielsetzung des Berichts	12	7	Beziehungen zur Europäischen Union (EU)	64
2	Verändertes internationales Umfeld	14	7.1	Umweltpolitik im engeren Sinn	64
3	Interessen und Zielsetzungen der internationalen Umweltpolitik der Schweiz	16	7.2	Umweltpolitik im weiteren Sinn	68
3.1	Interessen der Schweiz	16	7.3	Herausforderungen und nächste Schritte	68
3.2	Verfassungsrechtliche Grundlagen	16			
3.3	Zielsetzungen der Schweiz	16	8	Herausforderungen, strategische Schwerpunkte und Ausblick	70
3.4	Einbezug in andere Politiken	18			
3.5	Beitrag an andere Politiken	18	Anhang I: Internationale Übereinkommen	72	
3.6	Rolle der Schweiz	19	Anhang II: Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen	74	
4	Instrumente und institutioneller Rahmen	20	Anhang III: Organisationen und Institutionen der internationalen Umweltpolitik	76	
4.1	Instrumente der internationalen Umweltpolitik	20	Anhang IV: Organigramm der BAFU-Abteilung Internationales	79	
4.2	Institutioneller Rahmen	20			
5	Internationale Umweltpolitik im engeren Sinn	24	Abkürzungsverzeichnis	80	
5.1	Klima	24			
5.2	Biodiversität	27			
5.3	Chemikalien und Abfall	30			
5.4	Wasser	33			
5.5	Wälder	35			
5.6	Luft	38			
5.7	Sicherheit und Gefahrenprävention	40			
5.8	Nachhaltige Entwicklung	42			
5.9	Internationale Umweltgouvernanz	44			
5.10	Multilaterale Umweltfinanzierung	47			
5.11	Umweltbeobachtung	51			
5.12	Weitere Bereiche	54			

> Abstracts

The report on “Switzerland’s International Environment Policy 2012” provides an analysis of the international environmental regime (negotiations, conventions, institutions and instruments), detailing Switzerland’s strategic interests and pinpointing its opportunities to exercise influence. It reaches the conclusion that, given the challenges that must be faced, Switzerland will have to make considerable efforts if it is to achieve its policy goals and maintain its international standing in the environment sector. The report, which is primarily aimed at decision-makers, is structured methodically in the form of an analysis of the various policy fields.

Keywords:

**international environment policy,
multilateral environmental agreements,
environmental financing,
environmental governance,
resources policy**

Der Bericht «Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012» liefert eine Analyse des internationalen Umweltregimes (Verhandlungen, Abkommen, Institutionen und Instrumente) und legt die strategischen Interessen und Einflussmöglichkeiten der Schweiz dar. Er gelangt zum Schluss, dass die Schweiz angesichts der bevorstehenden Herausforderungen beträchtliche Anstrengungen unternehmen muss, wenn sie ihre politischen Ziele erreichen und ihre internationale Sichtbarkeit im Umweltbereich erhalten will. Der Bericht verfährt methodisch im Sinne einer Politikfeldanalyse und richtet sich an Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen.

Stichwörter:

**internationale Umweltpolitik,
multilaterale Umweltabkommen,
Umweltfinanzierung,
Umweltgouvernanz,
Ressourcenpolitik**

Le rapport «Politique environnementale internationale de la Suisse 2012» propose une analyse du système international de l’environnement (négociations, conventions, institutions et instruments) et expose les intérêts stratégiques ainsi que les possibilités d’influence de la Suisse. Il conclut à la nécessité pour la Suisse d’entreprendre des efforts considérables, compte tenu des défis à relever, si elle souhaite atteindre ses objectifs politiques et conserver sa visibilité internationale dans le domaine de l’environnement. Le rapport procède de façon méthodique sur le mode d’une analyse politique sectorielle et s’adresse aux décisionnaires.

Mots-clés:

**politique internationale de l’environnement,
accords environnementaux multilatéraux,
financement dans le domaine de
l’environnement,
gouvernance internationale de
l’environnement,
politique des ressources**

Il rapporto «La politica ambientale internazionale della Svizzera 2012» offre un’analisi del regime ambientale internazionale (negoziati, accordi, istituzioni e strumenti) e definisce gli interessi strategici e le possibilità di influenza della Svizzera. Detta analisi giunge alla conclusione che il nostro Paese deve compiere considerevoli sforzi per raggiungere i suoi obiettivi politici e per conservare la sua visibilità internazionale nel settore ambientale. Il rapporto, che utilizza l’approccio metodologico dell’analisi delle politiche pubbliche, si rivolge ai decisori politici.

Parole chiave:

**politica ambientale internazionale,
accordi ambientali multilaterali,
finanziamento ambientale,
governance ambientale,
politica di gestione delle risorse**

> Vorwort

Die Schweiz verfolgt eine aktive und erfolgreiche internationale Umweltpolitik. Damit leistet sie einen Beitrag zum globalen Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Diese nutzt der Mensch seit einigen Jahren in einem Ausmass, das langfristig nicht tragbar ist. Schon heute bräuchten wir eineinhalb Planeten, um unseren Konsum zu decken. Mit dem demografischen Wachstum und der steigenden Kaufkraft gewisser Bevölkerungsgruppen wird diese Übernutzung in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen. Schadstoffreiche und relativ ineffiziente Produktionstechniken sowie nicht nachhaltige Konsummuster belasten dabei die Umwelt.

Diese Entwicklung muss immer wieder dokumentiert, wissenschaftlich analysiert und der Öffentlichkeit sowie den Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen verständlich dargelegt werden. Die internationale Gemeinschaft ist hierbei aufgerufen, wirksame und von allen getragene Regeln zu entwickeln, welche die maximal zulässige Nutzung der natürlichen Ressourcen festlegen. Weiter muss sie sicherstellen, dass der Zugang zu und der Verbrauch von natürlichen Ressourcen gerecht verteilt sind.

Die Schweiz kann in dieser politischen Aushandlung ihre Erfahrungen hinsichtlich eines aktiven Ressourcen- und Umweltschutzes einbringen. Sie vermag glaubhaft zu machen, dass damit keine Wachstumsbeschränkung verbunden ist. Vielmehr beschreitet man so den Pfad zu einem langfristig tragbaren Wachstum.

Der Bericht «Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012» liefert einen Überblick über die zentralen internationalen Verhandlungen in den wichtigsten Umweltbereichen wie etwa Klima, Biodiversität, Chemikalien und Abfall sowie nachhaltige Entwicklung. Dass die Schweiz hier Durchbrüche erzielen kann, zeigt beispielsweise die Inkraftsetzung des Exportverbots von gefährlichen Abfällen aus OECD-Staaten in andere Länder, welches sie im Herbst 2011 an der 10. Vertragsstaatenkonferenz des Basler Übereinkommens entscheidend voranbrachte. Um der Schweiz weiterhin solche Erfolge zu sichern, legt der Bericht die Grundprinzipien frei, gemäss welchen sich die Schweizer Position kohärent fortentwickeln und mit anderen Fachbereichen abstimmen lässt. Schliesslich ist der Schritt in die Zukunft nur möglich, wenn wir unseren ökologischen Fussabdruck verkleinern. Und hier sollte die Schweiz vorausgehen.



Bruno Oberle
Direktor Bundesamt für Umwelt (BAFU)

> Zusammenfassung

Die internationale Umweltpolitik gehört zu den aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz, wie sie in der Bundesverfassung (BV) festgehalten sind und wie sie der Bundesrat letztmals in seinem aussenpolitischen Bericht 2010 ausgeführt hat. Die Schweiz leistet dabei nicht nur einen Beitrag an den Schutz und die nachhaltige Nutzung der globalen Umwelt, sie vertritt vielmehr auch ihre eigenen *Interessen*:

- > Die Umweltverschmutzung macht an den Grenzen nicht halt. Die weltweiten Interdependenzen der Ökosysteme schaffen ein Interesse der Schweiz am internationalen Schutz der Umwelt.
- > Die Schweiz hat direkte ökonomische Interessen an der Erhaltung der und am Zugang zu natürlichen Ressourcen in anderen Ländern.
- > Eine Harmonisierung der internationalen Umweltstandards schützt die schweizerische Industrie vor unfairer Wettbewerb und erleichtert den internationalen Handel.
- > Der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Umwelt verhindern soziale Probleme und Konflikte.

Internationale Umweltpolitik ist daher Interessenpolitik der Schweiz.

Das internationale Umfeld hat sich in den letzten Jahren verändert. Einerseits übernehmen die USA nach einer Periode defensiver Politik wieder zunehmend eine aktive und konstruktive Rolle an internationalen Umweltverhandlungen. Andererseits stellen Schwellenländer aufgrund ihrer Grösse, ihres Entwicklungskurses und ihres wachsenden politischen Selbstbewusstseins eine zunehmende Herausforderung für eine ambitionierte internationale Umweltpolitik dar. Auf europäischer Ebene ergeben sich im Umgang mit der EU und dem EU-Recht dieselben Fragen wie in allen Bereichen, welche gemeinsamer Regelungen bedürfen: Der Raum für eigenständige Schweizer Lösungen wird geringer, die Mitsprache bei europäischen Lösungen muss von Fall zu Fall gesichert werden. Die internationale Umweltpolitik der Schweiz hat diesen Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Ziele der internationalen Umweltpolitik der Schweiz sind daher:

- > der Schutz, die Erhaltung sowie die nachhaltige und effiziente Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und die langfristige Stabilisierung der Qualität und der Menge der natürlichen Ressourcen;
- > eine gerechte, verbindliche und alle Akteure umfassende Ressourcenordnung;

- > ein klares, umfassendes, kohärentes, effizientes und effektives internationales Regelwerk mit entsprechenden Institutionen für einen wirksamen Schutz der globalen Umwelt;
- > der Schutz der Menschen vor Gesundheitsbeeinträchtigungen aufgrund von Umweltdegradation.

Die internationale Umweltpolitik liefert dabei auch Beiträge an die langfristige wirtschaftliche Leistung, den fairen Wettbewerb, die Armutsbekämpfung, den Frieden, die Sicherheit, die Garantie der Menschenrechte sowie die Sitzstaat-Politik der Schweiz.

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die in der Bundesverfassung und in der schweizerischen Gesetzgebung festgehaltenen *Grundsätze* und *Prinzipien* – namentlich der Schutz der Umwelt sowie das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Nachhaltigkeitsprinzip – auch international umgesetzt werden. Der Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen werden in die anderen aussenpolitischen Bereiche einbezogen. Nationale und internationale Umweltpolitik sind kohärent.

Thematische *Schwerpunkte* der internationalen Umweltpolitik der Schweiz sind die Bereiche Klima, Biodiversität, Chemikalien, Wald und Wasser, Umweltgouvernanz, Handel und Umwelt sowie Umweltfinanzierung (Letzteres inklusive Einbezug von Umwelthanliegen in die Entwicklungszusammenarbeit). Die Zusammenarbeit mit der EU bildet einen weiteren zentralen Schwerpunkt der internationalen Umweltpolitik der Schweiz.

Klima

Die Schweiz verfolgt das Ziel einer Stabilisierung des globalen Klimas, damit Umwelt, menschliche Gesundheit und wirtschaftliche und soziale Prosperität nicht in Frage gestellt werden. In diesem Sinne setzt sie sich für Reduktionsziele für alle Industriestaaten, aber auch für Schwellenländer mit grossen Emissionen entsprechend ihren Kapazitäten ein.

Biodiversität

Die Schweiz verfolgt das Ziel des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der globalen Artenvielfalt und der Sicherstellung des ökologischen Gleichgewichts sowie die gerechte Aufteilung der Vorteile der genetischen Ressourcen. Die Bewahrung und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität sind für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Ökosysteme von zentraler Bedeutung und somit auch für zahlreiche Leistungen

von Ökosystemen. Die Schweiz setzt sich schliesslich für die Vertiefung der Synergien und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen die Biodiversität betreffenden Konventionen ein.

Chemikalien und Abfall

Die Schweiz verfolgt das Ziel eines weltweit sicheren Umgangs mit Chemikalien und will die schädlichen Auswirkungen von gefährlichen Substanzen auf Mensch und Umwelt minimieren. Zur Verbesserung der Kohärenz und Effizienz sollen Synergien zwischen den Instrumenten im Chemikalien- und Abfallregime noch besser und systematischer genutzt werden.

Wald und Wasser

Die Schweiz verfolgt das Ziel des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Wälder. Der integrale Wassermanagementansatz soll umgesetzt werden mit dem Ziel, die Qualität des Wassers zu schützen und zu heben.

Umweltgouvernanz

Die Schweiz verfolgt das Ziel eines umfassenden, kohärenten, effektiven und effizienten internationalen Umweltregimes. Die Schweiz setzt sich für institutionelle Reformmassnahmen ein, welche dazu beitragen, die bestehenden internationalen Regulierungen und Prozesse im Umweltbereich noch wirkungsvoller umzusetzen und sofern notwendig auch weiterzuentwickeln.

Wirtschaft, Handel und Umwelt

Die Schweiz verfolgt im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch in ihrer bilateralen Handelspolitik (Freihandel, Investitionen) das Ziel eines Gleichgewichts zwischen Umwelt- und Handelsregeln. Im Interesse des freien Handels setzt sie sich für eine Harmonisierung angemessener Umweltstandards in den Umweltabkommen ein. Die im Rahmen des UNO-Umweltprogramms (UNEP) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) lancierten Initiativen für eine ökologische Wirtschaft sollen langfristig zu einem internationalen Regime für ein effizientes und gerechtes Bewirtschaften von natürlichen Ressourcen führen.

Umweltfinanzierung

Die Schweiz setzt sich für eine Bereitstellung der notwendigen Mittel zur Umsetzung der internationalen Umweltpolitik ein. Ausgangspunkt zur Berechnung der Lastenteilung ist das Verursacherprinzip sowie die Zahlungsfähigkeit (capacity to pay). Sie achtet darauf, dass die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit die umweltpolitischen Ziele unterstützt.

EU

Die Schweiz strebt eine gute Einbettung der Umwelthanliegen in die bilateralen Beziehungen zur EU an.

Die Zerstörung der globalen Umwelt hat trotz Erfolgen in einzelnen Bereichen in den letzten Jahren dramatisch zugenommen. Wohlfahrt, Gerechtigkeit, Demokratie und Frieden können in einer Welt, die ihre natürliche Lebensgrundlage nicht erhält, längerfristig nicht gewährleistet werden.

In diesem Zusammenhang ergeben sich grosse *Herausforderungen* hinsichtlich des internationalen Umweltregimes, welches die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sicherstellen soll. Dieses muss gestärkt werden, insbesondere durch die Weiterentwicklung und Schaffung klarer und griffiger Regeln sowie das Schliessen bestehender Regulierungslücken. Weiter muss sich die Effektivität des Regimes steigern, was namentlich die Konsolidierung bestehender Instrumente erfordert. Schon heute wie auch in Zukunft bedarf es für die bessere Durchsetzung der Regeln und Instrumente eines entsprechenden politischen Willens sowie zusätzlicher finanzieller Mittel, insbesondere in Entwicklungsländern. Die Schweiz soll hier einen konkreten Beitrag leisten.

Angesichts der globalen Natur der Umweltherausforderungen und der neueren politischen Entwicklungen – wie zum Beispiel der selbstbewusstere Auftritt der Schwellenländer China, Indien oder Brasilien oder der hauptsächlich aus Entwicklungsländern bestehenden Gruppe der 77 (G77) in den Verhandlungen – verlangt eine erfolgreiche internationale Umweltpolitik der Schweiz ein hohes, kompetentes und strategisches Engagement. Für die Schweiz im Herzen Europas gilt es in diesem Umfeld auch, ihr strategisches Verhältnis zur EU zu evaluieren. Ein Fortsetzen der erfolgreichen internationalen Umweltpolitik der Schweiz bedingt schliesslich, dass dafür auch die notwendigen Mittel (personelle und finanzielle Ressourcen) zur Verfügung gestellt werden.

> Riassunto

Come sancito nella Costituzione federale e illustrato nell'ultimo rapporto di politica estera pubblicato dal Consiglio federale nel 2010, la politica ambientale internazionale costituisce una delle priorità della politica estera svizzera. Con tale politica la Svizzera non contribuisce soltanto alla protezione e all'uso sostenibile dell'ambiente globale, ma difende anche i suoi *interessi*:

- > l'inquinamento ambientale non si ferma alle frontiere. Le interdipendenze degli ecosistemi a livello mondiale costituiscono per la Svizzera un aspetto che giustifica il suo interesse per la protezione internazionale dell'ambiente;
- > la Svizzera ha interessi economici diretti nella conservazione e nell'accesso alle risorse naturali di Paesi terzi;
- > l'armonizzazione degli standard ambientali internazionali protegge l'industria svizzera dalla concorrenza sleale e facilita il commercio internazionale;
- > la protezione e l'uso sostenibile dell'ambiente contribuiscono a evitare problemi e conflitti sociali.

Di conseguenza, la politica ambientale internazionale è per la Svizzera una politica di interessi.

Negli ultimi anni il contesto internazionale è mutato. Da un lato, gli Stati Uniti stanno assumendo un ruolo sempre più attivo e costruttivo nei negoziati internazionali, dopo un periodo caratterizzato da una politica difensiva. Dall'altro, i Paesi emergenti, con la loro grandezza, la rapidità del loro sviluppo e la crescente consapevolezza della loro forza politica, costituiscono una sfida sempre più grande per una politica ambientale internazionale ambiziosa. A livello europeo, il rapporto con l'Unione europea e con il diritto europeo solleva gli stessi interrogativi che sorgono anche in tutti gli altri ambiti in cui sono necessarie soluzioni condivise. Per la Svizzera i margini per soluzioni autonome si riducono continuamente, e ogni qualvolta l'Unione europea è in procinto di adottare soluzioni a livello europeo il nostro Paese deve far valere il proprio diritto di essere interpellato. La politica ambientale internazionale della Confederazione deve tenere conto di queste sfide.

Gli *obiettivi* della politica ambientale internazionale della Svizzera sono pertanto i seguenti:

- > la protezione, la conservazione e l'uso sostenibile ed efficiente delle basi naturali della vita e la stabilizzazione a lungo termine della qualità e della quantità delle risorse naturali;

- > un ordinamento volto a garantire l'accesso alle risorse naturali che sia equo e vincolante e che coinvolga tutti gli attori;
- > una normativa internazionale chiara, completa, coerente, efficiente ed efficace, che preveda istituzioni atte a garantire una protezione efficace dell'ambiente globale;
- > la protezione della salute delle persone dalle ripercussioni causate dal degrado ambientale.

La politica ambientale internazionale contribuisce anche alle prestazioni economiche nel lungo periodo, alla concorrenza equa, alla lotta contro la povertà, alla pace, alla sicurezza, alla garanzia dei diritti dell'uomo e alla politica della Svizzera volta a promuovere la propria candidatura per ospitare la sede di istituzioni e organizzazioni internazionali che operano nel settore ambientale.

La Svizzera si impegna affinché i *principi generali* sanciti nella sua Costituzione e nella legislazione federale, in particolare la protezione dell'ambiente e i principi di precauzione, causalità e sostenibilità, siano attuati anche a livello internazionale. La protezione e l'uso sostenibile delle risorse naturali sono parte integrante anche degli altri settori della politica estera. Vi è quindi coerenza tra la politica ambientale nazionale e quella internazionale.

I *temi prioritari* della politica ambientale internazionale della Svizzera sono i settori clima, biodiversità, prodotti chimici, foreste e acqua, governance ambientale, commercio e ambiente come pure il finanziamento ambientale (quest'ultimo considera anche le esigenze ambientali nella cooperazione allo sviluppo). La collaborazione con l'UE costituisce un ulteriore tema centrale della politica ambientale internazionale della Svizzera.

Clima

La Svizzera persegue l'obiettivo della stabilizzazione del clima globale per evitare ripercussioni sull'ambiente, sulla salute delle persone e sulla prosperità economica e sociale. In questo senso, si impegna per la realizzazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti in tutti i Paesi industrializzati ma anche nei Paesi emergenti con livelli di emissioni elevati (in funzione della capacità finanziaria).

Biodiversità

La Svizzera ha come obiettivi la protezione e l'utilizzo sostenibile della diversità delle specie su scala globale come pure la conservazione dell'equilibrio ecologico e la ripartizione

equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche. La conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità sono di centrale importanza per il funzionamento e la stabilità degli ecosistemi e quindi anche per i numerosi servizi offerti dagli stessi. La Svizzera si impegna infine per rafforzare le sinergie e la collaborazione tra le diverse convenzioni che interessano la biodiversità.

Prodotti chimici e rifiuti

La Svizzera si è data l'obiettivo di rendere sicura a livello mondiale l'utilizzazione dei prodotti chimici e intende ridurre al minimo i danni che le sostanze pericolose causano alle persone e all'ambiente. Per migliorare la coerenza e l'efficienza occorre sfruttare in modo più proficuo e sistematico le sinergie nel regime dei prodotti chimici e dei rifiuti.

Foreste e acqua

La Svizzera ha come obiettivo la protezione e l'uso sostenibile delle foreste. Si propone inoltre di attuare il principio della gestione integrata delle risorse idriche per proteggere e aumentare la qualità delle acque.

Governance ambientale

La Svizzera ha come obiettivo la realizzazione di un regime ambientale internazionale completo, coerente, efficiente ed efficace. Inoltre, si impegna nella promozione di riforme istituzionali che contribuiscano ad attuare con ancora maggiore efficacia e, se del caso, a sviluppare ulteriormente le normative e i processi internazionali che disciplinano il settore ambientale.

Economia, commercio e ambiente

La Svizzera si prefigge l'obiettivo di realizzare un equilibrio tra norme ambientali e regole commerciali sia nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che della politica commerciale bilaterale (libero scambio, investimenti). Nell'interesse del libero scambio si impegna anche per l'armonizzazione di standard ambientali adeguati nel quadro delle convenzioni ambientali. Le iniziative per un'economia ecologica lanciate in seno al Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme UNEP) e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) devono condurre all'istituzione di un regime internazionale di gestione efficiente ed equa delle risorse naturali.

Finanziamento ambientale

La Svizzera si impegna affinché vengano messi a disposizione i mezzi finanziari necessari per l'attuazione della politica ambientale internazionale. Alla base del calcolo della ripartizione degli oneri vi sono i principi di causalità («chi inquina

paga») e di solvibilità (capacity to pay). Infine, il nostro Paese vigila che la cooperazione allo sviluppo bi- e multilaterale sostenga gli obiettivi di politica ambientale.

UE

La Svizzera mira a una buona integrazione delle esigenze ambientali nei rapporti bilaterali con l'UE.

Nonostante i successi ottenuti in singoli settori, la distruzione dell'ambiente globale si è accentuata in modo drammatico nel corso degli ultimi anni. Benessere, giustizia, democrazia e pace non possono essere garantiti a lungo termine in un mondo che non conserva le basi naturali della vita.

Questo contesto ci pone davanti a grandi *sfide* per quanto riguarda il regime ambientale internazionale, il quale deve garantire la conservazione delle basi naturali della vita. Pertanto tale regime deve essere rafforzato, soprattutto con l'ulteriore sviluppo e l'elaborazione di regole chiare e incisive e con la rimozione delle lacune normative esistenti. L'efficacia del regime deve essere incrementata consolidando gli strumenti già disponibili. Per migliorare, ora ma anche in futuro, il rispetto delle regole e l'applicazione di tali strumenti sono indispensabili una specifica volontà politica e una maggiore disponibilità di mezzi finanziari, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Al riguardo, la Svizzera deve fornire un contributo concreto.

Tenuto conto della natura globale delle sfide ambientali e degli sviluppi più recenti a livello politico – come il ruolo di primo piano assunto nei negoziati dai Paesi emergenti quali la Cina, l'India, il Brasile o il Gruppo dei 77 (G77), composto soprattutto da Paesi emergenti –, una politica ambientale internazionale svizzera di successo richiede un impegno elevato e competente, anche sul piano strategico. Il nostro Paese, situato al centro dell'Europa, deve inoltre valutare il suo rapporto strategico con l'UE. La continuazione di detta politica ambientale sul piano internazionale presuppone infine lo stanziamento delle risorse necessarie, sia in termini di personale che finanziari.

1 > Ausgangslage und Zielsetzung des Berichts

All our efforts to defeat poverty and pursue sustainable development will be in vain if environmental degradation and natural resource depletion continue unabated.

Kofi Annan, In Larger Freedom, § 57, 2005

Wohlfahrt, Gerechtigkeit, Demokratie und Friede sind in einer Welt, die ihre natürlichen Lebensgrundlagen stetig mehr beansprucht, auf die Länge nicht aufrechtzuerhalten. So wie die Völkergemeinschaft nach wirksamen, gemeinsamen Regeln in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte und auf die Sicherung der Wohlfahrt sucht, muss sie auch eine Steuerung der Nutzung, des Schutzes und der gerechten Verteilung der beschränkten natürlichen Ressourcen anstreben.

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gehört zu den aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 2, Art. 54 BV¹) festgehalten sind und wie sie der Bundesrat in seinem Aussenpolitischen Bericht 2010² ausgeführt hat. Danach setzt sich die Schweiz in internationalen Organisationen, Prozessen und Foren für ein starkes internationales Umweltsystem wie auch für eine stärkere Berücksichtigung des Schutzes und der effizienten Nutzung der Umwelt ein.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltbereich vor allem mit den Nachbarstaaten erfolgte bereits im 19. Jahrhundert. Die globale Umweltpolitik und das internationale Umweltrecht entwickelten sich jedoch im Wesentlichen seit Beginn der 1970er-Jahre. Meilensteine der Entwicklung sind die Konferenzen der Vereinten Nationen in Stockholm (1972) und in Rio (1992). Die in diesem Zeitraum verabschiedeten Prinzipien und Regelungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen haben in gewissen Bereichen durchaus Erfolge erzielt und dort den Zustand der Umwelt verbessert.³ Auch ist seit 1970 in Gesellschaft und Politik das Bewusstsein für Umweltfragen gestiegen. Diese Entwicklung wurde unterstützt durch wissenschaftliche Erkenntnisse und eine institutionalisierte Umweltbeobachtung.

Die Globalisierung der Beziehungen und das Bevölkerungswachstum verstärken jedoch den Druck auf die natürlichen Ressourcen weiter. Dabei wurde auch deutlich, dass wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung ohne Schutz der natürlichen Umwelt nicht möglich sind. Der Schutz der Umwelt, die angemessene Nutzung und die gerechte Verteilung natürlicher Ressourcen bleiben daher wichtige Themen der internationalen Diskussionen und Verhandlungen.

Nicht nur der Klimawandel und der Abbau der Ozonschicht sind globale Probleme, auch Schadstoffe, die über Atmosphäre, Luft oder Wasser, über die Nahrungsmittelkette oder als Bestandteile von Produkten auf der ganzen Welt verbreitet werden, stellen eine globale Herausforderung dar. Ebenso gelten Themen wie der Schutz der Biodiversität oder der Wälder heute nicht mehr nur als Problem des Umgangs mit nationalen Ressourcen. Vielmehr unterliegen auch sie globalen Interdependenzen und werden als Aufgabe verstanden, das Erbe der Menschheit zu bewahren. Schliesslich findet auch der Umgang mit Naturgefahren – unter anderem ausgelöst durch den schädigenden Umgang mit natürlichen Ressourcen oder durch den Klimawandel – Eingang in die internationalen Diskussionen.

Die Entwicklung zeigt auch, dass die Zusammenarbeit in Umweltfragen und diejenige in Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungsfragen nicht losgelöst voneinander angegangen werden können. In diesem Umfeld ist die internationale Politik dann effizient und erfolgreich, wenn sie Schutz und Nutzung der natürlichen Ressourcen gleichermaßen berücksichtigen kann, beziehungsweise wenn sie die Abwägung und den Ausgleich zwischen den Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen gebührend vornimmt. Umweltpolitik ist Ressourcenpolitik, und diese wiederum beeinflusst auch die Wirtschafts- und die Sozialpolitik.

Im Verständnis der Ressourcenpolitik entstehen Belastungen der Umwelt:

- > durch die übermässige Entnahme beziehungsweise Verwendung von natürlichen Ressourcen für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen;
- > durch Verluste im Verlauf der Produktion und des Gebrauches von Gütern;
- > durch die unsachgemässe Entsorgung der nicht mehr benötigten Güter nach deren Gebrauch.

Ineffiziente Produktions- und Konsumprozesse führen zu übermässigen Belastungen der Umwelt und beeinträchtigen Qualität und Quantität anderer Güter und Dienstleistungen. Staatliches Handeln muss zur Behebung dieser Hindernisse beitragen und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen. Dazu gehören das Engagement zugunsten wirk-

samer internationaler Umweltregulierungen und die verstärkte Integration der Umwelt- und Ressourcenpolitik in andere Politikbereiche.

All diesen Herausforderungen kann sich kein Land im Alleingang stellen. Vielmehr ist für ihre Lösung eine internationale Zusammenarbeit notwendig. Es erstaunt daher nicht, dass der Bereich Umwelt in den letzten Jahren auf internationaler Ebene weiter an Bedeutung gewonnen hat.

1991 hatte das damalige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) letztmals einen Bericht über die Mitwirkung der Schweiz in umweltrelevanten internationalen Aktivitäten herausgegeben. Seit 1991 fanden neben den erwähnten Konferenzen umweltpolitisch relevante Entwicklungen auf allen Ebenen – national, bilateral, in den Beziehungen zur EU, regional und global – statt, weshalb nun ein neuer Bericht des Bundesamts für Umwelt (BAFU) angezeigt ist. Es geht darum, einen Überblick über die Grundzüge und Schwerpunkte der internationalen Umweltpolitik und ihrer Bedeutung für die Schweiz zu geben. Der vorliegende Bericht behandelt *Umweltpolitik im engeren Sinn* – also Massnahmen, die direkt umweltpolitische Zielsetzungen verfolgen – und *Umweltpolitik im weiteren Sinn* – also Massnahmen in anderen (Aussen-)Politiken, die Implikationen für die Verwirklichung umweltpolitischer Zielsetzungen entfalten. Angestrebt wird eine Zustandsanalyse («état des lieux»), die die Grundlage für die Formulierung der Schwerpunkte der internationalen Umweltpolitik der Schweiz bildet.

Der Bericht schliesst mit einem Ausblick auf Massnahmen und Schwerpunkte, mit denen die Schweiz einerseits mittelfristig Akzente in der internationalen Umweltpolitik setzen und andererseits ihr internationales Engagement im Umweltbereich als Stärke ihrer Aussenpolitik nutzen kann. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz als eine glaubwürdige Partnerin in der internationalen Umweltpolitik gilt. Diese Politik ist fortzuführen und zur Unterstützung anderer Politiken zu stärken.

¹ SR 101.

² Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10.12.2010, BBl 2011, 1013.

³ Siehe zum Beispiel Global Environment Outlook: environment for development (GEO-4, 2007); Europe's Environment – The fourth Assessment (2007); OECD Umweltausblick bis 2030 (2008); OECD Umweltprüfberichte SCHWEIZ (2007); Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2010 (Synthesebericht).

2 > Verändertes internationales Umfeld

Verschiedene Krisen der vergangenen Jahre, namentlich die Ernährungs- und die Energiekrise, zeigen, dass der heutige Umgang mit natürlichen Ressourcen und Rohstoffen nicht nachhaltig ist, das Wirtschaftswachstum bremst und die allgemeine Wohlfahrtsentwicklung mindert. Der Klimawandel, der weltweite Verlust an Biodiversität, die steigende Wasserknappheit, aber auch Hochwasser und Überschwemmungen in vielen Regionen der Erde oder die zunehmende Verknappung von nicht erneuerbaren Ressourcen (z.B. verschiedene Metalle) verschärfen die Interessenlage der einzelnen Länder in der internationalen Zusammenarbeit.

Die *Schwellenländer*, vor allem die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) stellen aufgrund ihrer Grösse und ihres Entwicklungskurses zunehmend eine Herausforderung für die internationale Umweltpolitik dar. Ihr Anteil an Umweltverschmutzung und Emissionen, der Umfang ihrer Ressourcen und der Druck, den sie durch stark steigenden Verbrauch auf die natürlichen Ressourcen weltweit ausüben, wirken sich immer stärker auf die Umweltsituation der Erde aus. Im Zuge der Globalisierung beeinflussen diese Staaten zunehmend die Entwicklung der Weltwirtschaft und die internationale politische Agenda, auch im Umweltbereich. Dabei verfolgen sie eine Politik, die den kurzfristigen ökonomischen Interessen höhere Priorität einräumt als den Interessen einer nachhaltigen Entwicklung. Auf der anderen Seite finden sich die USA nach mehr als einem Jahrzehnt im Abseits wieder zurück in einer aktiveren Rolle.

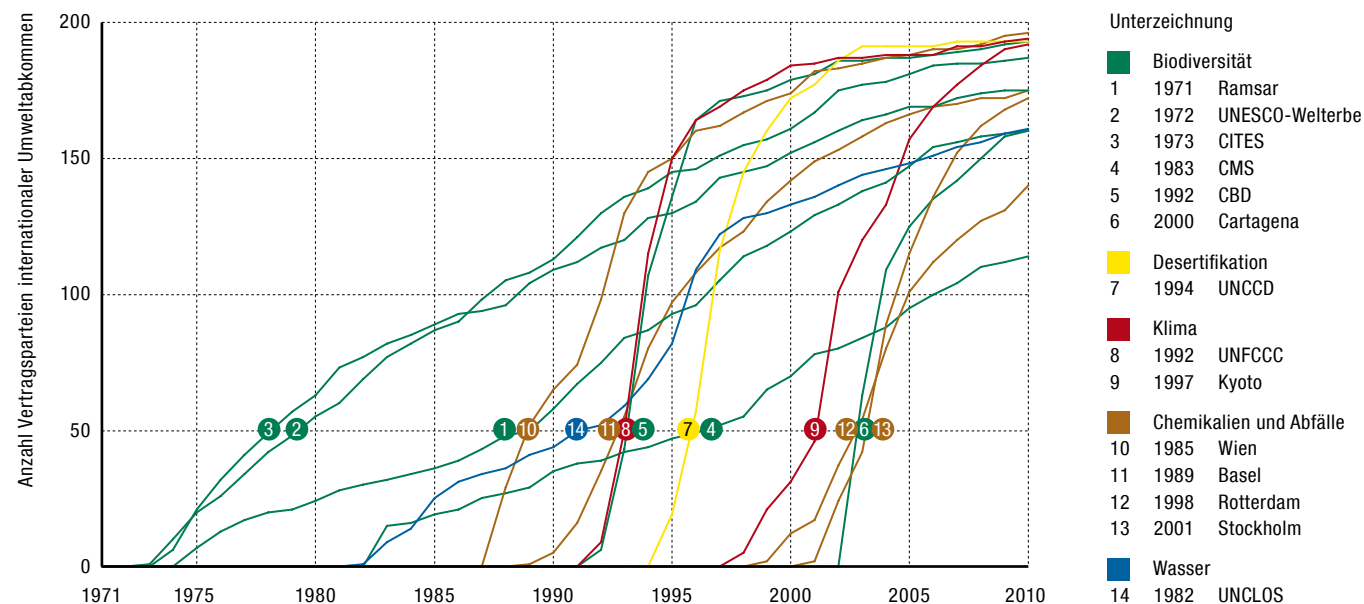
Die EU hat mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 1. 12. 2009) neue Kompetenzen in den Bereichen räumlicher Zusammenhalt, Umwelt (Klimawandel), Energiepolitik, Fischerei, Tourismus, Zivilschutz, administrative Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe erhalten. Die Energiepolitik sowie das umweltpolitische Leitziel «Die Bekämpfung des Klimawandels» erhalten durch den Lissabon-Vertrag eine eigene Rechtsgrundlage, welche die regionale und internationale Zusammenarbeit befördern soll. Zudem wurde der Posten einer Klimakommissarin geschaffen, welche sich vor allem mit dem Klimawandel auseinandersetzt. Angesichts der Massnahmen, welche die EU im Klimabereich ergriffen hat, insbesondere das im Klima- und Energiepaket festgehaltene Ziel einer Reduktion von 20 % des Treibhausgasausstosses, beansprucht die EU-Kommission für die Union quasi ausschliessliche Kompetenz in der Klimapolitik. Trotz den Vorbehalten der Mitgliedsstaaten lässt sich in diesem Bereich somit eine Verschiebung der Kompetenzen hin zur EU beobachten. Die

strategischen Ziele der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in der Umweltpolitik, aber auch die entsprechenden Massnahmen der EU – neben der Klimapolitik sind insbesondere auch die Chemikalienpolitik sowie die Strategie zur Ressourceneffizienz zu nennen – sind im globalen wie im OECD-Vergleich als hochgesteckt einzustufen. Sie orientieren sich meist an denjenigen Mitgliedsstaaten, die dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine grosse Bedeutung beimessen. Indem sie sich ehrgeizige Ziele in der Umweltpolitik setzt und versucht, den Schutz der Umwelt auch in ihrer Aussenpolitik zu berücksichtigen, strebt die EU eine internationale Vorreiterrolle an.

Vor diesem Hintergrund kann die Positionierung der Schweiz eine entscheidende Rolle für die erfolgreiche Weiterentwicklung und Umsetzung globaler Umweltabkommen spielen. Weiter ist es eine Tatsache, dass internationale Regelungen und – mit Blick auf die Schweiz – insbesondere europäische Erlasse die nationale Umweltpolitik zunehmend bestimmen. Die Formulierung einer eigenständigen nationalen Umweltpolitik – völlig losgelöst vom internationalen und europäischen Kontext – ist heute kaum mehr möglich. Die Schweiz muss im Herzen Europas diesem veränderten internationalen Umfeld bei der Ausrichtung ihrer internationalen Umweltpolitik gebührend Rechnung tragen.

Abb. 2a > Anzahl Vertragsparteien internationaler Umweltabkommen

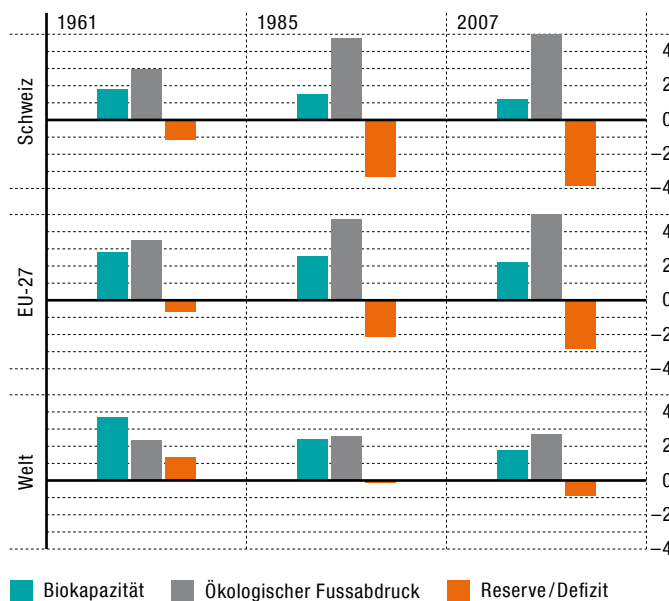
Die Entwicklung der Zahl der Vertragsparteien internationaler Umweltabkommen zeigt die zunehmende Wichtigkeit der internationalen Umweltpolitik.



Quelle: UNEP 2011; siehe Abkürzungsverzeichnis und Anhang I für die vollständigen Bezeichnungen der Abkommen

Abb. 2b > Ökologischer Fussabdruck der Schweiz, EU-27, Welt

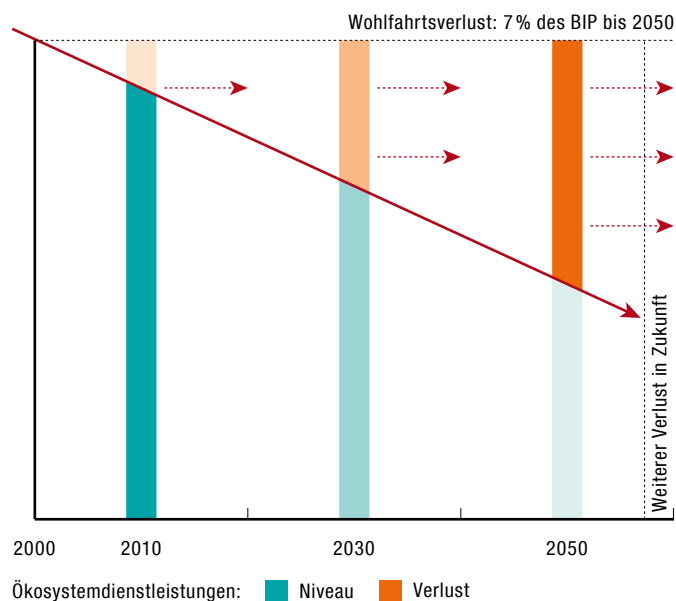
Die Biokapazität zeigt die regional verfügbaren Ressourcen, der ökologische Fussabdruck die Ressourcenbeanspruchung. Ein Defizit bedeutet ein nicht nachhaltiges Wirtschaftssystem.



Quelle: Global Footprint Network 2011

Abb. 2c > Wohlfahrtsverlust durch Umweltzerstörung

Umweltzerstörung führt zu einer Reduktion der Ökosystemdienstleistungen. Dies übersetzt sich bis 2050 in einen Wohlfahrtsverlust von 7% des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP).



Quelle: TEEB 2008

3 > Interessen und Zielsetzungen der internationalen Umweltpolitik der Schweiz

3.1 Interessen der Schweiz

Die Schweiz leistet durch eine aktive internationale Umweltpolitik nicht nur einen Beitrag an den Schutz und die nachhaltige Nutzung der globalen Umwelt, sie vertritt vielmehr auch ihre eigenen Interessen, wie zum Beispiel:

- > Die Umweltverschmutzung hält sich nicht an Staatsgrenzen. Schadstoffe erreichen die Schweiz zum Beispiel über die Luft, die Nahrungsmittelkette oder in Produkten. Die Ökosysteme sind weltweit voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig, das heisst jegliches Handeln oder Nichthandeln in Bezug auf die Nutzung der Ökosysteme hat einen Einfluss auf den Umweltzustand (auch) in der Schweiz. Die Schweiz kann daher ihre eigene Umwelt in vielen Bereichen nur in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft effektiv schützen.
- > Die Schweiz hat direkte ökonomische Interessen an der Erhaltung und am Zugang zu natürlichen Ressourcen in anderen Ländern.
- > Eine Harmonisierung der Umweltstandards auf internationaler Ebene schützt die schweizerische Industrie vor unfairem Wettbewerb und erleichtert den internationalen Handel.
- > Der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Umwelt verhindern soziale Probleme und Konflikte und fördern eine nachhaltige Entwicklung.

Internationale Umweltpolitik ist daher Interessenpolitik der Schweiz. Da die wichtigsten Umweltherausforderungen von keinem Land im Alleingang gelöst werden können, ist es auch im Interesse der Schweiz, die internationale, insbesondere die europäische Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung mitzugestalten und gezielt zu fördern.

3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Formulierung der Interessen und Zielsetzungen der internationalen Umweltpolitik der Schweiz stützt sich auf verfassungsrechtliche Grundsätze. Danach hat sich die Schweiz für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einzusetzen und die nachhaltige Entwicklung zu fördern (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV, Art. 54 Abs. 2 BV, Art. 73 ff. BV).

Das so verstandene Engagement zugunsten wirksamer internationaler Umweltregulierungen berücksichtigt zudem folgende Grundsätze:

- > Das *Vorsorgeprinzip*: Umweltbelastungen ist prioritär mit präventiven Massnahmen zu begegnen, sprich Umweltschäden sollen verhindert statt bekämpft werden. Dies gilt auch dann, wenn über gewisse Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (noch) wissenschaftliche Unsicherheiten bestehen. Umweltpolitische Massnahmen sind deshalb auch dann angesagt, wenn lediglich die Gefahr oder das Risiko einer Umweltbelastung durch ein bestimmtes Verhalten besteht. Dabei ist allerdings der Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* zu beachten.
- > Das *Verursacherprinzip*: Wer Umweltbelastungen (potenziell) verursacht, soll grundsätzlich die Kosten ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung tragen.
- > Das *Integrationsprinzip*: Umweltpolitik lässt sich nicht als isolierte Politik verfolgen. Vielmehr kann sie nur effektiv sein, wenn ihre Belange auch im Rahmen anderer Politiken (Verkehr, Aussenwirtschaft, Energie und weitere) mitbedacht und mitberücksichtigt werden.
- > Das *Nachhaltigkeitsprinzip*: Die (wirtschaftliche) Entwicklung muss so erfolgen, dass auch die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen befriedigt werden können.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben können Konflikte mit anderen verfassungsrechtlich gebotenen Zielsetzungen (z. B. in den Bereichen Wirtschaft und Wohlfahrt, Energieversorgung, Verkehr, Sicherheit, Landwirtschaft, Armutsbekämpfung) auftreten. Die internationale Umweltpolitik der Schweiz hat diese anderen Zielsetzungen zu berücksichtigen. Umgekehrt muss beim Verfolgen dieser anderen Zielsetzungen auch die Umweltpolitik berücksichtigt werden.

Die internationale Umweltpolitik der Schweiz lässt sich schliesslich von den Errungenschaften leiten, die national erreicht werden und in den entsprechenden Erlassen niedergelegt sind. Gleichzeitig sind internationale Vereinbarungen in nationales Recht umzusetzen. Wechselwirkungen zwischen der nationalen und der internationalen umweltpolitischen Ebene sind daher notwendig und sinnvoll.⁴

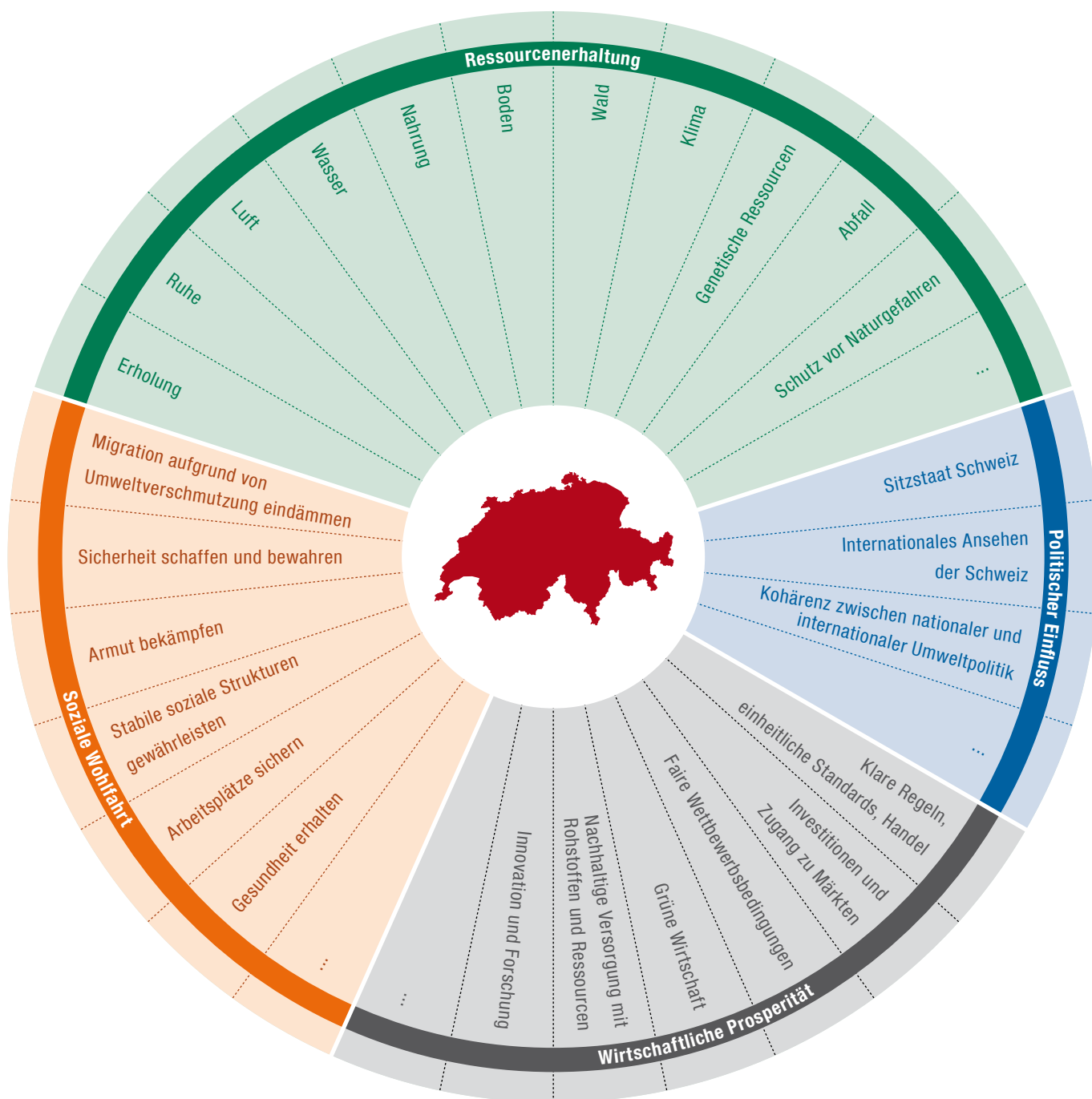
3.3 Zielsetzungen der Schweiz

Vor diesem Hintergrund können folgende Hauptzielsetzungen der internationalen Umweltpolitik der Schweiz identifiziert werden:

- > der Schutz, die Erhaltung sowie die nachhaltige und effiziente Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen

Abb. 3 > Der internationalen Umweltpolitik der Schweiz zugrunde liegende Interessen

Eine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Umwelt wirkt sich oft (direkt oder indirekt) negativ auf andere Güter aus. Eine langfristig stabile Umwelt sichert dagegen die wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt der Schweiz. Umweltpolitik ist daher Interessenpolitik.



und die langfristige Stabilisierung der Qualität und der Menge der natürlichen Ressourcen;

- > eine gerechte, verbindliche und alle Akteure umfassende Ressourcenordnung;
- > ein klares, umfassendes, kohärentes, effizientes und effektives internationales Regelwerk mit entsprechenden Institutionen für einen wirksamen Schutz der globalen Umwelt;
- > der Schutz der Menschen vor Gesundheitsbeeinträchtigungen aufgrund von Umweltdegradation.

3.4 Einbezug in andere Politiken

Umweltpolitik stellt eine Querschnittsmaterie dar, deren Ziele, Anliegen und Vorgaben in allen anderen relevanten Politikbereichen berücksichtigt werden müssen. Dieser Grundsatz gilt selbstredend auch für die internationale Umweltpolitik: Eine effektive und effiziente internationale Umweltpolitik gelingt nur unter der Voraussetzung, dass die Belange des Umweltschutzes in der Gesamtheit der Aussenbeziehungen berücksichtigt werden. Von besonderer Bedeutung sind namentlich folgende Politikbereiche:

- > In ihrer *Aussenwirtschaftspolitischen* Strategie aus dem Jahre 2004 bekannte sich die Schweiz zur Schaffung und Beachtung internationaler Regeln im Umweltbereich, zu einem international harmonisierten und koordinierten Vorgehen und zu einer möglichst vollständigen und gleichmässigen Erfassung aller Länder in internationalen Umweltabkommen.⁵ Weiter soll die Nutzung natürlicher Ressourcen verstärkt in der internationalen Handelspolitik berücksichtigt und die Entwicklung einer strategischen Ressourcenpolitik vorangetrieben werden.⁶ Das Schwerpunktkapitel des Aussenwirtschaftsberichts 2009 zeigt auf, wie der Bundesrat in seiner Aussenwirtschaftspolitik der ökologischen Verantwortung und der gesellschaftlichen Solidarität Rechnung trägt. Im Bereich der internationalen Regelwerke verfolgt der Bundesrat das Ziel, die internationalen Umwelt- und Sozialvereinbarungen zu stärken. Zudem fördert er die Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen den relevanten internationalen Organisationen und Abkommen sowie freiwillige Massnahmen des Privatsektors.⁷ Dieses Engagement bringt auch wirtschaftlichen Nutzen.
- > Im Rahmen der internationalen Anstrengungen für eine *grüne Wirtschaft* gilt es, wirtschafts- und umweltpolitische Rahmenbedingungen so weiterzuentwickeln, dass offensichtliche Marktversagen korrigiert werden. Durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz sollen Produktion und Konsum den natürlichen Ressourcenverbrauch auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau senken,

und zwar weltweit. Dies ist auch im Interesse der Wettbewerbskraft der schweizerischen Wirtschaft.

- > Im Rahmen der *Entwicklungszusammenarbeit* ist darauf zu achten, dass Projekte beziehungsweise Massnahmen nicht im Widerspruch zu einem effektiven Umweltschutz im Allgemeinen und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Umweltressourcen im Besonderen stehen.
- > Aber auch in anderen Politiken mit starkem umweltpolitischen Bezug – beispielsweise in der Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik (siehe Kapitel 6.3) – sind bei der Formulierung der Ziele und Massnahmen die umweltpolitischen Anliegen einzubeziehen. Es kann sogar notwendig sein, in diesen Politikbereichen Massnahmen zu ergreifen, die von ihrer Zielsetzung primär umweltpolitisch motiviert sind, zum Beispiel die Umsetzung des Verursacherprinzips im Verkehrssektor.

3.5 Beitrag an andere Politiken

Die internationale Umweltpolitik der Schweiz liefert Beiträge an die langfristige wirtschaftliche Leistung, die Armutsbekämpfung, die Forschung und Innovation, den Frieden, die Sicherheit, die Garantie der Menschenrechte sowie die Sitzstaat-Politik der Schweiz. Das heisst, neben der primären Zielsetzung – Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen – unterstützt sie auch andere Zielsetzungen und Politiken. Dabei sind insbesondere fünf Bereiche zu nennen:

- > *Frieden und Sicherheit*: Umweltdegradation kann im Zusammenspiel mit weiteren Faktoren zu bedeutenden Bedrohungen für den Frieden führen. Dies zeigen beispielsweise Nutzungskonflikte bei knappen Ressourcen.⁸ Auch werden Leben und Gesundheit des Menschen direkt bedroht, wenn durch seine umweltschädigenden Aktivitäten Naturgefahren in Ausmass oder Auswirkung verstärkt werden.
- > *Wirtschaft und Gesellschaft*: Nur ein effektiver Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen kann mittel- und langfristig eine wirtschaftliche und soziale Stabilität einschliesslich der Ernährungssicherheit⁹ garantieren. Werden die natürlichen Lebensgrundlagen über ihre Regenerationsfähigkeit hinaus ausgebeutet, schwindet mit ihnen auch die wirtschaftliche Grundlage. In betroffenen Gebieten nehmen soziale Spannungen regelmässig zu. Ein effektiver Umweltschutz dient somit der Vorbeugung von Nahrungsmittelkrisen, der Armutsbekämpfung und dem Aufbau stabiler sozialer Strukturen. Des Weiteren soll internationale Umweltpolitik zu einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen beitragen und damit das sogenannte Öko-Dumping, sprich Preisvorteile aufgrund tieferer Umweltstandards bei der Produktion, verhindern

oder zumindest verringern. Gleichzeitig ist eine Harmonisierung angemessener Umweltstandards insofern im Interesse der Wirtschaft, als sie Handelshemmnisse abbauen kann und Umweltinnovationen fördert.

- > *Migration:* Umweltdegradation kann zu bedeutenden Migrationsbewegungen führen. Ein effektiver Umweltschutz ist daher ein Beitrag zur Eindämmung von Migrationsströmen, die auf Umweltverschmutzung zurückzuführen sind.
- > *Internationales Ansehen:* Die Kompetenz der Schweiz und der innovative und dynamische Umgang in Umweltfragen vermag ihre Stellung in anderen Bereichen zu stärken.
- > Die internationale Umweltpolitik unterstützt letztlich die *Sitzstaat-Politik* der Schweiz. Durch die Ansiedlung wichtiger Institutionen und Organisationen der Umweltpolitik wird Genf als Standort internationaler Einrichtungen zusätzlich gefördert.

3.6 Rolle der Schweiz

Wie der Bundesrat in seinen Berichten wiederholt festgehalten hat, sind der Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik. Dadurch nimmt die Schweiz ihre ureigenen Interessen wahr. Dies definiert auch die Rolle der Schweiz im internationalen Umfeld: Grundlage für eine erfolgreiche schweizerische Umwelt- und Ressourcenpolitik ist Kohärenz und Beharrlichkeit. Ein aktives Engagement ist wichtig bei der Festsetzung von Zielen (wie viel Schutz, wie viel Nutzung), bei der Wahl der Instrumente (Vorschriften, marktwirtschaftliche Instrumente, Beiträge) und bei der Verhandlung und Umsetzung internationaler Regeln. Kohärenz ist aber auch mit Blick auf einen effizienten Einsatz der Finanzmittel des Bundes und auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft notwendig. Die Schweiz hat durch ihr aktives und ambitioniertes Auftreten wichtige Prozesse ins Leben gerufen (z. B. im Chemikalienbereich) und diese massgeblich beeinflusst und gilt als eine glaubwürdige Partnerin.¹⁰ National hohe Umweltstandards (z. B. Luftreinhaltung, Wald- und Wassermanagement, Naturgefahrenprävention, biogene Treibstoffe) und Fachkompetenz zeugen von einer Vorreiterrolle und vermitteln internationale Glaubwürdigkeit.

Diese Vorreiterrolle und die Innovationskraft der Schweiz können sich für die Umwelt und die Wirtschaft auszahlen. Die Schweizer Wirtschaft hat sich in der Vergangenheit den strengen Anforderungen jeweils angepasst und auf diese Weise hohe Umweltnormen in den betreffenden Industriesektoren etabliert. Dies hat nicht zuletzt auch positive Auswirkungen

auf den Produktionsstandort Schweiz und dessen Wettbewerbsfähigkeit. Im Gegenzug erhalten Vorschläge der Schweiz zur internationalen Umweltpolitik dadurch zusätzliches Gewicht und Gehör. Mit Genf vermag die Schweiz schliesslich umweltpolitischen Institutionen und Organisationen einen attraktiven und weltweit anerkannten Standort mit Nähe zu zahlreichen anderen internationalen Institutionen zu bieten.

Bei der Lösung von globalen Umweltherausforderungen kann die Schweiz ihre Stärken und Spezialisierungen wirkungsvoll einbringen. Zur Rolle der Schweiz als glaubwürdige Partnerin in der internationalen Umweltpolitik gehört auch ein finanzielles Engagement, das sich im Minimum im Gleichschritt mit dem Engagement anderer vergleichbarer Länder und insbesondere der EU entwickeln muss.¹¹

⁴ In diesem Sinn werden in Anhang II neben den international eingegangenen Abkommen und Vereinbarungen (Anhang I) die wichtigsten Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen aufgeführt, die für die internationale Umweltpolitik relevant sind.

⁵ Vgl. Aussenwirtschaftsbericht 2004 vom 12. Januar 2005, BBI 2005 1089, insbesondere Ziff. 1.3.2.

⁶ Vgl. Aussenwirtschaftsbericht 2008 vom 14. Januar 2009, BBI 2009 727 ff.

⁷ Vgl. Aussenwirtschaftsbericht 2009 vom 13. Januar 2010, BBI 2010 479.

⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die entsprechenden Bemerkungen im Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren vom 29.11.1993 (BBI 1994 I 153) und im Aussenpolitischen Bericht 2000 (Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, vom 15.11.2000, BBI 2001 261).

⁹ Der Bundesrat hat 2009 den vom Parlament angeforderten Bericht zur Ressourcen- und Rohstoffknappheit verabschiedet. Er hat den Auftrag zum Anlass genommen, ausführlich auf die Gründe von Nahrungsmittelkrisen und -knappheiten einzugehen und aufzuzeigen, wie die Versorgung der Schweiz sichergestellt werden kann. Dazu gehört, mit allen Ressourcen und Rohstoffen umsichtig umzugehen und die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16536.pdf

¹⁰ Siehe Interface / Büro Vatter (2007): Evaluation der Umweltaussenpolitik der Schweiz. Luzern. Diese vom BAFU in Auftrag gegebene Wirkungsanalyse kommt zum Schluss, dass die internationale Umweltpolitik der Schweiz nicht nur eine hohe Glaubwürdigkeit geniesst und mehr erreicht, als die Grösse der Schweiz vermuten liesse, sondern dass sie auch positive Wirkungen auf andere Politikbereiche hat. Als weitere Stärken macht die Studie die grosse Akzeptanz des schweizerischen Expertenwissens, die gute Zusammenarbeit mit verwaltungs-externen Partnern sowie die hohe Flexibilität während internationaler Verhandlungen aus.

¹¹ Die externe Wirkungsanalyse von 2007 weist darauf hin, dass ein Ungleichgewicht besteht zwischen Bedeutungszuwachs internationalen Umweltpolitik und den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen, und sie empfiehlt entsprechend, neue personelle Ressourcen für die schweizerische Umweltaussenpolitik zu schaffen.

4 > Instrumente und institutioneller Rahmen

4.1 Instrumente der internationalen Umweltpolitik

Die Instrumente der internationalen Umweltpolitik sind vielfältig: Sie reichen vom Erlass von Vorschriften über den Gebrauch marktwirtschaftlicher Instrumente bis zu finanziellen Beiträgen.

Von besonderer Bedeutung sind die rechtlich verbindlichen, *völkerrechtlichen Verträge*. Mittlerweile gibt es davon eine sehr grosse Zahl. Gemäss dem Umweltprogramm der UNO (United Nations Environment Programme UNEP) sind es über 500 globale und regionale Umweltabkommen.¹² Dazu kommen noch diejenigen Abkommen, die die Umweltpolitik im weiteren Sinn betreffen. Das zeugt einerseits von der Dynamik des Rechtsbereichs, führt andererseits aber auch zu einer gewissen Fragmentierung der umweltvölkerrechtlichen Rechtsquellen. Dies birgt die Gefahr von Inkohärenzen und erschwert eine globale Vision der internationalen Umweltpolitik. Dennoch sind Abschluss, Weiterentwicklung und Durchsetzung der Abkommen das zentrale Instrument der internationalen Umweltpolitik.

Daneben finden sich zahlreiche Quellen der internationalen Umweltpolitik zum Beispiel in verschiedenen Formen von *Erklärungen (Deklarationen, Resolutionen), Empfehlungen, Konferenzbeschlüssen* oder auch *Absichtserklärungen*. Die Mitgestaltung und Durchsetzung solcher Erklärungen und Konferenzbeschlüsse ist daher auch ein wichtiger Pfeiler der internationalen Umweltpolitik der Schweiz.

Die Instrumente der internationalen Umweltpolitik der Schweiz umfassen namentlich:

- > *umweltpolitische Vorschriften und Regeln*;
- > *marktbasierte Instrumente, Umweltverträglichkeitsprüfungen* oder *Strategische Umweltprüfungen* von Programmen, Projekten, Planungen, Vereinbarungen (z. B. Handelsabkommen);
- > die *Finanzierung, Unterstützung und Durchführung von Umweltprojekten* im Rahmen der Finanzierungsmechanismen der Konventionen sowie der multilateralen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Zu den Mitteln, welche im Interesse der schweizerischen internationalen Umweltpolitik und der internationalen Regelwerke eingesetzt werden, gehören namentlich:

- > *Partnerschaften* mit ausgewählten Staaten;
- > *Teilnahme oder Mitgliedschaft der Schweiz* in Büros oder Ausführungsorganen, Entscheidungsgremien von Organisationen und Institutionen oder Prozessen;

- > *Dialog* und Austausch auf hoher Ebene, auch unter Inanspruchnahme des Aussennetzes des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA);
- Zusammenarbeit mit Interessensvertretern;
- > die Einrichtung von *Sekretariaten* in der Schweiz

4.2 Institutioneller Rahmen

In der *globalen oder multilateralen Zusammenarbeit* steht neben dem Engagement im Konventionsbereich dasjenige im UNO-Umweltprogramm UNEP¹³ sowie im Globalen Umweltfonds (Global Environment Facility GEF)¹⁴ im Vordergrund. In einem weiteren Sinn ist auch die Zusammenarbeit unter dem Dach der Weltbank sowie in der Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) für die internationale Umweltpolitik von Bedeutung.¹⁵

Die regionale Umweltzusammenarbeit geschieht hauptsächlich in der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) und dem Europarat.

Auf bilateraler Ebene ist die Schweiz im Wesentlichen in drei Kooperationsformen aktiv:

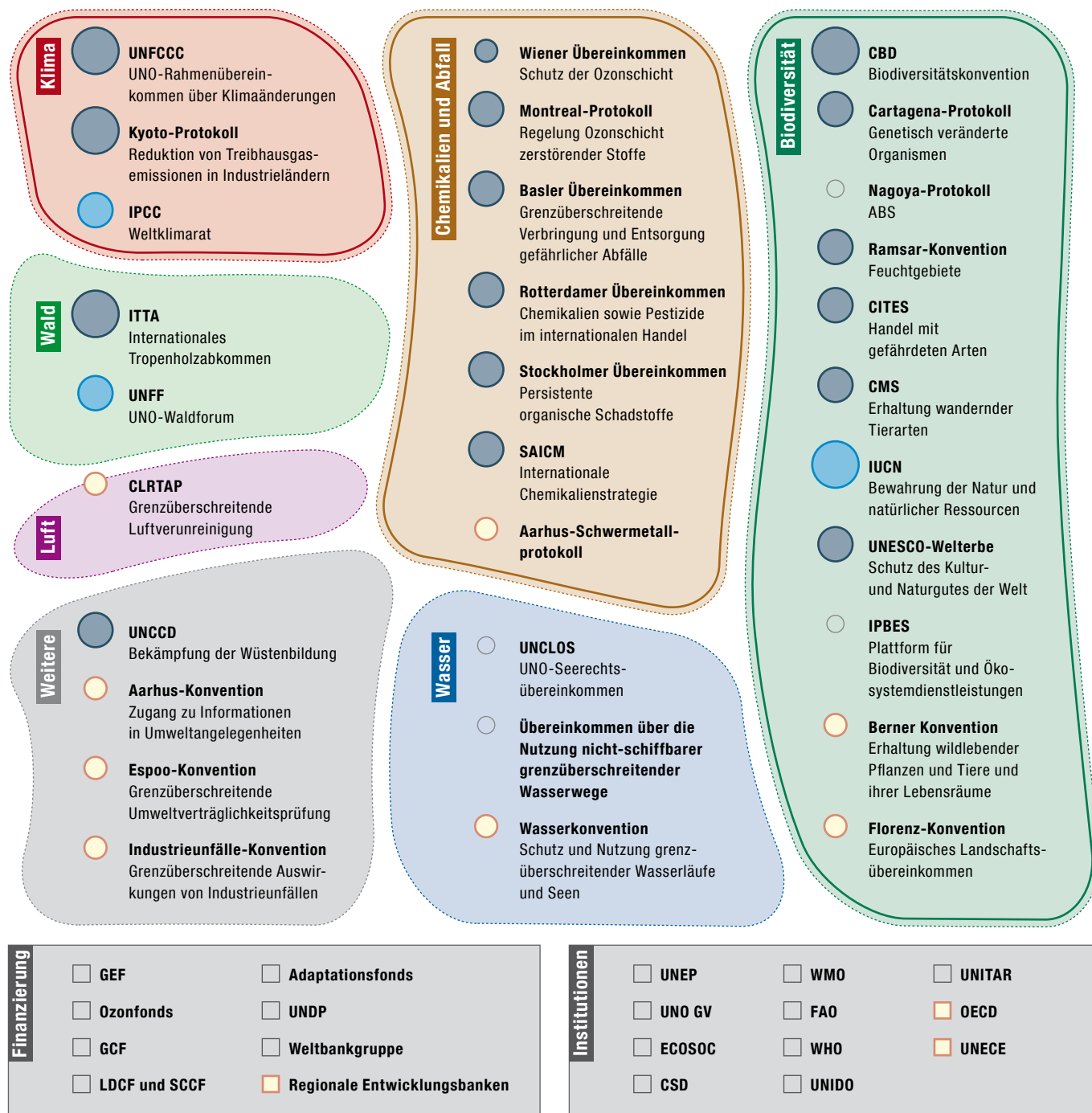
- > Umweltaspekte in verschiedenen *bilateralen Abkommen mit der EU*;
- > *Verträge mit den Nachbarländern* in Bezug auf spezifische Umweltprobleme, beispielsweise zu Fragen der Nutzung von Ressourcen (insbesondere Wasser);
- > *Bilaterale Abkommen*, (völkerrechtlich grundsätzlich unverbindliche) *Memorandums of Understanding (MoU)* oder konkrete *Zusammenarbeitsprojekte*, die im Wesentlichen dem politischen Dialog, dem Erfahrungsaustausch und/oder dem Technologietransfer dienen.

So existieren bereits Abkommen beziehungsweise MoU mit Uruguay (2005), China und Indonesien (2009).¹⁶

In einem weiteren Sinn können umweltpolitische Interessen durchgesetzt werden bei der Aushandlung und beim Abschluss von Freihandelsabkommen, bei Direktinvestitionen im Ausland sowie beim Abschluss von Investitionsschutzabkommen, bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen¹⁷ und in gemischten Wirtschaftskommissionen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Zur Durchsetzung umweltpolitischer Interessen dienen auch die institutiona-

Abb. 4a > Themencluster und Akteure des internationalen Umweltregimes inklusive Sekretariatsbudgets der Abkommen

Mit über 500 Abkommen ist das internationale Umweltregime sehr dynamisch. Zugleich birgt dies die Gefahr einer Fragmentierung und Inkohärenz. Hinsichtlich der Finanzierung verfügen manche Abkommen neben den Sekretariaten, die teils für mehrere Abkommen zuständig sind, zusätzlich über Finanzierungsmechanismen und Arbeitsprogramme.



Kernbudget in USD pro Jahr: > 10 Mio. 2 – 10 Mio. < 2 Mio. Institutionalisierung ausstehend oder kein eigenes Sekretariat

Themencluster Internationale Konventionen und Foren Internationale Organisationen oder Organe Regional (UNECE, Europarat)

Quelle: Darstellung BAFU 2011, basierend auf UNO 2006 und BAFU 2009; siehe Abkürzungsverzeichnis und Anhang I für die vollständigen Bezeichnungen der Akteure und Abkommen

lisierten politischen Dialoge des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie Massnahmen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Leistungsbereichs wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es noch weitere, teilweise eher *informelle Kooperationsplattformen* gibt, wobei insbesondere folgende von Bedeutung sind:

- > Die *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE)*¹⁸ – deren erste Sitzung 1990 stattfand – besteht aus regelmässigen Treffen auf Minister- oder Expertenebene von Vertreterinnen und Vertretern von rund 40 europäischen Staaten sowie der EU und formuliert Empfehlungen im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung der Wälder und deren Schutz.
- > Auf Anregung der Schweiz treffen sich seit den 1980er-Jahren die *deutschsprachigen Umweltminister* Deutschlands, Österreichs, Liechtensteins und der Schweiz regelmässig zum Informationsaustausch über aktuelle Umweltthemen. Die Treffen dienen auch der Vor- und Nachbereitung wichtiger Konferenzen.

¹² Siehe Anhang I.

¹³ Siehe www.unep.org

¹⁴ Der GEF ist das Finanzierungsinstrument verschiedener globaler Umweltabkommen zur Unterstützung von Projekten für den globalen Umweltschutz in Entwicklungs- und Transitionsländern.

¹⁵ Eine Übersicht über die wichtigsten internationalen Organisationen und Institutionen im Umweltbereich findet sich in Anhang III.

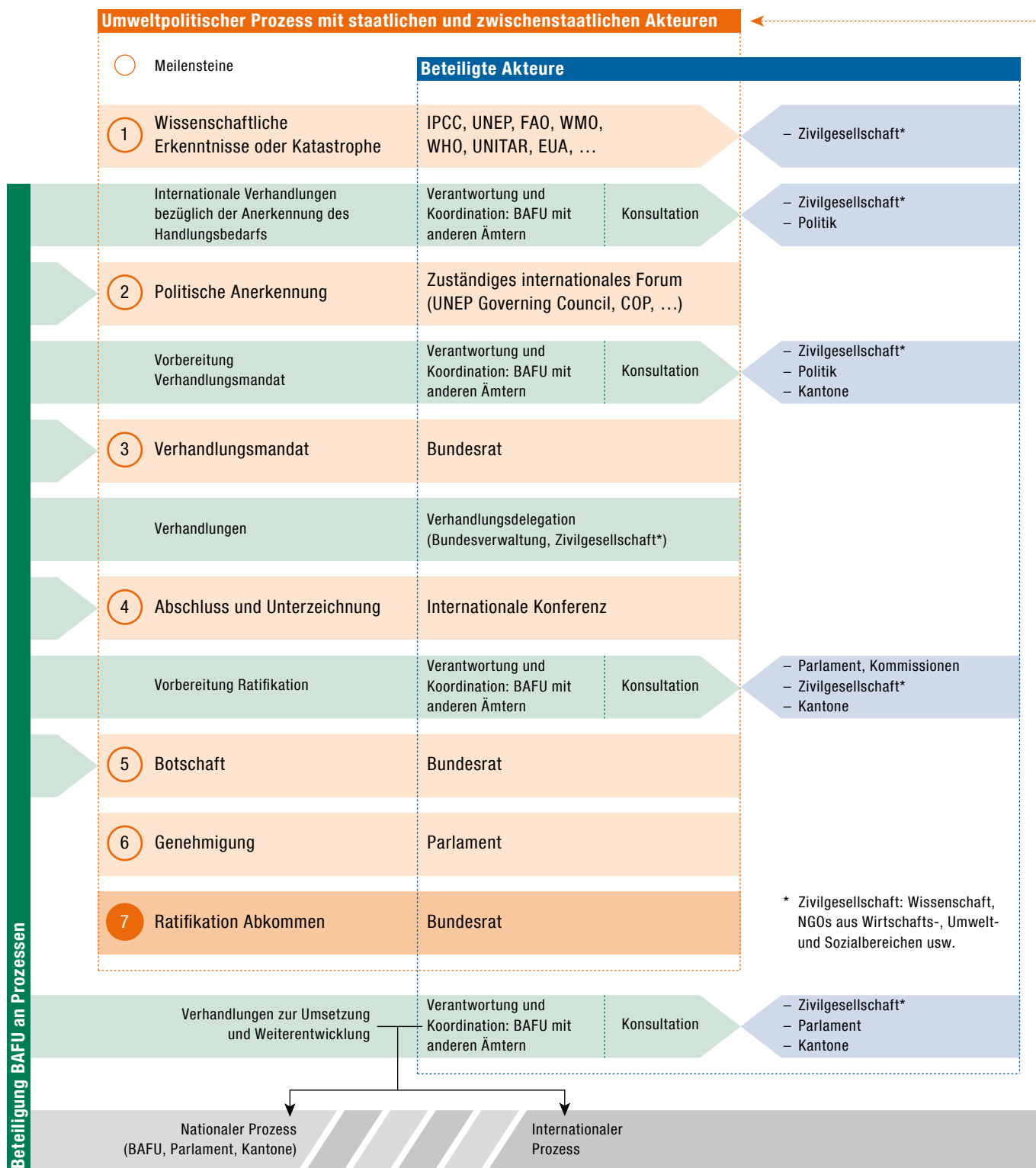
¹⁶ Ein Abkommen von 1989 mit der ehemaligen UdSSR wurde von Russland übernommen, aber bislang nicht umgesetzt (SR 0.814.097.721).

¹⁷ Die Schweiz unterstützt Exportaktivitäten der heimischen Industrie, wobei das Instrument der Exportrisikoversicherung von besonderer Bedeutung ist. Bei der Entscheidung über eine solche Unterstützung sollte auch berücksichtigt werden, ob die betreffenden Projekte oder Vorhaben einschlägige Umweltstandards einhalten, so wie dies in der entsprechenden Empfehlung der OECD formuliert ist. Siehe Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung vom 16. Dezember 2005 (SERVG), SR 946.10. Siehe auch Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über die Förderung des Exports, SR 946.14.

¹⁸ Siehe www.mcpfe.org

Abb. 4b > Entstehungsprozess eines internationalen Umweltabkommens

Auslöser für die Erarbeitung eines internationalen Umweltabkommens sind wissenschaftliche Erkenntnisse oder oft auch ein Katastrophenereignis. Auf Schweizer Seite leitet in der Regel das BAFU den Prozess bis zur Ausarbeitung, Umsetzung und Weiterentwicklung eines solchen Abkommens.



5 > Internationale Umweltpolitik im engeren Sinn

5.1 Klima

Grundlagen

Seit der industriellen Revolution haben menschliche Aktivitäten zu einer erhöhten Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre geführt, die eine Erwärmung auf allen Kontinenten ausser der Antarktis bewirkt hat. Feststellbare Folgen sind ein erhöhter Meeresspiegel seit Mitte des 20. Jahrhunderts, Veränderungen der globalen Zirkulation der Winde und der Bahnen der aussertropischen Stürme oder häufigere Episoden starker Regenfälle und stärkerer Trockenheit seit den 1970er-Jahren.

Sollen schädliche Auswirkungen des Klimawandels verhindert werden, darf die Durchschnittstemperatur der Atmosphäre nicht mehr als 2°C über das vorindustrielle Niveau steigen. Um dies zu erreichen, müssten die globalen Emissionen von Treibhausgasen nach Berechnungen des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC) bis 2050 zwischen 50 und 85 % unter das Niveau des Jahres 2000 gesenkt werden.¹⁹

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen, das eine Lösung unter Einbezug aller Länder verlangt. Mit der UNO-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC) aus dem Jahr 1992 ist eine entsprechende multilaterale Institution geschaffen worden, die mit der Annahme des Kyoto-Protokolls von 1997 gestärkt wurde.

Der Klimawandel stellt ein globales Problem dar. Dabei sind die Verantwortung der Staaten wie auch die Betroffenheit sehr unterschiedlich. Während Staaten, die sich früh industrialisiert haben, über lange Zeit grosse Mengen von Treibhausgasen ausgestossen haben, sind Schwellenländer erst seit Kurzem bedeutsame Emittenten. Auch wenn die meisten Industriestaaten immer noch einen grösseren Pro-Kopf-Ausstoss als die meisten Entwicklungsländer haben, so nimmt die Bedeutung der Emissionen der Entwicklungs- und Transitionsländer rapide zu. Heute ist China vor den USA der grösste Emittent von Treibhausgasen. Mit dem zentralen Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung schafft die UNO-Klimarahmenkonvention einen Rahmen, der auf diese Tatsache differenziert eingehen sollte.

Bei der Milderung (mitigation) der Klimaänderung wird deshalb von den Industriestaaten, welche im Allgemeinen für mehr Emissionen verantwortlich sind und auch über mehr finanzielle Mittel und entsprechende Technologien zur Emis-

sionsreduktion verfügen, ein grösserer Beitrag verlangt als von den Schwellen- und Entwicklungsländern. Allerdings sind auch von ihnen Anstrengungen zur Verminderung des CO₂-Ausstosses nötig, da ihr Anteil an den Emissionen heute denjenigen der Industriestaaten übersteigt und noch weiter wachsen wird.

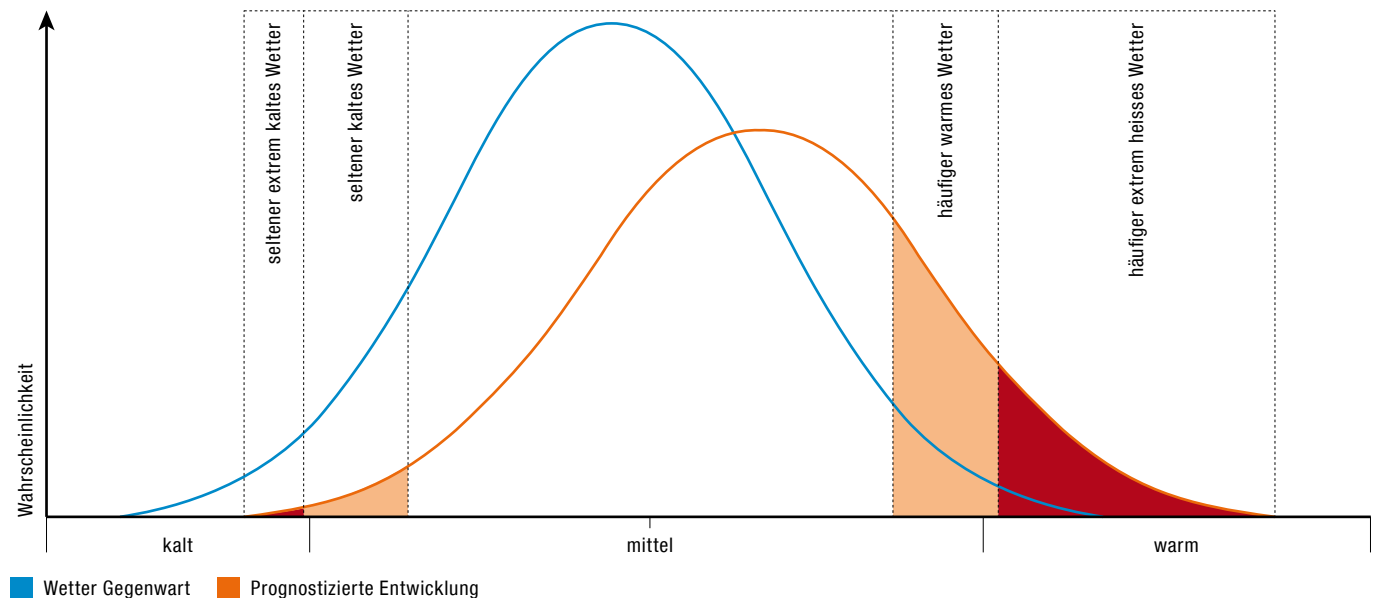
Die UNO-Klimarahmenkonvention bezweckt die Milderung der Auswirkungen des Klimawandels durch eine Emissionsreduktion und eine grössere Aufnahme von Treibhausgasen durch CO₂-Senken, wie zum Beispiel Regenwälder. Das Kyoto-Protokoll schafft dazu Verpflichtungen für die Industriestaaten. Die USA, welche das Protokoll nicht ratifizierten, sind dadurch allerdings nicht gebunden. Der Kampf gegen den Klimawandel beschränkt sich aber nicht auf die Milderung, da die Auswirkungen bereits heute verhängnisvoll sind und eine Anpassung (adaptation) nötig machen. Die Anfälligkeit der Schwellen- und Entwicklungsländer auf Auswirkungen des Klimawandels ist wegen ihrer geografischen Lage und aufgrund knapper finanzieller Mittel grösser. Die Konvention sieht deshalb vor, dass die Industriestaaten die Entwicklungsländer bei ihrer Anpassung an die Folgen des Klimawandels unterstützen.

Die multilateralen Verhandlungen sind oftmals geprägt von einer Kluft zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern: Während die Industriestaaten auch ein Engagement der Schwellenländer zur Kontrolle und Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen verlangen, fordert die Gruppe der Entwicklungsländer entsprechende rechtliche Verpflichtungen einzig für die Industrieländer. In beiden Blöcken gibt es jedoch Unterschiede: Anders als die restlichen Industriestaaten stehen die USA, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben, klaren gemeinsamen Regeln kritisch gegenüber. Aufseiten der Entwicklungsländer lehnen insbesondere China, Indien und Brasilien sowie Saudi Arabien rechtliche Verpflichtungen ab, währenddem insbesondere die afrikanischen Länder und die kleinen Inselstaaten ein umfassendes und verbindliches internationales Klimaregime fordern.

Der Aktionsplan von Bali, der an der 13. Vertragsparteienkonferenz der UNFCCC Ende 2007 verabschiedet wurde, hat den internationalen Klimaverhandlungen eine neue Dynamik gegeben. Seither werden die künftigen Reduktionsbestrebungen nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 wie auch das langfristige Engagement der USA und der Schwellenländer besprochen. Ausserdem gibt der Aktionsplan von Bali auch den Diskussionen über die Anpassung an die

Abb. 5.1a > Die Klimazukunft der Schweiz

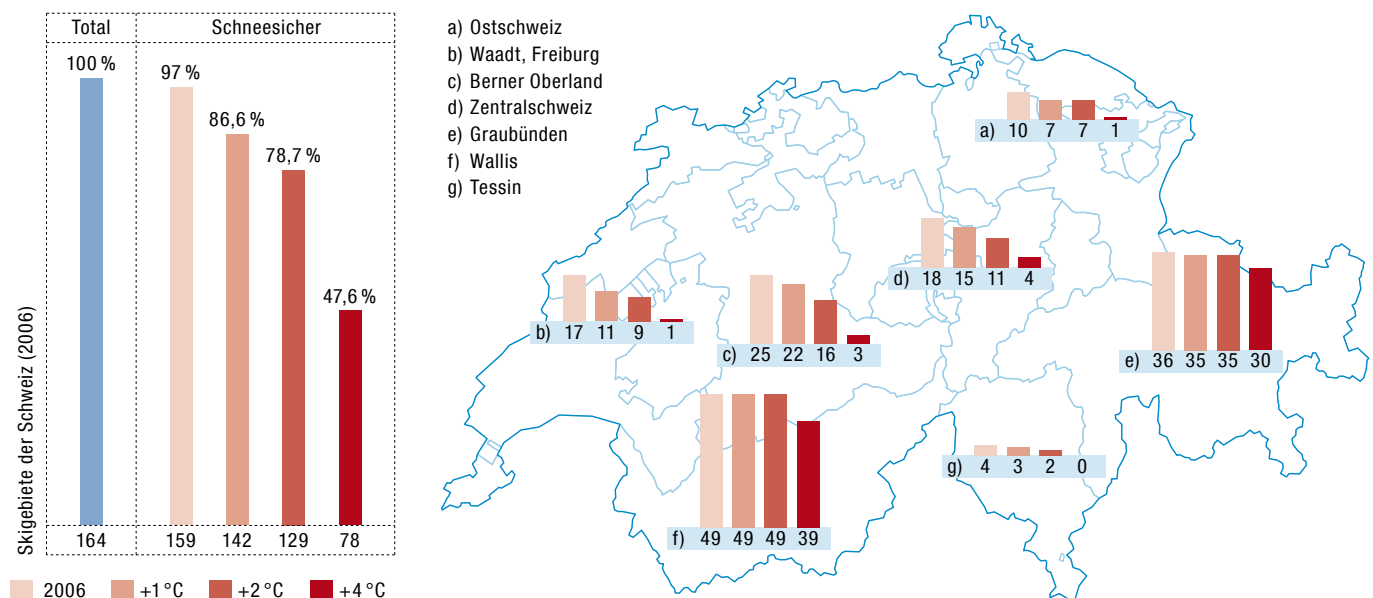
Die Auswirkungen des Klimawandels sind bei den Temperaturextremen besonders stark zu spüren: In Zukunft ist in der Schweiz viel häufiger mit extrem heissem und viel seltener mit extrem kaltem Wetter zu rechnen.



Quelle: OeCC 2003, CH2011

Abb. 5.1b > Abnehmende Schneesicherheit von Schweizer Skigebieten

Die Zahl der schneesicheren Schneegebiete nimmt gegenüber 2006 um mehr als die Hälfte ab, wenn sich das Klima in der Schweiz um durchschnittlich 4 °C erwärmt. Dies kann jedoch bereits bei einer globalen Klimaerwärmung von nur 2 °C eintreffen. Hauptsächlich Walliser und Bündner Skigebiete sind dann noch schneesicher.



Quelle: Darstellung BAFU 2011, basierend auf OECD 2006

Folgen des Klimawandels und die dazu benötigten finanziellen Mittel, Technologien und Kapazitäten in den Entwicklungsländern einen Rahmen.

An der 15. Vertragsparteienkonferenz in Kopenhagen 2009 hat die Staatengemeinschaft vorderhand erst das Kopenhagener Übereinkommen (Copenhagen Accord) als politischen Beschluss zur Kenntnis genommen. Als Folge haben die Industriestaaten erstmals ihre Reduktionsziele für die Zeit nach 2012 und die Entwicklungsländer ihre Massnahmen zur Emissionsreduktion bekannt gegeben. Die so formulierten Ziele liegen jedoch noch unter den Vorgaben des IPCC zur Stabilisierung einer Klimaerwärmung bei 2 °C Grad über dem vorindustriellen Niveau. Das Kopenhagener Übereinkommen umfasst zur Unterstützung der Entwicklungsländer auch ein «Fast Start»-Programm von 30 Milliarden Dollar für die Jahre 2010–2012 sowie eine langfristige Unterstützung von jährlich 100 Milliarden Dollar ab 2020.

An der 16. Vertragsparteienkonferenz in Cancún im Dezember 2010 konnten die Elemente des Kopenhagener Übereinkommens in das formelle Klimaregime integriert werden. Gleichzeitig wurde beschlossen, Modalitäten zur Überprüfung der Reduktion der Emissionen zu erarbeiten. Die Kyoto-Vertragsstaaten haben sich zudem verpflichtet, die Verhandlungen für eine 2. Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Regime möglichst rasch abzuschliessen, um eine Lücke nach 2012 zu vermeiden. Zudem wurden verschiedene Institutionen zur Stärkung des Klimaregimes beschlossen. So wurden ein neuer Klimafonds, der Grüne Klimafonds (Green Climate Fund GCF), geschaffen und ein Ausschuss für Adaptionsfragen sowie ein Mechanismus für Technologietransfer beschlossen.

Interessen

Die Schweiz mit ihrem komplexen und anfälligen Bergökosystem hat ein sehr hohes Interesse an wirkungsvollen Lösungen für die Problematik des Klimawandels. Zudem wäre sie von einem Klimawandel möglicherweise besonders stark betroffen: Wenn die Temperatur weltweit um 2 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau ansteigt, könnte dies laut Szenarien des IPCC für die Schweiz einen Anstieg der Temperatur um 3 bis 4 °C bedeuten. Entsprechend wären die Auswirkungen viel gravierender als in anderen Ländern.

Der Klimawandel führt in der Schweiz zu einer Verminderung der Schneedecke und des Permafrosts, zu einem Rückzug der Gletscher und einer Zunahme starker Niederschläge. Bewohnte Alpengebiete sind vermehrt Bergstürzen, Murgängen und Erdbeben ausgesetzt. Zahlreiche wirtschaftliche Sektoren sind betroffen: Veränderungen der Niederschläge und der Wasserspeicherung machen wahrscheinlich Anpassungen für die Stromerzeugung und die Wasserversorgung nötig. Der Wintertourismus wäre stark betroffen, da Skistati-

onen zwischen 1200 und 1600 Metern kaum mehr schneesicher wären – und je nach Ausmass des Klimawandels auch höhere Regionen. Die Land- und Forstwirtschaft muss mit hohen Schäden aufgrund von Trockenheit und Stürmen rechnen.²⁰

Die Schweiz zeigt sich solidarisch mit der Staatengemeinschaft in der Bekämpfung der Klimaerwärmung. Als Industrieland und Unterzeichnerin des Kyoto-Protokolls nimmt sie ihre Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel wahr und reagiert mit Verminderungsmassnahmen und einer Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Daneben hat die Schweiz aber auch ein Interesse an einer gut funktionierenden Weltwirtschaft. Der Klimawandel könnte diese gefährden²¹ und eine Zunahme von Klimaflüchtlingen bewirken. Des Weiteren hat die Schweiz mit ihrer Innovationskapazität auch ein Interesse, saubere, CO₂-arme Technologien exportieren zu können.

Ziele

Die internationale Schweizer Klimapolitik setzt sich für den Aufbau eines effektiven und umfassenden globalen Klimaregimes im Zuge der UNO-Klimarahmenkonvention ein. Die Schweiz verteidigt verbindliche ambitionierte Reduktionsziele für alle Industriestaaten, aber auch für Schwellenländer mit grossen Emissionen entsprechend deren Kapazitäten. Um eine möglichst effiziente Emissionsreduktion zu fördern, setzt sich die Schweiz ausserdem für einen internationalen Rahmen mit flexiblen Mechanismen ein.

Bei der Bestimmung der Unterstützungsbeiträge an die Entwicklungsländer befürwortet die Schweiz die Anwendung des Verursacherprinzips.

Die Prioritäten der Schweiz sind entsprechend:

- > Verabschiedung eines rechtlich bindenden Regimes mit quantitativen Reduktionszielen für die Industriestaaten und für die Schwellenländer;
- > der Ausbau und die Stärkung der bestehenden flexiblen Mechanismen zur Erreichung dieser Reduktionsziele;
- > die Schaffung eines effektiven Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung der formulierten Emissionsreduktionsmassnahmen.

Die Schweiz will zudem sicherstellen, dass der in Cancún 2010 neu geschaffene Klimafonds als Teil des Finanzierungsmechanismus der Konvention sowie als Ergänzung zu den bestehenden Finanzierungsquellen ausgestaltet wird. Sie setzt sich ausserdem für effiziente und umweltintegre Regeln betreffend Emissionsreduktion durch nachhaltiges Waldmanagement ein. Schliesslich ist sie bereit, ihr Engagement für Versicherungsansätze zur Unterstützung der Entwicklungsländer im Bereich der Anpassung und Verminderung von schädlichen Auswirkungen des Klimawandels fortzusetzen.

Die Mitarbeit in der von der Schweiz gegründeten Environmental Integrity Group (EIG), in der sowohl Industriestaaten wie Schwellenländer vertreten sind,²² wie auch im Cartagena-Dialog progressiver Länder gibt ihr eine Profilierungsmöglichkeit.

Weiter strebt die Schweiz eine Integration in das Emissionshandelssystem der EU an.

Nächste Schritte

- > Verhandeln des zukünftigen internationalen Klimaregimes für die Periode nach 2012. In erster Linie geht es um die Fortführung der Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls für die Industriestaaten sowie um die Einbeziehung der anderen grossen, aber durch das Protokoll nicht verpflichteten Emittenten.
- > 2013: Fünfter Evaluationsbericht des IPCC, der auf regionale Aspekte des Klimawandels fokussieren und die Befunde eines beschleunigten Klimawandels auswerten wird. Gestützt auf diesen Bericht soll das 2°C-Ziel überprüft und allenfalls angepasst werden.
- > Beginn der Verhandlungen über die Verpflichtungen für die Periode nach 2020.

5.2 Biodiversität

Grundlagen

Die Bewahrung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität ist für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Ökosysteme von zentraler Bedeutung und somit auch für zahlreiche Leistungen von Ökosystemen. Beispielsweise ist eine intakte Biodiversität auf lokaler Ebene wichtig für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, die Verfügbarkeit von sauberem Wasser oder als Schutz vor Klimaänderungen. Auf globaler Ebene birgt der genetische Pool ein enormes Potenzial für die Wirtschaft (Medikamente, Nahrungsmittel, chemische Produkte), die Ernährungssicherheit und die Vermeidung des Klimawandels beziehungsweise die Anpassung an ihn. Viele Arten sind für ein langfristiges Überleben auf ein Netz von Nischen angewiesen, das über die Landesgrenzen hinausgeht. Verschiedene Wirtschaftssektoren wie Tourismus, Handel oder Landwirtschaft haben starken Einfluss auf die Biodiversität.

Im multilateralen System nimmt die Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity CBD) eine zentrale Stellung ein. Sie behandelt Biodiversität auf der Ebene der Ökosysteme, der Arten und der genetischen Vielfalt. Ihre drei gleichrangigen Ziele sind:

- > die Erhaltung der biologischen Vielfalt;
- > die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile;
- > die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben.

Die Biodiversitätskonvention wurde 2003 um das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit im Zusammenhang mit genetisch veränderten Organismen (GVO) ergänzt. Zudem steht mit dem 2010 beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Nagoya-Protokoll, welches den Zugang zu genetischen Ressourcen sowie die gerechte Aufteilung der Vorteile aus deren Nutzung und des damit verbundenen traditionellen Wissens regelt, eine weitere Ergänzung an.

Daneben gibt es weitere Konventionen, die bestimmte Arten oder spezifische natürliche Milieus abdecken, wie das Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder, wildlebender Tierarten, das Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, die Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora CITES) sowie das Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume. Weitere Konventionen wie die UNO-Klimarahmenkonvention oder die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation betreffen Aspekte des Schutzes von Ökosystemen.

Schliesslich gibt es Abkommen und Organisationen im Bereich der Nutzung natürlicher Ressourcen in Wäldern, in

¹⁹ Siehe IPCC (2007): 4. Sachstandsbericht. Der IPCC ist das zentrale internationale Organ, das die Ergebnisse der Klimaforschung von den physikalischen Grundlagen bis zu den sozioökonomischen Auswirkungen zusammenträgt und auswertet.

²⁰ OcCC/ProClim (2007): Klimaänderung und die Schweiz 2050: Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Bern.

²¹ OECD (2009): The Economics of Climate Change Mitigation.

²² Mitglieder sind die Schweiz, Mexiko, Südkorea, Monaco, Liechtenstein.

der Landwirtschaft oder im Handel, welche einen wichtigen Einfluss auf die Biodiversität haben.

Im Rahmen der 10. Vertragsparteienkonferenz der CBD in Nagoya von 2010 wurde beschlossen, dass bis 2050 eine Existenz in Harmonie mit der Natur verwirklicht werden soll. Entsprechend wurde gefordert, dass sofort Massnahmen zum Stopp des Verlusts an Biodiversität und zu deren Schutz und nachhaltiger Nutzung ergriffen werden. Es wurden 20 weitreichende und messbare Ziele für 2020²³ vereinbart. Darunter sind Ziele zu Schutzgebietsflächen, zum Abbau von schädlichen Subventionen und zum Schutz von bedrohten Arten.

Zur Umsetzung sind zusätzliche finanzielle Mittel nötig. Eine internationale Strategie zur Mobilisierung von finanziellen Mitteln soll innovative internationale Finanzierungssysteme fördern. Dazu sollen die Bedürfnisse priorisiert und die Finanzquellen identifiziert werden. Die CBD soll ausserdem zuhauenden des Globalen Umweltfonds (Global Environment Facility GEF) klare, auf der Vision aufbauende Richtlinien ausarbeiten und Performance-Indikatoren entwickeln.

Die zahlreichen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Biodiversität und die Funktionsweise der Ökosysteme sind zurzeit zu fragmentiert, um einen allgemeinen Überblick zu erlauben und daraus Politikmassnahmen abzuleiten. Die zwischenstaatliche Plattform zu Biodiversität und Ökosystem-Dienstleistungen (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services IPBES) soll hier Abhilfe schaffen und eine Vermittlerrolle zwischen der Wissenschaft und der Politik spielen.

Interessen

Die Schweiz ist aus vielfältigen Gründen an der Erhaltung der weltweiten Biodiversität interessiert:

- > *Ökologische Gründe:* Biodiversität bewahrt das Gleichgewicht und die Anpassungsfähigkeit des Ökosystems.
- > *Ökonomische Gründe:* Hinsichtlich natürlicher Ressourcen ist die Schweiz weitgehend ein Importland. Somit ist sie an einem langfristigen Zugang zu natürlichen Ressourcen und deren Leistungen an Landwirtschaft, Industrie und Forschung interessiert.
- > *Ethische Gründe:* Zukünftigen Generationen sollen die vielfältigen und lebensnotwendigen Funktionen von Ökosystemen ebenfalls zur Verfügung stehen.
- > *Politische Gründe:* Um als Industriestaat ihre Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden, hat die Schweiz ein Interesse, sich aktiv an den globalen Bemühungen zur Erhaltung der Biodiversität zu beteiligen. Häufig sind nämlich gerade die am wenigsten entwickelten Länder stark von der Biodiversität abhängig.

Ziele

Die Schweiz will griffige Massnahmen zum Schutz und zur Nutzung der Biodiversität weiterentwickeln und stärken. Sie unterstützt ein starkes Biodiversitätsregime mit der CBD als zentralem Organ unter dem Dach des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme UNEP) und will dessen Kohärenz und Effektivität steigern. Der strategische Plan, der an der 10. Vertragsparteienkonferenz in Nagoya ausgearbeitet wurde, soll als Leitlinie für alle biodiversitätsrelevanten Institutionen und Konventionen dienen.

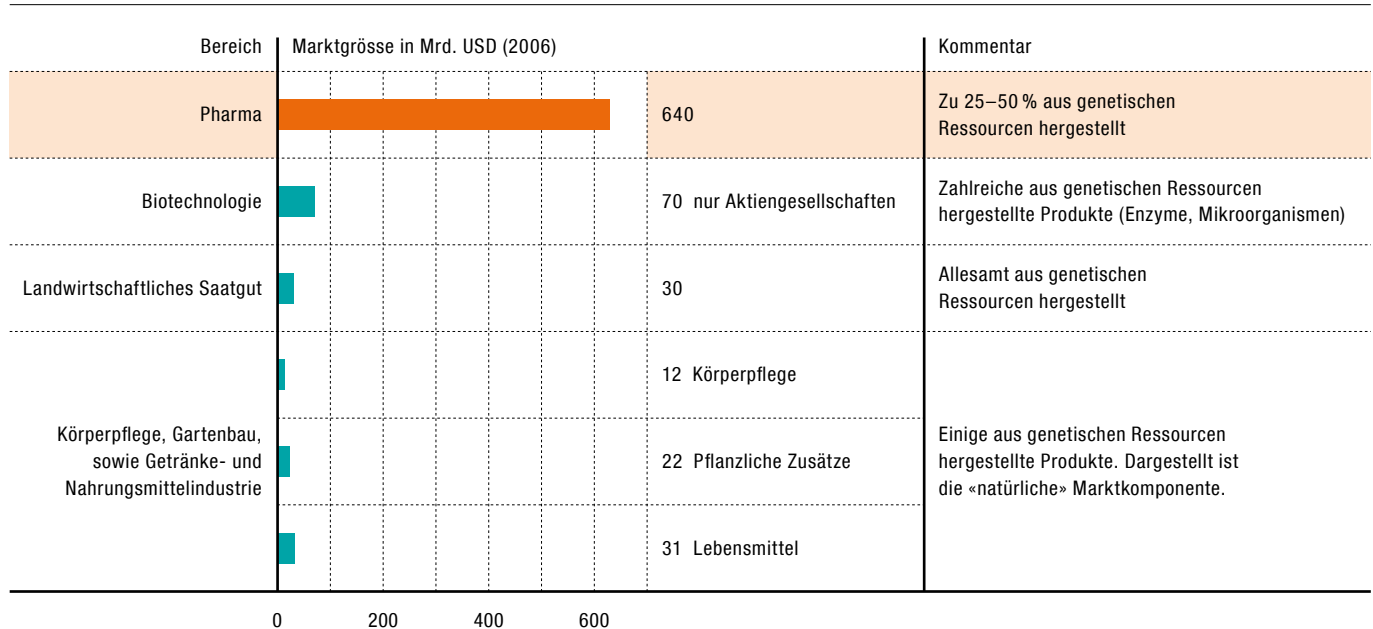
Auch die Zusammenarbeit zwischen der CBD und anderen multilateralen Umweltabkommen im Biodiversitätsbereich soll verstärkt und Synergien sollen genutzt werden. Weiter soll Kohärenz gefördert werden zwischen der CBD und anderen Organisationen und Foren (Klimarahmenkonvention UNFCCC, Desertifikationskonvention UNCCD, Welternährungsorganisation FAO, Welthandelsorganisation WTO, UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung CSD), die auf die globale Nutzung der natürlichen Ressourcen einen Einfluss haben.

Die Schweiz unterstützt die Umsetzung des globalen Strategischen Plans 2020. Deshalb müssen die globalen Biodiversitätsziele mit den relevanten Sektorpolitiken und -strategien (vor allem Landwirtschaft, Waldpolitik, Tourismus) abgestimmt werden. Neben den nationalen Massnahmen unterstützt die Schweiz die Implementierung des Strategischen Plans auf globaler Ebene, insbesondere in Ländern des Südens, durch finanzielle Mittel, Entwicklungszusammenarbeit und Wissensaustausch.

Die Schweiz fordert im Rahmen der CBD eine Abklärung des Finanzierungsbedarfs. Entsprechend setzt sie sich dafür ein, dass der GEF im Bereich Biodiversität die nötigen Mittel erhält und dass die Wirksamkeit des Fonds gesteigert wird. In den Aktivitäten anderer Finanzierungsmechanismen oder Entwicklungsinstitutionen (wie Weltbank, UNO-Entwicklungsprogramm UNDP, REDD+) sollen Biodiversitätskriterien vermehrt berücksichtigt werden. Die Schweiz befürwortet die Internalisierung der Kosten zur Bewahrung der Biodiversität, um Investitionen der privaten und öffentlichen Akteure in das natürliche Kapital zu fördern. Sie setzt sich für innovative Anreizsysteme wie Entschädigungen für Ökosystemleistungen ein und beteiligt sich beim Erfahrungsaustausch. Sie unterstützt auch die Studie «Ökonomie der Ökosysteme und der Biodiversität» (The Economics of Ecosystems and Biodiversity TEEB), welche Richtlinien zur Garantie des Werts der Biodiversität und der Ökodieleistungen liefert. Die Empfehlungen der CBD zur Abänderung, Abschaffung oder Neuzuteilung von biodiversitätsschädlichen Subventionen (vor allem in der Land- und Forstwirtschaft) sollen durch eine Zusammenarbeit mit der UNO-Konferenz für Handel und

Abb. 5.2a > Auf genetische Ressourcen angewiesene Marktsektoren

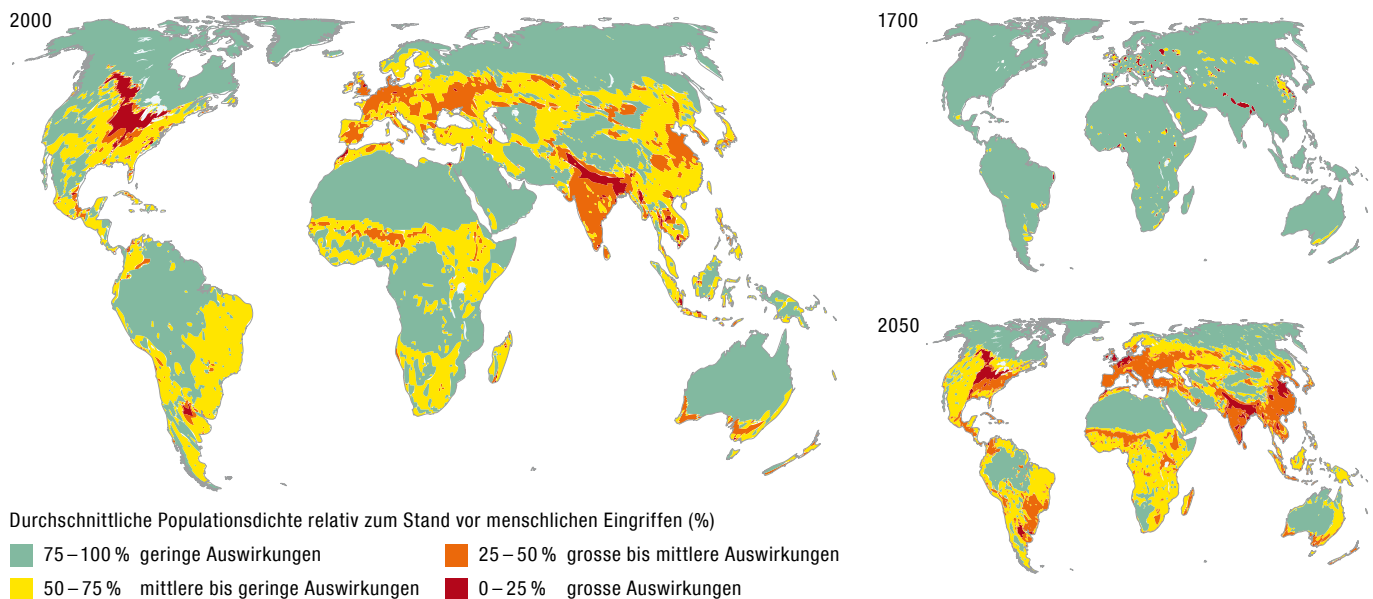
Verschiedene Marktsektoren sind auf genetische Ressourcen angewiesen, darunter solche, die für die Schweiz von grosser Bedeutung sind wie die pharmazeutische Industrie oder biotechnologische Betriebe.



Quelle: CBD-Sekretariat 2008

Abb. 5.2b > Die Negativauswirkungen des Menschen auf die Populationsdichte biologischer Arten

Seit dem 18. Jahrhundert wirkten sich die menschlichen Aktivitäten weltweit zunehmend negativ auf die Populationsdichte der biologischen Arten aus. Seit den 1970er-Jahren ist diese um rund 30 % gesunken: Jede vierte Säugetierart ist gefährdet. Diese Entwicklung droht sich besonders in Südamerika und Südostasien fortzusetzen.



Quelle: GLOBIO 2009

Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD) gestärkt werden.²⁴

Die Schweiz unterstützt den Aufbau der Plattform IPBES. Die IPBES soll eine zentrale Vermittlerrolle zwischen Wissenschaft und Politik einnehmen und die politischen Entscheidungsträger und internationalen Foren über Zustand und Entwicklung der Biodiversität und über die nötigen Reaktionen informieren. Die Schweiz vertritt die Meinung, dass im Rahmen der IPBES geeignete Indikatoren bestimmt werden sollen, die die Messung der globalen Ziele für 2020 erlauben.

Nächste Schritte

- > Der Umweltstandort Genf wird durch den Ausbau des Biodiversitätsclusters gestärkt.
- > Die Schweiz treibt den Synergieprozess im Biodiversitätsbereich voran. Neben der Arbeit in den formellen Verhandlungen (Vertragsparteienkonferenzen, wissenschaftliche Untergremien) engagiert sich die Schweiz auch informell durch die Durchführung von Treffen, insbesondere des Ministertreffens in Bogis-Bossey (VD), und gemeinsame Veranstaltungen mit anderen Konventionen.
- > Aktive Mitarbeit beim Aufbau der IPBES. Dazu gehört die Erarbeitung einer breit abgestützten Schweizer Position und die Mitarbeit im Rahmen der IPBES bei der Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Umsetzung der Ziele der CBD-Vertragsparteienkonferenz von Nagoya.
- > Aktives Engagement der Schweiz zur Sicherstellung einer angemessenen finanziellen Unterstützung namentlich durch eine bessere finanzielle Ausstattung des GEF im Bereich Biodiversität und durch das Schaffen neuer innovativer Finanzierungsquellen;
- > Ratifikation und Umsetzung des Nagoya-Protokolls und dessen Regeln über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den gerechten Ausgleich von Vorteilen aus ihrer Nutzung;
- > Umsetzung des Strategischen Plans 2020 zum Schutz der Biodiversität inklusive Weiterentwicklung der bestehenden Regeln zum Schutz der Arten, des Umfangs und der Qualität der Schutzflächen.

5.3 Chemikalien und Abfall

Grundlagen

Chemikalien sind für den Wohlstand der Menschheit von zentraler Bedeutung und kommen fast in allen Lebensbereichen zum Einsatz. Eine Vielzahl von Chemikalien findet über Luft, Wasser, die Nahrungskette, den Handel von Produkten oder auch als Abfälle über die ganze Welt Verbreitung. Ein effektiver Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Chemikalien wie auch eine gerechte Verteilung von Chancen und Risiken bedarf daher der internationalen Koordination und Zusammenarbeit.

Der Aufbau des globalen Chemikalien- und Abfallregimes während der letzten drei Jahrzehnte ist ein Erfolg der internationalen Umweltpolitik. Auf globaler Ebene konnten mehrere wichtige Abkommen geschlossen und Instrumente entwickelt werden, die dem Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Schadstoffen und Abfällen dienen. Zu den wichtigsten globalen Verträgen zählen:

- > das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht (1985);
- > das Montrealer Protokoll (1987), das den stufenweisen Ausstieg aus der Produktion und dem Konsum von Stoffen verlangt, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen;
- > das Basler Übereinkommen (1989), das die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher und anderer Abfälle regelt und eine umweltgerechte Entsorgung, aber auch grundsätzlich eine reduzierte Produktion von gefährlichen und anderen Abfällen verlangt;
- > das Rotterdamer Übereinkommen, das eine vorherige Zustimmung der Importstaaten für bestimmte gefährliche Chemikalien im internationalen Handel verlangt (1998);
- > das Stockholmer Übereinkommen, das den Ausstieg aus der Produktion und Verwendung von bestimmten persistenten organischen Schadstoffen verlangt (2001).

Weitere wichtige Instrumente sind das global harmonisierte System der Vereinten Nationen zur Einstufung und Kennzeichnung von gefährlichen Chemikalien (2002) und der Strategische Ansatz für ein Internationales Chemikalienmanagement (Strategic Approach to International Chemicals Management SAICM 2006), der einen politisch verbindlichen Rahmen für alle Abkommen liefert. Alle oben genannten Konventionen und Instrumente – mit Ausnahme des Wiener Übereinkommens und des Montrealer Protokolls – haben ihren Sitz in Genf.

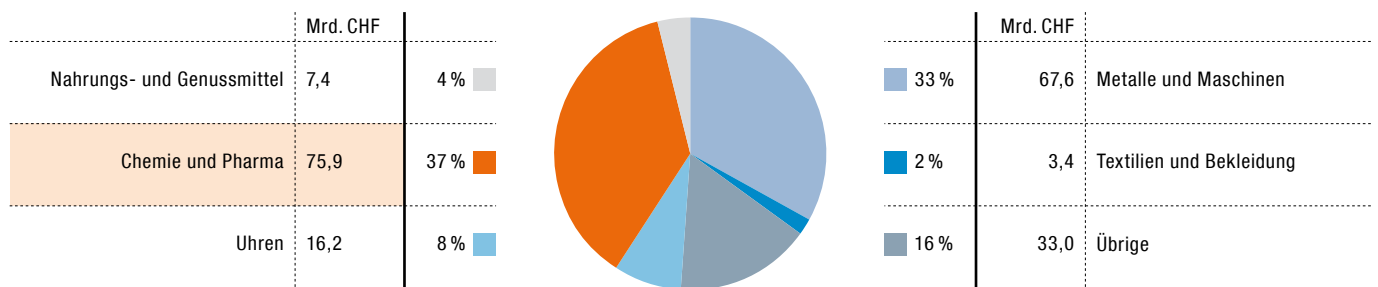
Die bedeutsamsten Organisationen im Bereich des internationalen Chemikalien- und Abfallregimes sind das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und dessen Chemikalienabteilung mit Sitz in Genf, das Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (United Nations

²³ Der vollständige Text des Strategischen Plans und der Ziele ist auf folgender Webseite verfügbar: www.cbd.int/decision/cop/?id=12268

²⁴ Siehe die Umsetzung des Strategischen Plans 2020 für die Biodiversität gemäss Decision X/2 der CBD COP-10.

Abb. 5.3a > Die wichtigsten Exportbranchen der Schweiz

Chemikalien und pharmazeutische Produkte machen umsatzmässig den grössten Anteil der Schweizer Exporte aus. Die Schweiz ist deshalb an einer weltweiten Harmonisierung der entsprechenden Umwelt- und Sicherheitsstandards besonders interessiert.

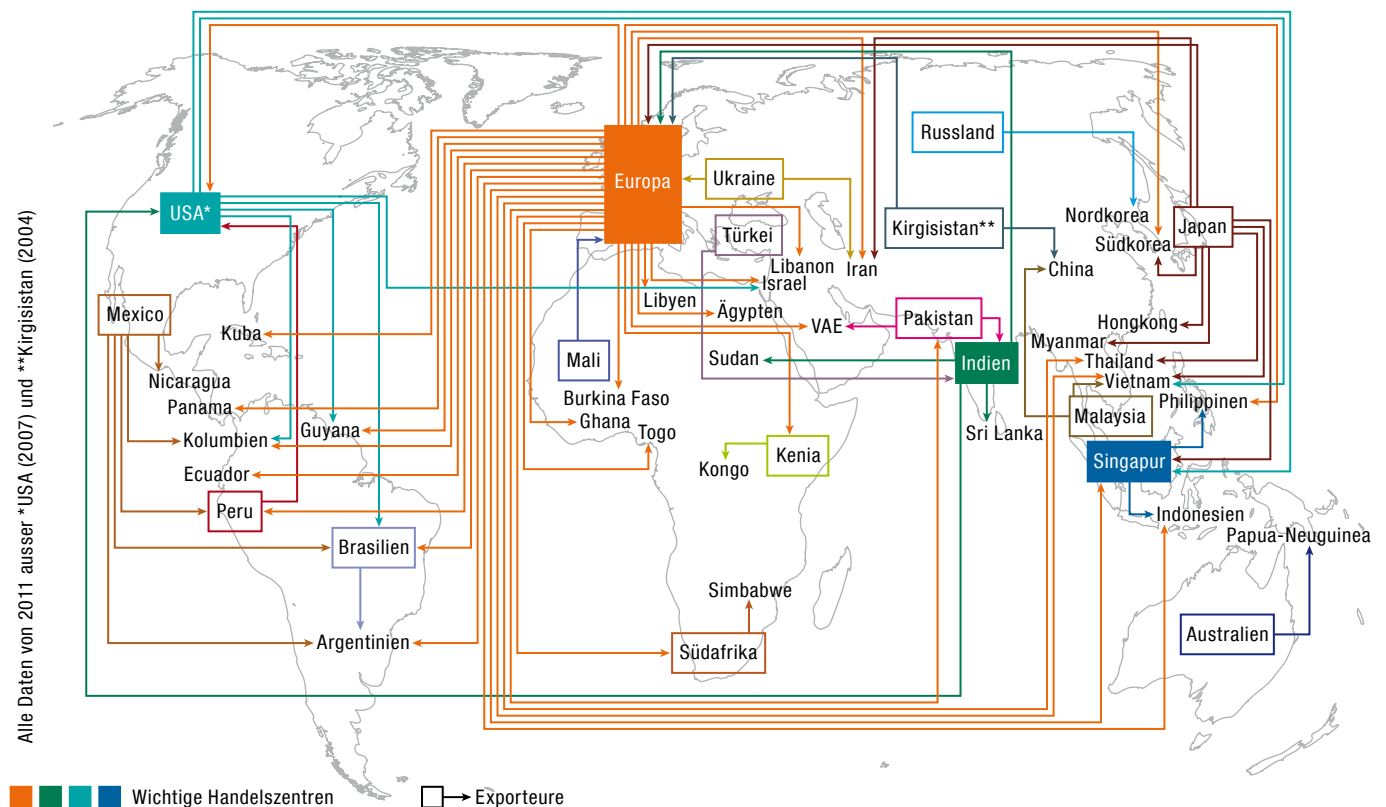


Schweizerische Gesamtexporte: 203,4 Mrd. CHF (2010)

Quelle: OZD 2011

Abb. 5.3b > Die weltweiten Handelsflüsse von Quecksilber

Chemikalien wie Quecksilber werden weltweit gehandelt. Einheitliche Regelungen haben somit einen grossen Einfluss auf den Schutz der Umwelt und den fairen Handel.



Quelle: Darstellung BAFU 2011, basierend auf ZÖI Network 2011 und UN Comtrade 2011

Institute for Training and Research UNITAR), die Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization FAO), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization WHO) und die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization ILO). Die wichtigsten Institutionen, die sich auf globaler Ebene mit Chemikalien- und Abfallpolitik befassen, sind im Interorganisationsprogramm für sicheres Chemikalienmanagement (Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals IOMC) zusammengefasst.

Auf regionaler Ebene bestehen weitere wichtige Abkommen und Instrumente wie das Protokoll über persistente organische Schadstoffe (1998) der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) oder das Protokoll zu Schwermetallen (1998),²⁵ die REACH-Verordnung²⁶ der EU und das Chemikalienprogramm der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD).

Durch bedeutendes Mitwirken der Schweiz wurde 2009 an der 25. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates beschlossen, ein neues Abkommen für Quecksilber auszuhandeln. Die Verhandlungen der neuen Konvention haben im Juni 2010 begonnen und sollten 2013 abgeschlossen werden.

Mit zunehmender Dichte an Regulierungen und Institutionen wurde – auf Initiative der Schweiz – auf internationaler Ebene ein Prozess zur besseren Nutzung von Synergien im Chemikalien- und Abfallregime gestartet. 2010 hielten die drei zentralen Konventionen – die Stockholmer, die Rotterdamer und die Basler Konvention – eine simultane Vertragsparteienkonferenz ab, an der eine gemeinsame Sekretariatsleistung beschlossen und gemeinsame Dienstleistungen verabschiedet wurden.

Eine neue globale Herausforderung ist durch synthetische Nanomaterialien entstanden, die mittlerweile weltweit in unzähligen Produktbereichen verwendet werden. Die Gefährdung von Mensch und Umwelt während der Herstellung und die umweltgerechte Entsorgung sind noch ungelöste Probleme. Erste Schritte zur Entwicklung eines globalen Ansatzes für dieses neue Thema werden gemäss Schweizer Vorschlag im Rahmen der globalen Chemikalienstrategie unternommen. Im Bereich Abfall ist der nachhaltige Umgang mit Elektronik- und Elektroschrott ein aktuelles und zentrales Problem. Ein erfolgreicher Ansatz für diese Herausforderung bietet der öffentlich-private Partnerschaftsansatz, der im Zusammenhang der Basler Konvention Akteure der Privatwirtschaft auf freiwilliger Basis einbezieht, um unter anderem Richtlinien für Hersteller bestimmter elektronischer Produkte zu erarbeiten.

Des Weiteren wird gegenwärtig über eine Erweiterung des Montrealer Protokolls um klimarelevante Gase diskutiert, die auch Ozon zerstörende Wirkung haben.

Interessen

Die Schweiz ist ein wichtiger Standort der chemischen Industrie und Forschung.²⁷ Ein aktiver Beitrag der Schweiz an ein wirksames und umfassendes internationales Chemikalien- und Abfallregime ist im Interesse dieses Standortes und seines Rufes. Dabei geht es um den Schutz von Mensch und Umwelt vor den schädigenden Auswirkungen von Chemikalien und Abfällen. Dazu gehören zwingend funktionierende Rahmenbedingungen für die sichere Nutzung von Chemikalien über deren ganzen Lebensweg. Neben diesem Lebenszyklusansatz sind das Vorsorge- und das Verursacherprinzip besonders bedeutsam.

Auch als Gaststaat der zentralen Institutionen und Sekretariate des globalen Chemikalien- und Abfallregimes trägt die Schweiz eine besondere internationale Verantwortung.

Da in der Schweiz wirksame und im internationalen Vergleich hohe Umweltstandards gelten, ist es zudem im Interesse der Schweiz, durch internationale Regelungen Wettbewerbsverzerrungen einzuschränken.

Ziele

Die Schweiz verfolgt das Ziel, ein umfassendes, kohärentes, effektives und effizientes internationales Chemikalien- und Abfallregime zu etablieren. Dazu müssen die bestehenden Regeln weiterentwickelt und Lücken geschlossen werden:

In die Rotterdamer und die Stockholmer Konvention sowie in das Montreal-Protokoll und das UNECE-Protokoll zu persistenten organischen Schadstoffen sollen *weitere gefährliche Stoffe* aufgenommen werden. Ausserdem will die Schweiz die Problematik der *Nanotechnologie und Nanopartikel* im SAICM einbringen. Sie setzt sich auch für eine globale Regulierung für *Schwermetalle* ein, was durch die Ausdehnung des Mandats der Quecksilberkonvention auf Schwermetalle erreicht werden könnte.

Im Abfallbereich strebt die Schweiz eine Weiterentwicklung der Basler Konvention von einer reinen «Abfallkonvention» zu einem Instrument für eine *nachhaltige Ressourcen- und Materialbewirtschaftung* an und realisiert ausserdem konkrete Partnerschaftsinitiativen im Bereich *Elektronik- und Elektroschrott*. Die Schweiz unterstützt das von ihr gemeinsam mit Indonesien initiierte Massnahmenpaket («Country-led Initiative» CLI), um den Export gefährlicher Abfälle in Länder, die diese nicht sicher bewirtschaften können, effektiv zu unterbinden.

Zur *Verbesserung der Kohärenz und Effizienz* sollen Widersprüche zwischen den Instrumenten im Chemikalien- und Abfallregime abgebaut und Synergien besser und systematischer genutzt werden. Strategisches Ziel ist es, dass die Politikweiterentwicklung und Politikumsetzung der Basler, der Rotterdamer und der Stockholmer Konvention kohärent und aufeinander abgestimmt erfolgt. Der Synergienprozess

soll aber auch über die bestehenden Konventionen hinaus ausgeweitet werden. So setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die neue Quecksilberkonvention in den bestehenden Chemikalien- und Abfallcluster eingebaut wird. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass einschlägige Politikbereiche wie beispielsweise die Gesundheits-, die Agrar-, die Wirtschafts- und die Entwicklungspolitik einen Beitrag zur Chemikalien- und Abfallpolitik leisten. Um ein effektives Chemikalien- und Abfallregime zu erreichen, ist die Umsetzung der bestehenden Abkommen und Instrumente zentral. Sie ist vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern häufig noch unvollständig. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Finanzierung. Die Schweiz setzt sich deshalb für eine Erhöhung des Anteils des neuen Chemikalienfensters im Globalen Umweltfonds (Global Environment Facility GEF) zur Finanzierung von Programmen im Chemikalien- und Abfallbereich ein. Schliesslich wird eine weiterreichende Umsetzung von REACH diskutiert.

Nächste Schritte

- > An den Vertragsparteienkonferenzen der Stockholmer, der Rotterdamer und der Basler Konvention sowie an den Treffen des UNEP-Verwaltungsrates sollen weitere Schritte zur konsequenten Umsetzung und Weiterentwicklung der Beschlüsse zur Stärkung der Synergien zwischen den drei zentralen Konventionen eingeleitet werden. Zudem wird sich die Schweiz dafür einsetzen, dass der Synergienprozess über die bestehenden Konventionen hinaus auf weitere Instrumente und Institutionen im Bereich Chemikalien und Abfall ausgeweitet wird.
- > Im Verhandlungsprozess der neuen Quecksilberkonvention setzt sich die Schweiz für umfassende, griffige Regeln betreffend Quecksilber sowie für eine Ausweitung des Synergienprozesses auf diese Konvention ein. Dazu leitet die Schweiz eine Gruppe gleich gesinnter Staaten.
- > An der dritten Sitzung der Internationalen Chemikalienkonferenz des SAICM im Jahr 2013 soll die Nanoproblematik eingebracht und fix in dessen Arbeitsprogramm aufgenommen werden. Zudem soll eine Lösung für die langfristige Finanzierung des SAICM gefunden werden.
- > 2013 finden die Vertragsparteienkonferenzen der Stockholmer, der Rotterdamer und der Basler Konvention voraussichtlich gleichzeitig in der Schweiz statt.

5.4 Wasser

Grundlagen

Als grundlegende natürliche Ressource ist Wasser ein Schlüsselfaktor der nachhaltigen Entwicklung. Ohne die Seen und Grundwassereinzugsgebiete mitzuzählen, gibt es über 260 grenzüberschreitende Einzugsgebiete von Flüssen, die 40 % der Landmasse bedecken, 40 % der Weltbevölkerung erreichen und 60 % des Trinkwassers zur Verfügung stellen. Die Industriestaaten führen immer mehr Güter und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern ein und lagern dabei die Probleme aus, die mit dem wachsenden Wasserfussabdruck (dem kumulierten virtuellen Wassergehalt aller Güter und Dienstleistungen, die von einem Akteur konsumiert oder genutzt werden) verbunden sind. So sind sie mitverantwortlich für eine Verschärfung der Wasserkrise in vielen Entwicklungsländern.

Die Wasserkrise hat ihre Ursache einerseits in einer falschen Bewirtschaftung des hydrologischen Zyklus. Dazu gehören ein ungenügender Schutz der wasserproduzierenden Ökosysteme, Übernutzung, Verschwendung, Verschmutzung durch Chemikalien, fehlende Abwasserreinigung und eine ungleiche Verteilung. Überdies ist auch das Bevölkerungswachstum von Bedeutung. Bis 2025 werden 1,8 Milliarden Menschen in Regionen mit absolutem Wassermangel und zwei Drittel der Menschheit in Gebieten mit Wasserstress leben. Zudem verursachen Überschwemmungen und durch Niederschläge ausgelöste Erdrutsche Zerstörung und Todesopfer. Auch die Bewirtschaftung von grenzüberschreitenden Gewässern birgt ebenfalls ein grosses Konfliktpotenzial: Sie kann zu Auseinandersetzungen zwischen Ländern führen und Migrationsströme auslösen. Der Klimawandel wird das Wasser besonders stark betreffen und die Wasserkrise noch verstärken.

Die Mehrzahl der internationalen Umweltkonventionen hat einen Einfluss auf das Wasser. Allerdings ist das Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete die einzige globale Konvention, die in Kraft ist und wenigstens teilweise Wasser betrifft. Die UNECE-Wasserkonvention (Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der UNO-Wirtschaftskommission für Europa UNECE) ist das wichtigste regionale Instrument. Das dazugehörige Protokoll zu Wasser und Gesundheit ist ein weltweit einmaliges Instrument, da es wasserbedingte Krankheiten durch den Schutz des hydrologischen Kreislaufs, durch einen besseren Zugang zu Trinkwasser und durch die Verpflichtung zur Abwasserreinigung vermindert.

Interessen

Die internationale Wasserpolitik setzt sich die integrierte Wasserbewirtschaftung der nationalen und grenzüberschreitenden Gewässer und ihrer Einzugsgebiete zum Hauptziel. Die Schweiz als «Wasserschloss Europas», in der vier der grössten

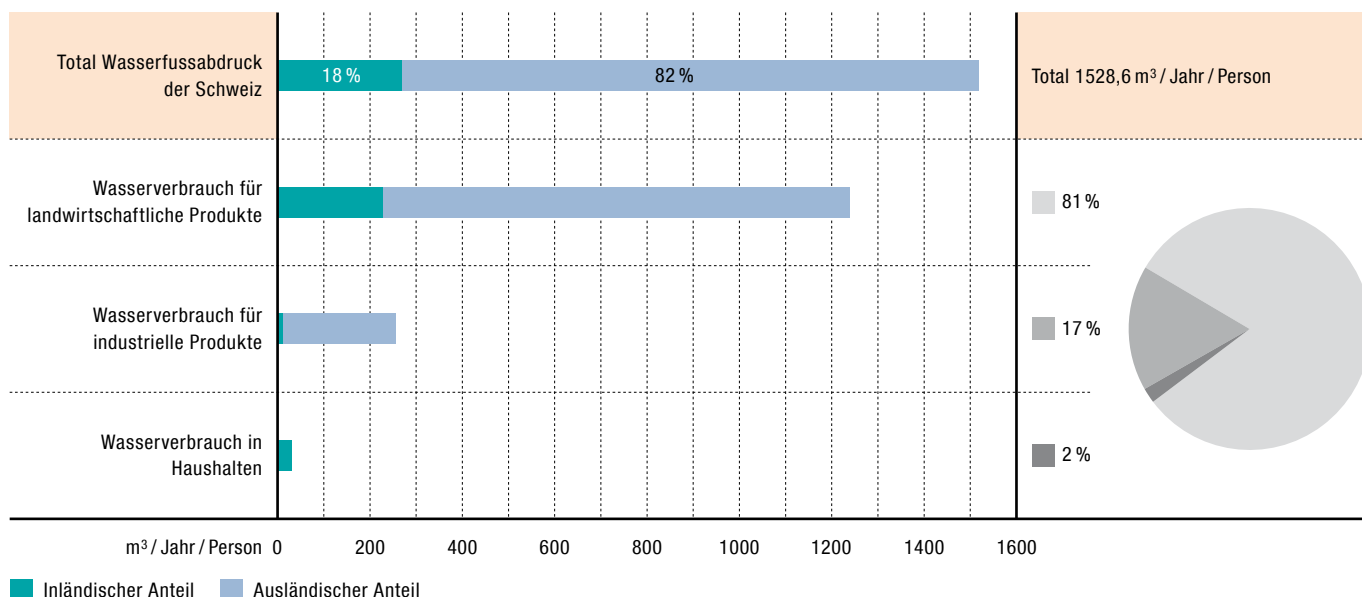
²⁵ Beide Protokolle gehören zu dem Übereinkommen der UNECE über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (1979).

²⁶ REACH steht für Registration, Evaluation, and Authorisation of Chemicals.

²⁷ Chemische Produkte sind der grösste Exportbereich der Schweiz. Der Weltumsatz der zehn grössten chemischen und pharmazeutischen Firmen der Schweiz betrug 2009 149 Milliarden Franken.

Abb. 5.4 > Wasserfussabdruck und virtueller Wasserverbrauch der Schweiz

Der Wasserfussabdruck bezeichnet den gesamten Wasserverbrauch einer Gesellschaft. Er berücksichtigt das für die Herstellung von Konsumgütern verwendete Wasser (virtuelles Wasser). Bei landwirtschaftlichen Produkten wie Baumwolle oder Nahrungsmitteln importiert die Schweiz beträchtliche Mengen virtuellen Wassers aus dem Ausland.



Quelle: Mekonnen und Hoekstra 2011

Flüsse Europas entspringen, hat ein Interesse, die ihr zukommende Verantwortung zu übernehmen und das Wasser, das zu den Nachbarländern fliesst, zu schützen.

Die Schweiz wünscht aber auch, dass Wasser regional und auch global nachhaltig geschützt wird. Laut einer globalen Studie sind etwa 80 % des virtuellen kumulierten Wasserkonsums der Schweiz (oft aus Entwicklungsländern) importiert.²⁸ Folglich trägt die Schweiz eine Verantwortung für eine verbesserte Wasserbewirtschaftung ausserhalb ihrer Grenzen. Zudem ist sie am Schutz und an einer nachhaltigen Nutzung der Biodiversität der Meere interessiert – auch um den Fischbestand sicherzustellen.

Als Mitglied der entsprechenden Kommissionen setzt die Schweiz auch regionale Abkommen mit Nachbarländern zu grenzüberschreitenden Gewässern um (z.B. in der gemeinsamen Rheinkommission oder in den internationalen Kommissionen zum Schutz des Genfer-, des Boden- und des Luganersees sowie des Lago Maggiore). Die internationalen Prozesse wie das globale Weltwasserforum, die wasserbezogenen Arbeiten der Kommission für eine nachhaltige Entwicklung des UNO-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme UNEP), der Weltorganisation für Meteorologie, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and De-

velopment OECD) sowie der Wasserdirektoren Europas erlauben der Schweiz, sich in die internationalen politischen Diskussionen einzubringen und Informationen und Erfahrungen auszutauschen.

Ziele

Das internationale Wasserregime und die Synergien mit andern Konventionen, Institutionen und Prozessen müssen durch eine kohärente Wasserpolitik gestärkt werden. Die Schweiz fördert den Einbezug von Akteuren, die sich mit angrenzenden Themen wie Raumplanung und den verschiedenen Ökosystemen im Einzugsgebiet beschäftigen.

Prioritäten in den internationalen Prozessen sind für die Schweiz:

- > integriertes Wassermanagement;
- > die Anpassung des Wassermanagements an Dürre und Hochwasser als Folge des Klimawandels;
- > unterirdische Gewässer sowohl in qualitativer wie quantitativer Hinsicht;
- > Mikroverunreinigungen und Nährstoffbelastungen.

Um das Thema Wasser auf höchster politischer Ebene zu verankern, treibt die Schweiz die Gründung eines globalen intergouvernementalen Prozesses für Wasser unter dem Dach der UNO voran («Wasserforum der Vereinten Nationen»).

Dieses soll auch für Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations NGOs) offen sein und auch den Austausch zwischen den Regionen verbessern.

Zum Schutz und für die nachhaltige Nutzung voneinander abhängiger Ökosysteme (Böden, Wälder und Feuchtgebiete) engagiert sich die Schweiz für die Umsetzung eines Ansatzes, der auf Einzugsgebiete abstellt. Dabei sind ökonomische Instrumente wie Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen und die Partnerschaft mit dem Privatsektor wichtig. Zudem muss besonders das grenzüberschreitende Wassermanagement an die Auswirkungen des Klimawandels angepasst werden.

Die Schweiz setzt sich für eine Ausweitung der UNECE-Wasserkonvention auf globaler Ebene ein. Ausserdem unterstützt sie deren Ratifikation und Umsetzung in Zentralasien, was die politischen Spannungen in dieser Region reduzieren dürfte. Sie fördert die Zusammenarbeit der Länder der UNECE mit den Ländern im Einzugsgebiet, die ausserhalb der UNECE-Region liegen.

Die Schweiz verhält sich solidarisch mit Entwicklungsländern. Sie setzt sich für eine harmonisierte, solidarische und effektive internationale Wasserpolitik ein. Die Schweiz verfügt über ein grosses Wissen im Wassermanagement, an dem sie andere Länder teilhaben lässt. Ausserdem liefert die Schweiz auch qualitativ hochstehende Daten für internationale Berichte.

Nächste Schritte

- > Während ihrer Präsidentschaft der UNECE-Wasserkonvention von 2009 bis 2012 organisiert die Schweiz auf regionaler und globaler Ebene Seminare zur Bezahlung von Ökosystemdienstleistungen, aus denen Pilotprojekte hervorgehen sollen.
- > Im Rahmen des ministeriellen Prozesses der UNECE «Umwelt für Europa» wird sie sich für eine Wasserstrategie für die paneuropäische Region einsetzen.
- > Am globalen Wasserforum und an Sitzungen der Kommission für nachhaltige Entwicklung setzt sich die Schweiz dafür ein, dass ihre Hauptanliegen behandelt werden.
- > Die Schweiz setzt sich ausserdem dafür ein, dass UNEP in nächster Zukunft das Sekretariat der Ramsar-Konvention stellen wird und nicht mehr die Weltnaturschutzunion (International Union for Conservation of Nature IUCN).
- > Auf bilateraler Ebene stehen die Zusammenarbeit in den grenzüberschreitenden Kommissionen und die Konkretisierung der Zusammenarbeit beispielsweise mit China im Rahmen des 2009 abgeschlossenen Memorandum of Understanding (MoU) im Vordergrund.

5.5 Wälder

Grundlagen

Wälder sind ein wichtiger Pfeiler für die ökologische Stabilität und die ökonomische und soziale Entwicklung. Sie sind zentral für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, die gute Regierungsführung, das soziale Gleichgewicht, den Kampf gegen die Armut und die Generierung von Einkommen und Arbeit.²⁹

Der Rückgang der Waldbedeckung führt verstärkt zu Naturkatastrophen, stört den hydrologischen Zyklus, verringert die Biodiversität und erhöht die Auswirkungen des Klimawandels. So trägt die Entwaldung rund 25 % zum globalen Treibhausgasausstoss bei. Die globale Übernutzung und Zerstörung der Wälder stellt eine wachsende Bedrohung dar, die zur Verarmung von lokalen Bevölkerungsgruppen, zu sozialen Problemen und zu Migration führen kann.

Die Entwaldung betrifft vor allem Regenwälder (jährlich 200 000 km²). Die Gründe sind Exporte von Tropenholz, die Umwandlung in Agrarland zum Anbau von Nahrungsmitteln, Biotreibstoffen oder anderen Exportprodukten sowie fehlende Alternativen zu Holz als Energiequelle. Haupthindernisse für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder ist in vielen Ländern eine ungenügende Gouvernanz: unklare Eigentums- und Nutzungsrechte, mangelndes Zusammenspiel der lokalen, subnationalen und nationalen Ebenen sowie die fehlende Partizipation der lokalen Bevölkerung.

Die bedeutende Anzahl parlamentarischer Vorstösse zum Schutz der Regenwälder, der CO₂-Speicherung in Holzprodukten, dem Handel mit illegal geschlagenem Holz oder einer Deklarationspflicht sowie die vielen Briefe von Bürgerinnen und Bürgern reflektieren das Bedürfnis eines grossen Teils der schweizerischen Bevölkerung nach einem aktiven internationalen Engagement der Schweiz zugunsten des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Wälder weltweit.

Das multilaterale System kennt verschiedene globale Abkommen und einige internationale Foren und Prozesse, deren Geltungsbereich auch Schutz und Nutzung der Wälder betreffen. Auf globaler Ebene engagiert sich die Schweiz im Waldforum der Vereinten Nationen (United Nations Forum on Forests UNFF), in der internationalen Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organization ITTO), für die Desertifikationskonvention, die Ramsar-Konvention für Feuchtgebiete, das Artenschutzübereinkommen (Convention on International Trade in Endangered Species CITES), im Waldkomitee der Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO) sowie auf regionaler Ebene in der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa, die neu Forest Europe heisst, im Holzkomitee der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United

²⁹ Mekonnen, M. M. und Hoekstra, A. Y. (2011): National water footprint accounts: the green, blue and grey water footprint of production and consumption. Value of Water Research Report Series No. 50, UNESCO-IHE. Delft.

Nations Economic Commission for Europe UNECE) und in der europäischen Forstkommision der FAO.

Interessen

Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einem effektiven internationalen Waldregime, das die nachhaltige Nutzung der Wälder fördert und sicherstellt. Die Multifunktionalität der Wälder liefert den Entwicklungsländern und auch der Schweiz vielfältige Güter und Dienstleistungen im Bereich der Wasserwirtschaft, der Energie (Brennholz), der Landwirtschaft (Agroforstwirtschaft), der Erhaltung der Böden, der Biodiversität und des Klimas; auch dient der Wald als Erholungsraum. Die Sicherstellung der Multifunktionalität der Wälder trägt zur Armutsverringerung bei und hilft, soziale Unruhen und Migration zu verhindern.

Für die Schweiz ist es wichtig, Holz importieren zu können, das aus nachhaltiger und legaler Produktion stammt. Da die Schweizer Holzindustrie hohe nationale Umweltstandards erfüllen muss, sind internationale Standards für ihre Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung.

Für die schweizerische pharmazeutische Forschung ist es bedeutsam, sich einen Zugang zu lokalen genetischen Ressourcen der Wälder zu sichern.

Ziele

Das internationale Waldregime und die Synergien zwischen den betreffenden Konventionen, Institutionen und Prozessen müssen gestärkt werden, um eine kohärente Waldpolitik auf globaler und regionaler Ebene zu fördern. Rechtlich bindende Instrumente wie regionale und globale Konventionen sind hierfür wichtig. Die Schweiz strebt zunächst eine paneuropäische Waldkonvention im Rahmen der UNECE an. Die globale Waldfläche muss erhalten und nachhaltig bewirtschaftet werden (Sustainable Forest Management SFM), um deren vielfältige Ökodienstleistungen zu sichern. Die Schweiz setzt sich ausserdem für eine dezentrale Waldbewirtschaftung und eine bessere Gewährleistung der Bodenrechte ein, was eine nachhaltige Waldbewirtschaftung fördert.

Nächste Schritte

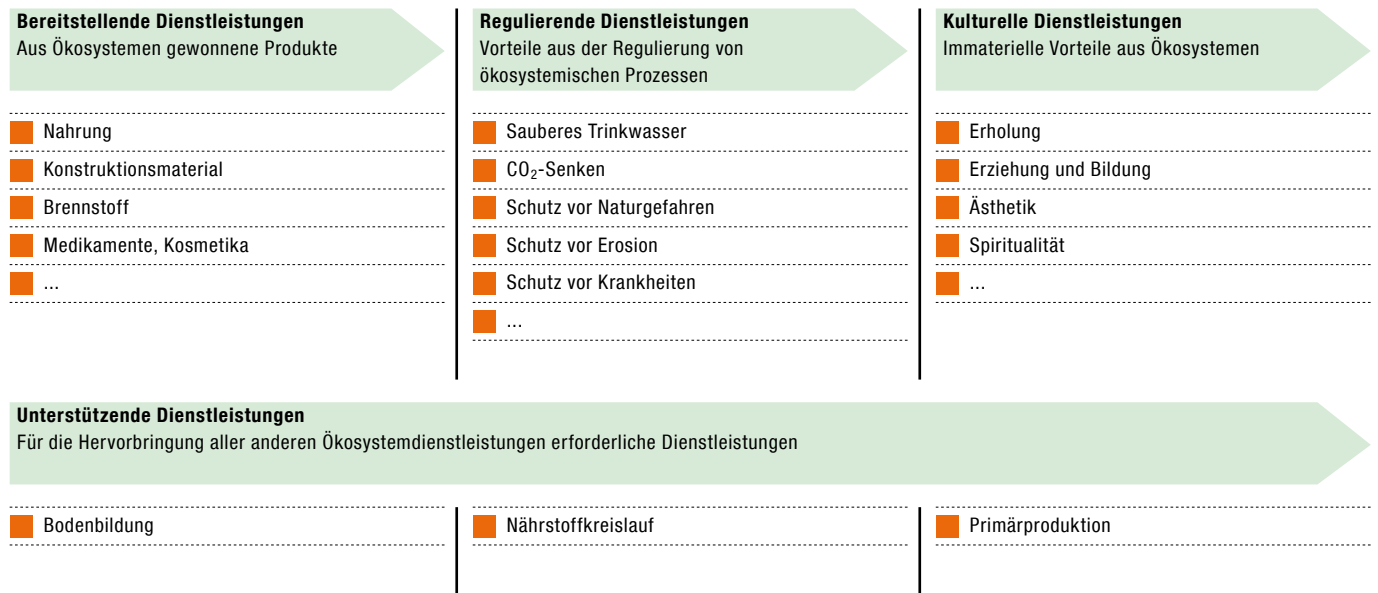
- > Im Rahmen der UNFF führt die Schweiz in allen Weltregionen Seminare zur dezentralisierten Waldbewirtschaftung und zur Reduktion von durch Entwaldung bedingten Treibhausgasemissionen und hält die Resultate in einem Bericht fest.
- > Die Schweiz verteidigt die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die Sicherung der Bodenrechte an den Treffen der UNFF und bei der Behandlung von Waldthemen in der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development CSD).

- > In den Klimaverhandlungen zur Regelung nach dem Auslauf des Kyoto-Protokolls, zu REDD+ und den Arbeiten der Biodiversitätskonvention zum Thema Wald bringt die Schweiz ihre Positionen ein.
- > Die Schweiz ist aktiv an der Verhandlung einer möglichen europäischen Waldkonvention im Rahmen des Forest Europe-Prozesses beziehungsweise im Rahmen der UNECE beteiligt. Durch regionale und globale Seminare fördert die Schweiz die intersektorielle Zusammenarbeit Wald-Wasser zum Beispiel hinsichtlich der Bezahlung für Ökosystemdienstleistungen.
- > Im Zuge der anstehenden Überprüfung des UNFF setzt sich die Schweiz für eine globale Waldkonvention ein.

²⁹ Siehe FAO (2011): The State of the World's Forest. Rom. www.fao.org/docrep/013/i2000e/i2000e.pdf

Abb. 5.5a > Die Ökosystemdienstleistungen des Waldes

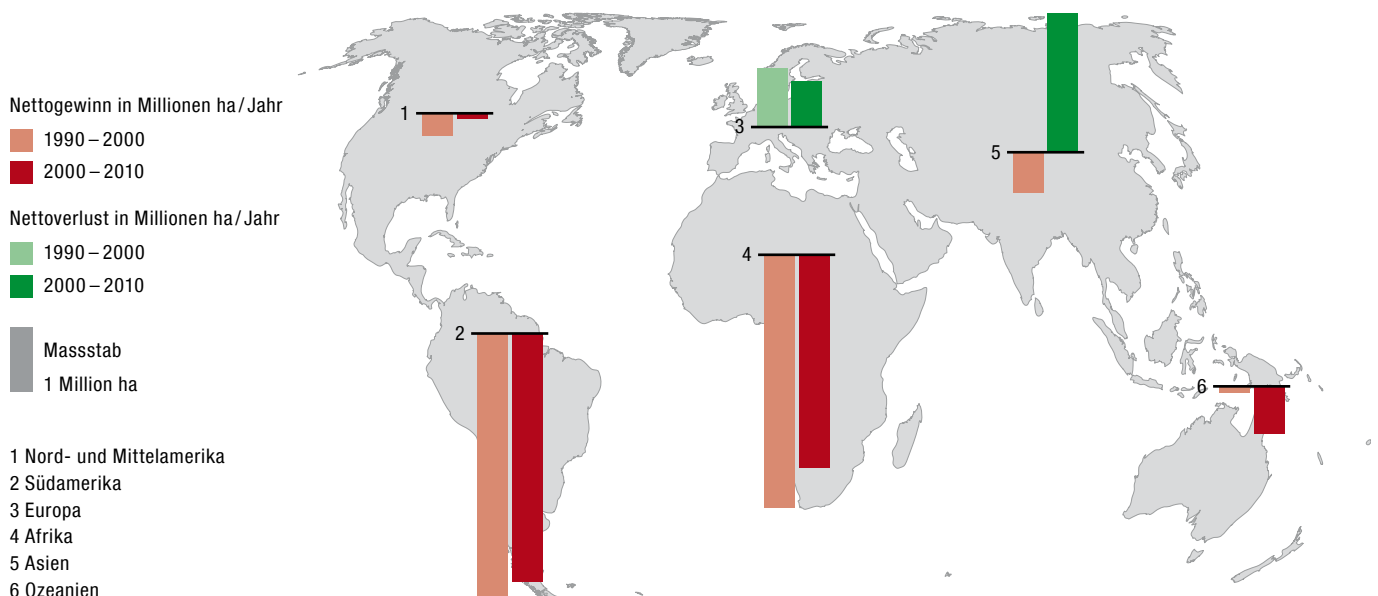
Das Ökosystem Wald bringt viele Güter und Dienstleistungen hervor, die teils direkt dem Menschen zugutekommen, teils weitere Leistungen ermöglichen. Neben dem direkten wirtschaftlichen Nutzen schützt der Wald vor Naturgefahren, Krankheitserregern und Erosion. Weiter reinigt er Wasser und dient als Ort der Erholung und Bildung.



Quelle: Millennium Ecosystem Assessment 2005

Abb. 5.5b > Veränderung der Waldfläche nach Kontinentalregionen

Die Entwaldung schreitet in Südamerika, Afrika und Ozeanien in besorgniserregendem Ausmass fort. Der Regenwald ist davon besonders betroffen. Während dieser in Südamerika oftmals landwirtschaftlichen Produktionsflächen weichen muss, wird in Afrika Holz vielerorts als primäre Energiequelle genutzt.



Quelle: FAO 2011

5.6 Luft

Grundlagen

Die Luftreinhaltepolitik will durch saubere Luft die Gesundheit der Bevölkerung sicherstellen, die Überlastung der Ökosysteme durch Stickstoffverbindungen oder Schwermetalle aus der Luft vermindern sowie die Belastung der Atmosphäre vorsorglich so tief wie möglich halten. Diese wirkungsbezogenen Ziele bedingen, dass Luftschadstoffe an der Quelle reduziert werden, sowohl auf nationaler als auf internationaler Ebene.

Massnahmen auf nationaler Ebene haben namhafte Reduktionen primärer Luftschadstoffe (wie Schwefel, Blei, Stickoxide oder flüchtige organische Verbindungen) gebracht. Zur Reduktion der sekundären Schadstoffe wie zum Beispiel Ozon, die durch chemische Umwandlung der primären Schadstoffe entstehen, braucht es hingegen Abkommen auf kontinentaler Ebene.

Im Bereich Luft ist global insbesondere die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization WHO) aktiv. Auf regionaler Ebene sind es die UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe UNECE) und – im Rahmen der EU – die Europäische Umweltagentur (Europäische Umweltagentur EUA).

Das einzige rechtsverbindliche Abkommen im Bereich Luftreinhaltung ist die regionale UNECE-Konvention von Genf über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution CLRTAP) aus dem Jahr 1979.³⁰ Sie umfasst 48 europäische Staaten sowie die EU, die USA und Kanada. Sie wurde durch acht Protokolle konkretisiert, die Massnahmen zur Emissionsreduktion für Schwefel, Stickoxide, Ammoniak, flüchtige organische Verbindungen, Schwermetalle und persistente organische Schadstoffe vorschreiben. Die Schweiz hat die Konvention und alle Protokolle ratifiziert.

Da die Staaten der EU sowie die Europäische Kommission im Rahmen der UNECE zusammenarbeiten, hat die Schweiz als UNECE-Mitglied die Möglichkeit, zur Weiterentwicklung der Luftreinhaltung in Europa beizutragen und die Einführung abgestimmter Massnahmen zur Reduktion der Emissionen von Luftschadstoffen zu unterstützen.

Interessen

Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einem gut funktionierenden internationalen Regime zur Begrenzung der Luftverschmutzung in Europa, da sie direkt von gesundheits-schädlichen Emissionen anderer Länder betroffen ist. Für die Schweiz ist es unerlässlich, dass alle europäischen Länder verbindliche Verpflichtungen unternehmen, um die übermässige Luftbelastung durch Feinstaub und Ozon im Sommer zu reduzieren. Das Gleiche gilt für die Stickstoffverbindungen wie Ammoniak aus der Landwirtschaft, die eine Beeinträch-

tigung der Biodiversität bewirken können. International verbindliche Regelungen in diesem Bereich stellen schliesslich faire Rahmenbedingungen für die schweizerische Wirtschaft und eine vernünftige Innovationsförderung sicher.

Als wissenschaftliche Basis für die Abstützung der Genfer Luftreinhaltekonvention wurden sieben internationale Kooperationsprogramme zur Erforschung der Auswirkungen von Luftschadstoffen in verschiedenen Schadensbereichen (Wald, Gewässer, Materialien, Ökosysteme und so weiter geschaffen. Die Schweiz ist in diesen Programmen sehr aktiv vertreten und erhält so nützliche Grundlagen für die Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung der nationalen und internationalen Luftreinhaltepolitik.

Ziele

Das Hauptziel der internationalen Luftreinhaltepolitik der Schweiz ist die weiträumige Reduktion der sekundären Luftschadstoffe (Ozon, PM10 und Stickstoffverbindungen) durch die Umsetzung der Genfer Luftreinhaltekonvention und ihrer acht Protokolle. Durch diese Abkommen werden die Emissionen von Luftschadstoffen auf gesamteuropäischer Ebene reduziert, was sich auch auf die Luftqualität in der Schweiz positiv auswirkt.

Ausserdem engagiert sich die Schweiz aktiv für die Revision des Göteborger Protokolls von 1999 betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon. Neu sollen auch Feinstaub und kurzlebige klimaaktive Substanzen wie Russ aufgenommen werden. Zudem müssen neue nationale Emissionsobergrenzen für Schwefelverbindungen, Stickoxide, Ammoniak, flüchtige organische Verbindungen und Feinstaub mit Zeithorizont 2020 erarbeitet werden. Die Emissionsgrenzwerte für stationäre und mobile Quellen müssen an den Stand der Technik angepasst werden.

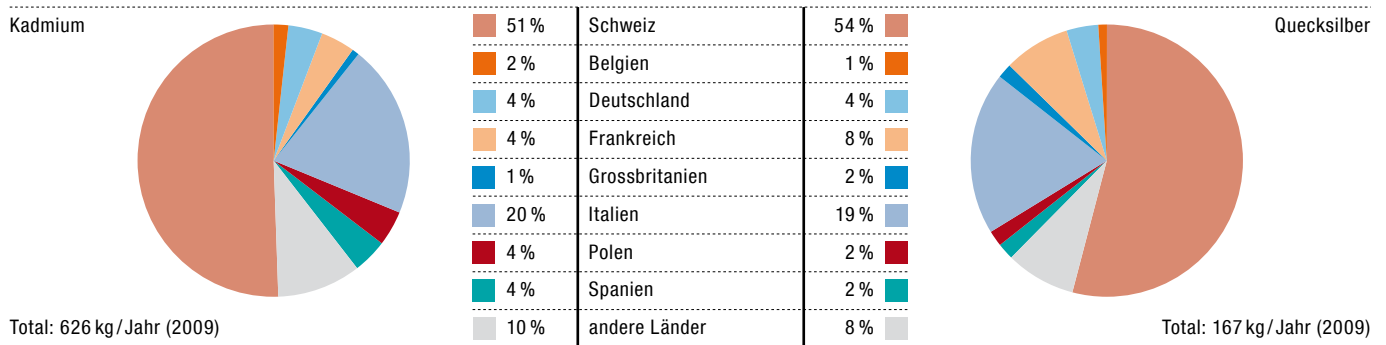
Nächste Schritte

- > Schrittweise Revision und Ergänzung des Protokolls über persistente organische Schadstoffe von 1998. Ratifikation der ersten Ergänzung zum Protokoll vom Dezember 2009, die 7 neue Substanzen enthält. Die Verhandlungen über den Abschluss der zweiten Ergänzung, die 5 weitere Substanzen betrifft, sind für 2012 vorgesehen.
- > Revision des Schwermetall-Protokolls von 1998 bis Ende 2012. Sie betrifft Verschärfungen der Emissionsgrenzwerte und Beschränkungen für die Verwendung von quecksilberhaltigen Produkten.
- > Revision des Göteborg-Protokolls von 1999 zur Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon.

³⁰ SR 0.814.32.

Abb. 5.6a > Herkunftsanalyse der Kadmium- und Quecksilberablagerungen in der Schweiz

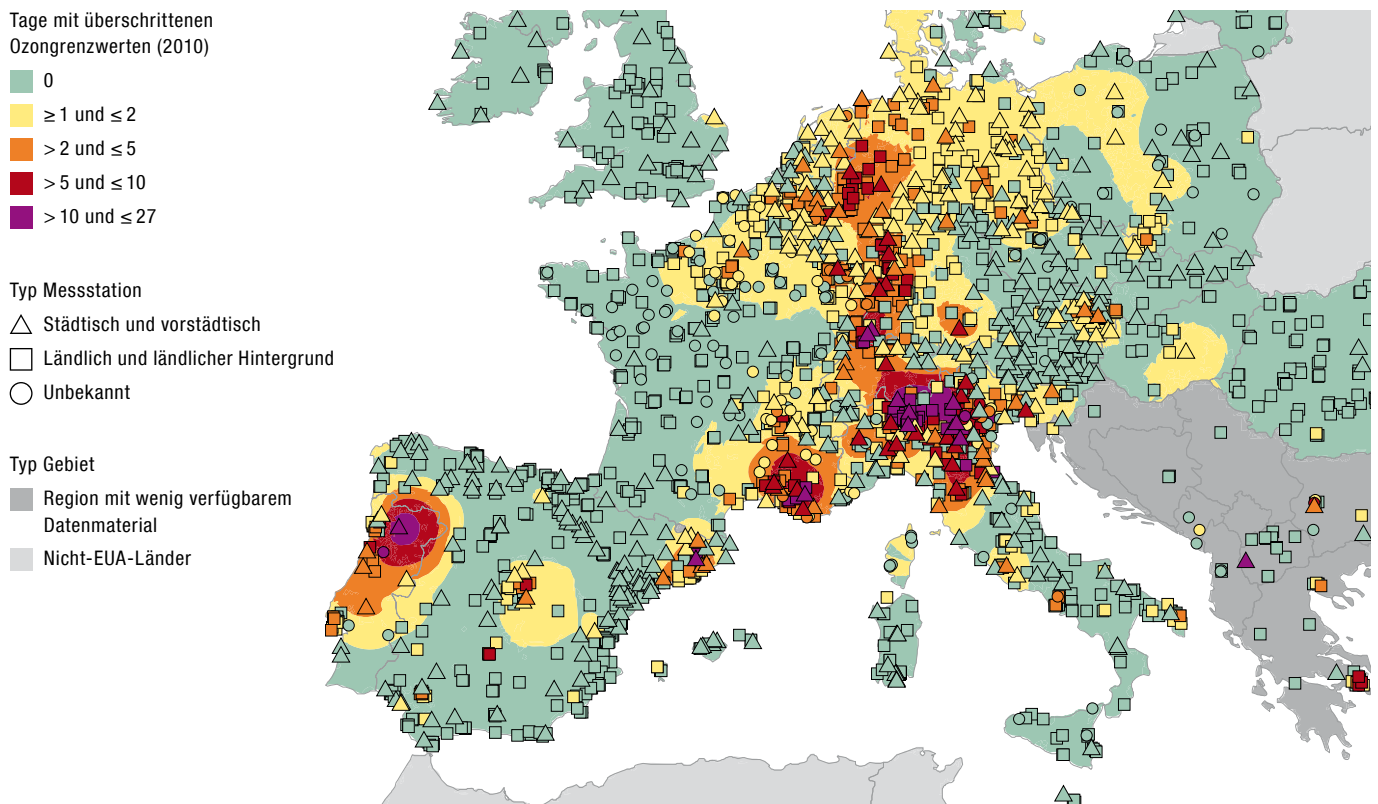
Schwermetalle wie Kadmium und Quecksilber werden unter anderem durch die Atmosphäre über Landesgrenzen hinweg verfrachtet. So tragen die vorherrschenden Winde beispielsweise Emissionen der norditalienischen Industriezentren gegen die Alpensüdseite, wo sich diese in Niederschlägen absetzen.



Quelle: MSC East, UNECE CLRTAP 2011

Abb. 5.6b > Überschreitungen des Ozongrenzwerts in Europa im Sommer 2010

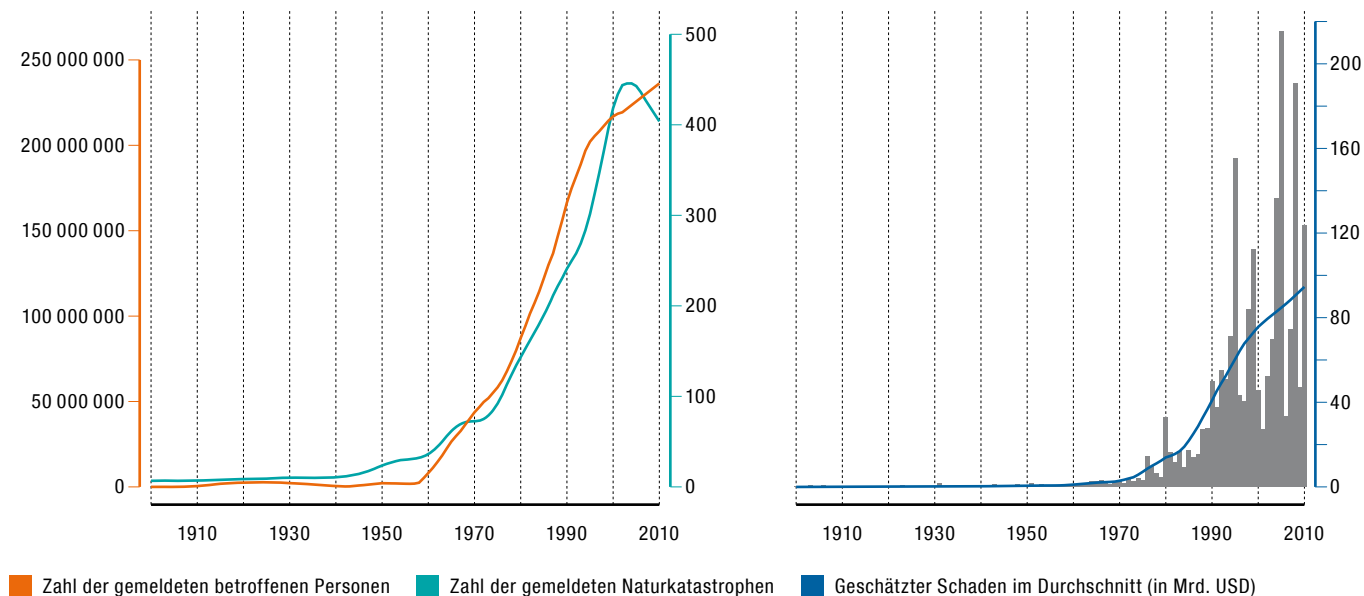
Die Konzentration von Ozon überschreitet im Sommer regelmässig den kritischen Grenzwert, besonders auf der Alpensüdseite. Die Ursachen dafür sind die längere Sonneneinstrahlung sowie die Nähe zur Grossagglomeration Mailand. Erhöhte Mengen Ozon können zu Atembeschwerden führen und die Lebenserwartung senken.



Quelle: EUA 2010

Abb. 5.7 > Zunahme der Naturkatastrophen und der dadurch verursachten Schäden

Die Zahl der weltweit gemeldeten Naturkatastrophen verdoppelte sich seit den 1980er-Jahren. Die Katastrophen betrafen im 21. Jahrhundert pro Jahr über 200 Millionen Menschen. Daneben hat die durchschnittliche jährliche Schadenssumme den Wert von 100 Milliarden US-Dollar nahezu erreicht.



Quelle: EM-DAT 2011

5.7 Sicherheit und Gefahrenprävention

Grundlagen

Die Auswirkungen von Naturereignissen wie Hochwasser, Stürme oder Erdbeben haben in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. In Industriestaaten führen solche Ereignisse oft zu hohen wirtschaftlichen Schäden. In Entwicklungs- und Transitionsländern fordern sie zusätzlich oft eine hohe Zahl an Menschenleben. Allein im Jahr 2008 starben bei meteorologischen und hydrologischen Naturereignissen wie Überschwemmungen, Zyklonen und Dürren weltweit insgesamt über 235 000 Menschen, und mindestens 214 Millionen waren betroffen.³¹ Die damit verbundenen ökonomischen Schäden beliefen sich auf über 190 Milliarden Dollar. In Europa hingegen haben Natur- und technische Katastrophen in den rund zehn Jahren zwischen 1998 und 2009 mehr als 100 000 Menschenleben gefordert und mehr als 112 Milliarden Euro Kosten verursacht.³²

Für die Schadenanfälligkeit und Vulnerabilität spielen Bevölkerungswachstum und Migration in Ballungsräumen und damit verbunden die Besiedlung gefährdeter Gebiete eine zentrale Rolle. Wegen Armut können sich Menschen nur unzureichend vor Katastrophen schützen. Falsche Landnutzungstechniken und Siedlungsdruck führen zur Ausbeutung natür-

licher Ressourcen, was zum Beispiel Hangrutschungen oder Dürren begünstigt; unzureichende Kommunikations- und Verantwortungsstrukturen der Regierungen und Verwaltungen erschweren Vorsorge und Reaktion; schliesslich verstärkt der globale Klimawandel die Gefährdung durch extreme Naturereignisse und deren Folgen.

Häufig sind die Auswirkungen von Naturereignissen grenzüberschreitend, oder die Ursachen treten wie zum Beispiel bei Starkregen in einem andern Gebiet auf als die ausgelöste Überschwemmung. Für eine effiziente Schutzstrategie ist deshalb internationale Zusammenarbeit zur Schadensminderung unumgänglich. Diese Zusammenarbeit beschränkt sich nicht nur auf Nachbarstaaten, denn auch der Austausch mit teils entfernt liegenden Ländern mit ähnlichen geographischen Gegebenheiten ist wichtig.

Auf internationaler Ebene bietet der Hyogo-Rahmenaktionsplan (Hyogo Framework for Action HFA) eine Strategie zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Länder gegen Katastrophen. Unter der UNO-Klimarahmenkonvention gibt es verschiedene Übereinkommen und Programme im Bereich der Anpassung an den Klimawandel (Kopenhagener Übereinkommen, Bali-Aktionsplan, Nairobi-Arbeitsprogramm), in denen die Naturgefahrenprävention als ein wichtiges Instrument zur Anpassung an den Klimawandel erkannt wurde.

Auf regionaler Ebene befasst sich die Taskforce zu Wasser und Klima der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe UNECE) mit grenzüberschreitendem Hochwassermanagement und dessen Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels; die UNECE-Konvention zu grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen fördert eine aktive internationale Zusammenarbeit der Vertragsparteien in der Prävention, der Vorbereitung der Bewältigung sowie während und nach derartigen Unfällen. Die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) hat allgemeine Richtlinien im Bereich der Störfallvorsorge erlassen, die alle Bereiche der Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration nach Chemieunfällen umfassen. Die EU hat sektorspezifische Initiativen und Richtlinien zu verschiedenen Gebieten der Gefahrenprävention ins Leben gerufen. Die Rahmenvereinbarung zur Katastrophenvorsorge fordert ihre Mitgliedsstaaten auf, sich in verschiedenen Bereichen der Katastrophenvorsorge (regionale Zusammenarbeit, Daten-, Informations-, und Erfahrungsaustausch, Bedarfsanalysen, Risikokarten, Frühwarnsysteme, Sensibilisierungsmassnahmen und Austausch zwischen Wissenschaft und Entscheidungsträgern) verstärkt zu engagieren. Die Hochwasserrichtlinie versucht, hochwasserbedingte Risiken in der EU zu verringern.³³

Interessen

Die Schweiz ist in hohem Mass Naturgefahren ausgesetzt, da auf engem Raum grosse Höhenunterschiede bestehen, die Niederschlagsmengen relativ gross sind und aufgrund hoher Bevölkerungsdichte gefährdete Gebiete stark besiedelt sind. Ausserdem ist die Schweiz auch von den Auswirkungen der Klimaänderung betroffen. Die Anpassung an die Klimaänderung ist eine neue Komponente in der Gefahrenprävention; deshalb ist der internationale Austausch in diesem Bereich für die Schweiz von besonderem Interesse.

Die Zusammenarbeit mit der EU wird als besonders wichtig erachtet, da dort richtungweisende Entscheidungen getroffen werden, die früher oder später auch Auswirkungen auf die Schweiz haben werden. Diese Gelegenheit sollte die Schweiz nutzen, um wichtige Prozesse so mitzugestalten, dass sie in die bevorzugte Richtung gehen.

Die Schweiz hat den Hyogo-Aktionsrahmen angenommen und sich wie andere Länder dazu bereit erklärt, vor allem exponierte und anfällige Entwicklungsländer finanziell und technisch zu unterstützen und durch Wissenstransfer die Implementierung des Hyogo-Aktionsrahmens voranzutreiben.

Ziele

Gefahrenprävention und Risikomanagement in einem internationalen Umfeld ist ein Bereich, der für die Schweiz an Be-

deutung gewinnen wird. Heute sind verschiedene nationale Akteure aktiv, aber bisher wenig vernetzt. Zur Effizienz- und Wirksamkeitssteigerung muss der Austausch unter ihnen verstärkt werden.

Weniger entwickelte Länder will die Schweiz durch Wissensaustausch und Technologietransfer im Umgang mit den Folgen der Klimaänderung und mit Naturgefahren unterstützen. Das BAFU kann hierzu reichhaltige Erfahrung im Umgang mit Naturgefahren vor allem im Gebirgsraum einbringen.

Nächste Schritte

- > Die bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern soll möglichst gebündelt werden. Dazu wird die institutionalisierte Kooperation mit bestehenden internationalen und regionalen Netzwerken gefördert.
- > Durch verstärkte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sollen nachhaltige und effiziente Schutzmassnahmen in der Schweiz und in anderen Ländern ermöglicht werden. Es ist wichtig, dabei Synergien zwischen dem internationalen Klimaprozess und anderen relevanten Prozessen sicherzustellen.
- > Für den Erfahrungs- und Informationsaustausch wird ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen. Für das BAFU ist die Zusammenarbeit vor allem mit den Nachbarländern und auf europäischer Ebene prioritär; diese soll weiter ausgebaut werden.
- > Die Schweiz verfolgt aufmerksam die Arbeit der UNO-Strategie zur Reduzierung von Naturkatastrophen (United Nations International Strategy for Disaster Reduction UNSDR), die Arbeit innerhalb der UNO-Klimarahmenkonvention, die sich auf die Risiken des Klimawandels beziehen, sowie die Arbeit des globalen Netzwerks für Klimadienstleistungen (Global Framework for Climate Services), der am 16. Kongress der Weltorganisation für Meteorologie gegründet wurde.

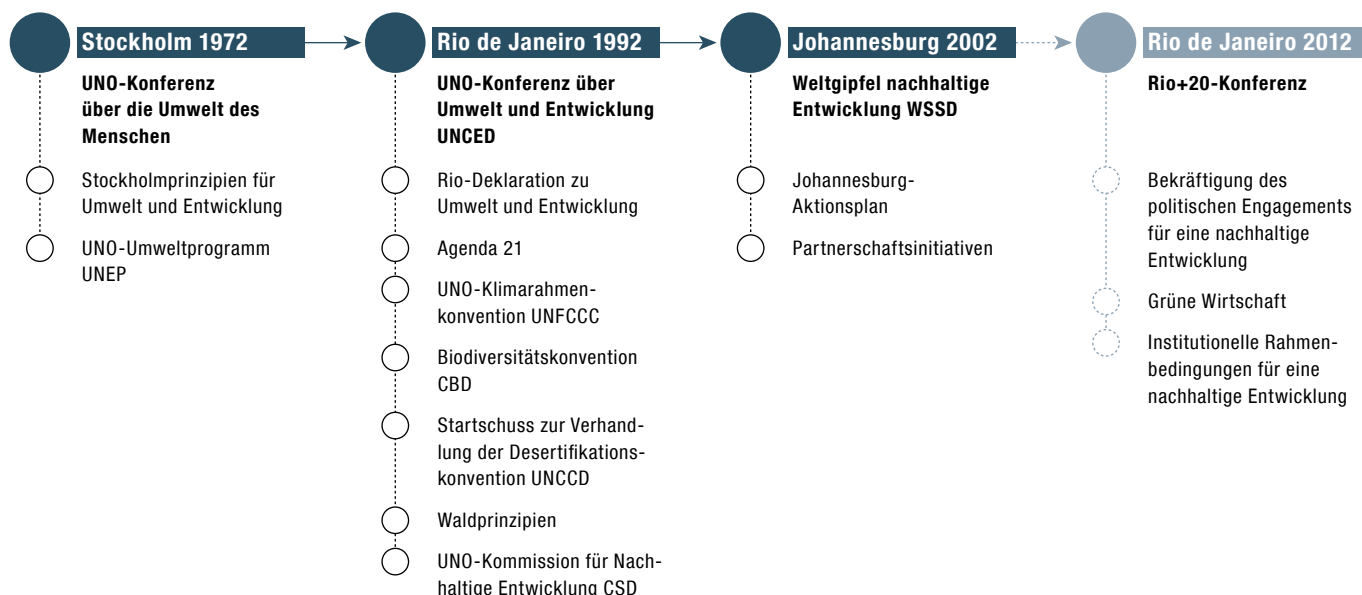
³¹ Siehe ECOSOC (2009): Substantive Session of the Economic and Social Council (ECOSOC), 6-31 July. Genf. www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml

³² European Environment Agency EEA (2010): Mapping the impact of recent natural and technological disasters in Europe. An overview of the last decade. Copenhagen.

³³ Siehe des Weiteren RL 96/82 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-Richtlinie).

Abb. 5.8 > Die wichtigsten UNO-Nachhaltigkeitsgipfel und ihre Schlüsselergebnisse

Die Stockholm-Konferenz von 1972 thematisierte Umweltfragen erstmals auf globaler Ebene. 20 Jahre danach wurde in Rio de Janeiro das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der internationalen Umweltpolitik verankert. Am selben Ort findet 2012 erneut eine wegweisende Konferenz (Rio+20) statt, mit Themen wie die grüne Wirtschaft.



Quelle: BAFU 2011; siehe Abkürzungsverzeichnis und Anhang I für die vollständigen Bezeichnungen der Abkommen und Akteure

5.8 Nachhaltige Entwicklung

Grundlagen

Nachhaltige Entwicklung bedeutet eine gesellschaftliche Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Chancen künftiger Generationen zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Dies verlangt vor allem, dass bei der Befriedigung der aktuellen Bedürfnisse die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Interessen so gegeneinander abgewogen werden, dass Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt langfristig erhalten bleiben.

Die Grundidee der nachhaltigen Entwicklung ist heute auf globaler wie auf regionaler und nationaler Ebene anerkannt. Die Ansichten über die Umsetzung gehen allerdings teilweise weit auseinander, insbesondere was den Ausgleich der Anliegen des Umweltschutzes und der wirtschaftlichen Entwicklung angeht. Insgesamt ist die konkrete Umsetzung auf allen Ebenen nach wie vor ungenügend: Vom Erreichen des Ideals einer nachhaltigen Entwicklung ist die Menschheit noch sehr weit entfernt.

Bereits die erste globale Umweltkonferenz der UNO (United Nations Conference on the Human Environment) von 1972 in Stockholm setzte sich mit der Frage auseinander, wie Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung miteinander

in Einklang gebracht werden können. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wurde jedoch erst 1987 durch den Bericht «Our Common Future» der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (auch bekannt als «Brundtland Kommission») auf den Punkt gebracht. Anlässlich des Weltgipfels über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development UNCED) von 1992 in Rio de Janeiro wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu einem Grundprinzip der internationalen Zusammenarbeit erhoben. Dies kommt auf der normativen Ebene in der Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung und den darin enthaltenen Rio-Prinzipien zum Ausdruck, auf der operativen Ebene im Aktionsplan «Agenda 21».

Seit 1992 befindet sich die Staatengemeinschaft in der Phase der Umsetzung. Um diese zu begleiten und zu unterstützen, wurde im Nachgang zum Rio-Gipfel die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development CSD) geschaffen. Seither werden in jährlichen Sitzungen bestimmte Themenbereiche und Aspekte der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung besprochen. Am Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung von 2002 in Johannesburg (World Summit on Sustainable Development WSSD) wurde Zwischenbilanz gezogen, und es wurden neue Schwerpunkte für die weitere Umsetzung definiert.

Ein wichtiger Folgeprozess des WSSD betrifft die Förderung von nachhaltigem Konsum- und Produktionsverhalten. Im Rahmen des sogenannten Marrakesch-Prozesses sollte ein entsprechendes Zehnjahresprogramm erarbeitet werden. Dazu wurden auch verschiedene Themen durch internationale Arbeitsgruppen vertieft. Die Schweiz hat die Federführung für den Bereich nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen übernommen und leitet die internationale Arbeitsgruppe (Marrakesh Task Force on Sustainable Public Procurement). Das durch die Task Force entwickelte Instrument zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wird derzeit durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme UNEP) in Pilotländern getestet. Die Schweiz unterstützt auch andere relevante Aktivitäten von UNEP in diesem Bereich, insbesondere zur Förderung einer integrierten Produktpolitik und des Lebenszyklusansatzes, und beteiligt sich an der Green-Economy-Initiative.

Neben der speziell für die Umsetzung der Politik der nachhaltigen Entwicklung geschaffenen CSD haben sich alle relevanten internationalen Institutionen und Prozesse nach Rio diesem übergeordneten Ziel verpflichtet. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist omnipräsent. Es hat von den internationalen Umweltinstitutionen über die Entwicklungsbis zu den Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen explizit oder implizit Eingang gefunden in die Instrumente, welche deren politisch-strategische Ausrichtung festlegen. Die nachhaltige Entwicklung gilt mittlerweile als allgemein anerkanntes Prinzip des Umweltvölkerrechts, auch wenn dessen genaue inhaltliche und rechtliche Tragweite noch nicht abschliessend geklärt ist.

2009 wurde von der UNO-Generalversammlung beschlossen, Zwanzig Jahre nach dem Rio-Gipfel wieder eine UNO-Konferenz über nachhaltige Entwicklung in Brasilien durchzuführen. Die Rio+20-Konferenz von 2012 soll das politische Engagement für das Konzept der nachhaltigen Entwicklung erneuern. Dazu soll einerseits auf die Umsetzung der Ergebnisse der bisherigen Grosskonferenzen zurückgeblickt werden. Auch sollen zukünftige Herausforderungen für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung angesprochen werden. Inhaltlich werden das Thema «Grüne Wirtschaft» (Green Economy) und die institutionellen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung im Vordergrund stehen.

Interesse

Eine nicht nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen gefährdet das Gleichgewicht und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Kurz- und mittelfristig werden dadurch Umweltprobleme wie grenzüberschreitende Verschmutzung verursacht, aber auch soziale Probleme, beispielsweise durch Migration. Langfristig ist durch eine nicht nachhaltige Nut-

zung der natürlichen Ressourcen sogar das Überleben der Menschheit auf unserem Planeten gefährdet. Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, dass die soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht nur hier, sondern in allen Ländern möglichst bald auf einem nachhaltigen Pfad verläuft.

Ziele

Um eine nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft zu gewährleisten, setzt sich die Schweiz bei ihrer internationalen Umweltpolitik in allen relevanten internationalen Institutionen und Prozessen für deren Förderung ein. Sie verfolgt dabei generell das Ziel, die natürlichen Ressourcen für die nächsten Generationen zumindest so weit zu erhalten, dass diese in gleicher Form von ihnen profitieren können wie die gegenwärtige Generation. Sie engagiert sich insbesondere für effiziente und effektive Massnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Beitrag der ökologischen Zieldimension zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Die für die Umsetzung der Ergebnisse von Rio geschaffenen institutionellen Strukturen in Form der CSD sind grösstenteils ohne praktische Wirkung geblieben und bedürfen dringend einer Reform. In institutioneller Hinsicht setzt sich die Schweiz daher für weitere pragmatische Reformen der CSD-Arbeitsweise ein, die einen echten Dialog und verbesserten Erfahrungsaustausch ermöglichen und so zu einer erhöhten politischen Relevanz führen. Die Schweiz ist aber auch offen für eine grundlegendere Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für die Politik der nachhaltigen Entwicklung.

Nächste Schritte

- > Diverse formelle und informelle Vorbereitungstreffen im Hinblick auf Rio+20, insbesondere intensive Verhandlungen in der ersten Jahreshälfte 2012;
- > die Weltkonferenz über nachhaltige Entwicklung von 2012 in Brasilien (Rio+20);
- > CSD-Arbeitszyklus 2013/2014 zu den Themen Wald, Biodiversität, Biotechnologie, Tourismus und Berge;
- > CSD-Arbeitszyklus 2015/2016 zu den Themen Ozeane, Meeresressourcen, Inselstaaten sowie Katastrophenmanagement und Vulnerabilität;
- > Gesamtschau über den Stand der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung seit 1992, vorgesehen für die Jahre 2017/2018.³⁴

³⁴ Die Durchführung der vorgesehenen CSD-Arbeitszyklen und der Gesamtschau hängt von den Entscheiden von Rio+20 zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung ab.

5.9 Internationale Umweltgouvernanz

Grundlagen

Das internationale Umweltregime hat sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte relativ schnell und dynamisch entwickelt. Es ist insgesamt dadurch gekennzeichnet, dass es ad hoc und problemspezifisch weiterentwickelt wurde und nicht auf Basis einer übergreifenden Strategie. Fast für jedes neu erkannte Umweltproblem wurden separate Abkommen, Prozesse und Institutionen geschaffen. Die massgeschneiderten Instrumente beschenken dem internationalen Umweltregime zwar eine grosse Flexibilität. Die Kehrseite sind die Fragmentierung, eine grosse Zahl schlecht oder gar nicht aufeinander abgestimmter Institutionen, Abkommen und Prozesse, nebst gravierenden Regulierungslücken für wichtige Bereiche wie zum Beispiel Süsswasser, Schwermetalle oder Wald.

Zudem ist das internationale Umweltsystem verglichen mit anderen Regimen institutionell schwach ausgestaltet und unterdotiert. Insbesondere das 1972 durch die UNO-Generalversammlung geschaffene Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme UNEP) verfügt weder über die nötige Autorität noch über die Ressourcen, um die ihm zugedachte Rolle als zentraler Pfeiler des globalen Umweltsystems tatsächlich wahrnehmen zu können. Die Beiträge an das Budget von UNEP erfolgen nicht auf der Basis einer verbindlichen Beitragsskala und sind daher nicht genügend voraussehbar, um eine längerfristige Planung zu ermöglichen. Das internationale Umweltregime verfügt somit über keine starke Institution, die einerseits innerhalb des Umweltregimes klare politische und strategische Vorgaben entwickeln und andererseits ein angemessenes Gegengewicht zu Institutionen aus anderen Bereichen wie Handel, Wirtschaft und Entwicklung schaffen könnte. Dieses Ungleichgewicht wird auch durch das Fehlen effektiver Streitbeilegungsmechanismen verdeutlicht, wie sie zum Beispiel im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) vorhanden sind.

Es wurden schon verschiedene Anläufe unternommen, um den Schwächen des internationalen Umweltregimes zu begegnen. Insbesondere wurden im Laufe der letzten gut zwanzig Jahre im Rahmen der Vereinten Nationen mehrere Reformversuche und Prozesse zur Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz eingeleitet.

Der bisher bedeutendste Reformprozess führte 2002 am globalen Umweltministerforum in Cartagena zur Verabschiedung eines umfassenden Pakets von Massnahmen zur Stärkung der Internationalen Umweltgouvernanz. Diese betreffen insbesondere die Stärkung der politisch-normativen Funktion sowie der finanziellen Basis von UNEP, die Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination zu Umweltfragen innerhalb des UNO-Systems, die vermehrte Nutzung

von Synergien unter den bestehenden Instrumenten innerhalb desselben Themenbereichs (insbesondere Chemikalien und Biodiversität) sowie das Ziel einer besseren Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Umsetzung der internationalen Umweltpolitik. Die Umsetzung fand jedoch nur ungenügend statt und brachte nicht die erhofften Verbesserungen.

In der Folge beschloss die internationale Staatengemeinschaft an der Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates beziehungsweise am globalen Umweltministerforum 2009 die Einsetzung einer Gruppe von Ministern oder hochrangigen Regierungsvertreterinnen und -vertretern, um im Laufe eines Jahres neue Vorschläge für die Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz zu erarbeiten. In einer ersten Phase wurde eine Einigung über die Kernfunktionen der internationalen Umweltgouvernanz erreicht. Ausserdem wurden Massnahmen identifiziert, welche im Rahmen des bestehenden Mandats von UNEP umgesetzt werden können. Am Umweltministerforum 2010 wurde der Prozess um ein weiteres Jahr verlängert, um auch weitergreifende Reformoptionen in Betracht zu ziehen. Die Ergebnisse des Prozesses wurden schliesslich mittels Entscheid am Umweltministerforum 2011 an den Vorbereitungsprozess für die UNO-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) von 2012 überwiesen. Die Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung wird eines der beiden Schwerpunktthemen der Konferenz sein.

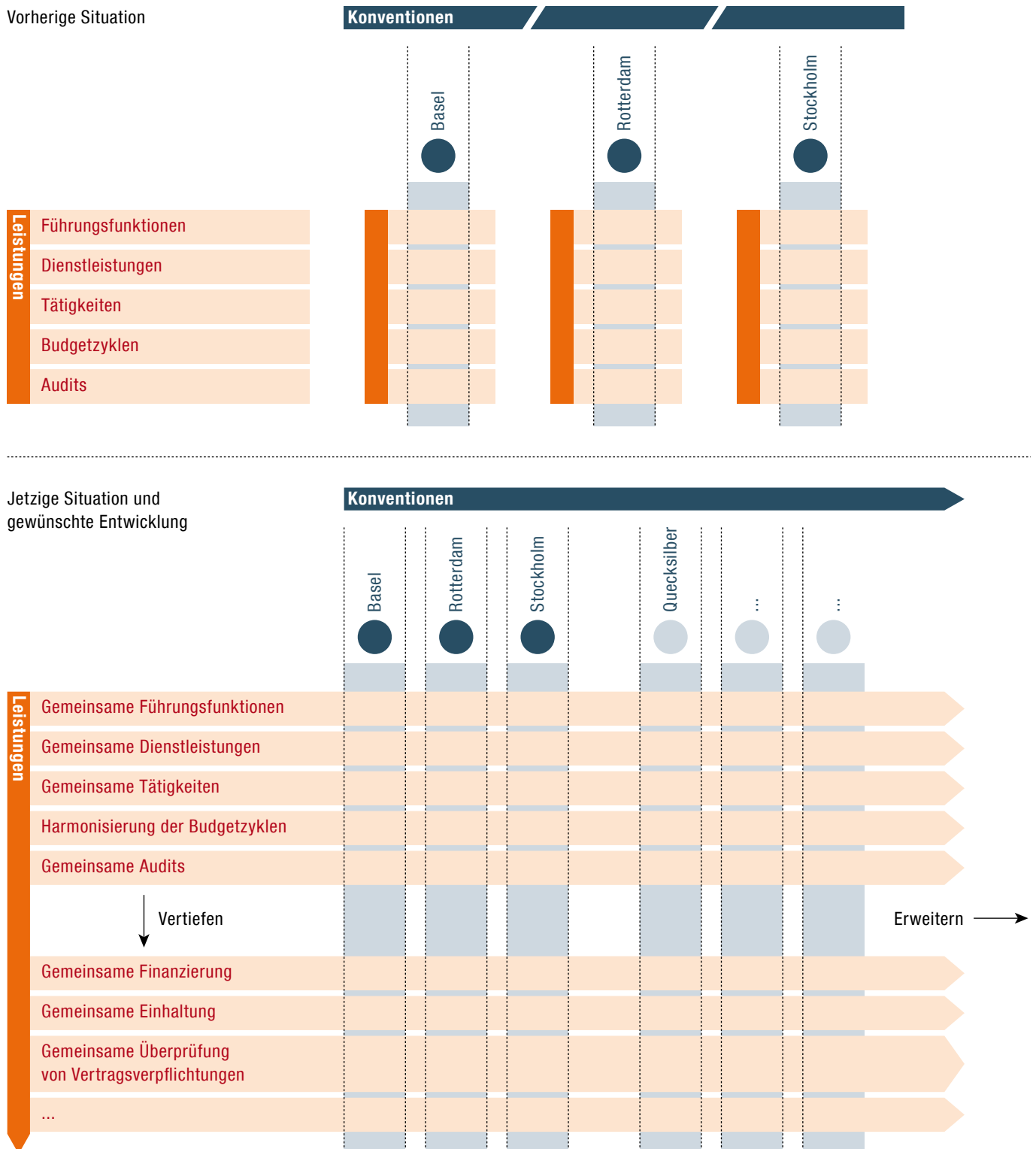
Interessen

Als relativ kleines Land, das sich für das Wohlbefinden seiner Bevölkerung und für die Erhaltung einer gesunden Umwelt einsetzt, ist die Schweiz an einem starken internationalen Rechtssystem und damit an einem umfassenderen, kohärenteren, effektiveren und effizienteren internationalen Umweltregime interessiert. *Umfassend* soll das Regime insofern sein, als alle wichtigen Umweltbedrohungen, zu deren Lösung ein internationales Vorgehen notwendig ist, erfasst werden und es keine wesentlichen Lücken gibt; *Kohärenz* stellt sicher, dass sich die verschiedenen Bereiche nicht widersprechen; *Effektivität* soll gewährleisten, dass die internationalen Regeln und Prozesse eine tatsächliche Verbesserung der Umweltsituation bewirken; *Effizienz* soll sicherstellen, dass ein kostengünstiger Ansatz zur Lösung von Problemen gewählt wird.

Kompetente und starke Institutionen, die über ein klares Mandat, effiziente Strukturen und eine effiziente Organisation, genügend Autorität und angemessene Mittel verfügen, um eine umfassende, kohärente, effektive und effiziente Politikentwicklung und -umsetzung auf internationaler Ebene zum Schutz der Umwelt zu ermöglichen, sind deshalb im Interesse der Schweiz. Auch sind Mechanismen und Institutionen notwendig, die ein koordiniertes Vorgehen sicherstellen.

Abb. 5.9 > Der Synergieprozess im Bereich Chemikalien und Abfall

Schon heute werden verschiedene Sekretariatsleistungen für das Basler, das Rotterdamer und das Stockholmer Übereinkommen gemeinsam wahrgenommen. Künftig könnten diese Synergien weiter vertieft werden. Zudem liessen sich die gemeinsamen Leistungen auf weitere Übereinkommen wie die auszuhandelnde Quecksilberkonvention erweitern.



Diverse staatliche und nichtstaatliche Institutionen, die sich für den Schutz der Umwelt einsetzen, und internationale Instrumente, die zu diesem Zweck von der internationalen Gemeinschaft geschaffen wurden, haben ihren Sitz in der Schweiz. Auch aus diesem Grund ist die Schweiz an einem gut funktionierenden internationalen Umweltregime interessiert.

Ziele

Die Schweiz setzt sich für Massnahmen ein, die dazu beitragen, dass das internationale Umweltsystem die wichtigsten Gouvernanzfunktionen besser gewährleisten kann. Vision und Ziel der Schweiz ist ein umfassendes, kohärentes, effektives und effizientes internationales Umweltregime.

Die Schweiz setzt sich für institutionelle Reformmassnahmen ein, die dazu beitragen, die bestehenden internationalen Regulierungen und Prozesse im Umweltbereich noch wirkungsvoller umzusetzen und sofern notwendig auch weiter zu entwickeln. Sie engagiert sich deshalb für eine effizientere Ausgestaltung und Stärkung der bestehenden Strukturen.

Das internationale Umweltsystem muss in der Lage sein, auch neue und noch ungelöste Umweltprobleme effizient und wirkungsvoll anzugehen. Konkret soll dies aus Sicht der Schweiz in erster Linie durch eine Stärkung von UNEP erreicht werden. Dies könnte auch mit der Aufwertung des Status von UNEP von einem Programm zu einer Organisation verbunden sein. Die Schweiz misst jedoch grundsätzlich der Verbesserung der Funktionen der Gouvernanz Priorität ein.

Die Schweiz setzt sich gleichzeitig auch dafür ein, dass die Synergien zwischen den bestehenden Institutionen und Instrumenten der internationalen Umweltpolitik besser genutzt und weiterentwickelt werden. Insbesondere der im Chemikalien- und Abfallbereich auf Initiative der Schweiz begonnene Synergienprozess soll erfolgreich umgesetzt und weiter vertieft werden. Zudem soll geprüft werden, inwiefern die Erkenntnisse dieses Prozesses auf die Institutionen und Instrumente anderer Themenbereiche wie Biodiversität angewandt werden können.

Weiter verfolgt die Schweiz auch nichtinstitutionelle Ansätze, um die Umweltgouvernanz zu verbessern. Beispielsweise treibt sie die Idee weiter voran, durch die Schaffung eines Systems von Globalen Umweltzielen (Global Environmental Goals GEGs) analog dem Beispiel der Millenniumsentwicklungsziele eine bessere Orientierung und Fokussierung des internationalen Umweltregimes zu erreichen.

Nächste Schritte

> Die internationale Umweltgouvernanz wird ein wichtiger Bestandteil der Diskussionen und Verhandlungen im Rahmen des Vorbereitungsprozesses für die UNO-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) von 2012 in Brasilien sein. Aus Sicht der Schweiz gilt es sicherzu-

stellen, dass im Vorbereitungsprozess für Rio+20 vollumfänglich auf die Vorarbeiten der im Rahmen von UNEP einberufenen Gruppe zurückgegriffen wird.

5.10 Multilaterale Umweltfinanzierung

Grundlagen

Zur Erreichung der in den multilateralen Umweltabkommen verankerten Ziele in Entwicklungs- und Transitionsländern sind finanzielle Mittel nötig. Im Unterschied zur klassischen Entwicklungszusammenarbeit, wo die bedürftigsten Länder und die Armutsbekämpfung an erster Stelle stehen, entrichten die hierfür in den Umweltabkommen verankerten Finanzierungsmechanismen ihre Beiträge an die Entwicklungs- und Transitionsländer, welche Mitglieder der entsprechenden Umweltabkommen sind, um sie bei der Umsetzung dieser Abkommen zu unterstützen. Sie fördern somit die Entwicklungsländer in ihren Anstrengungen zugunsten der globalen Umwelt. Dadurch tragen sie auch zur Stärkung der Kompetenzen im Umweltbereich bei. Diese multilateralen Umweltfinanzierungsmechanismen sind zudem Teil der multilateralen Umweltverhandlungen und ein wichtiger (und einer der wenigen) Hebel für die Industrieländer in den Verhandlungen. Sie unterliegen dem Aufgabenbereich des Bundesamts für Umwelt (BAFU).³⁵ Der Bezug zur allgemeinen Entwicklungspolitik ist allerdings stark, weshalb für eine kohärente Verfolgung der verschiedenen Interessen eine enge Zusammenarbeit mit den involvierten Bundesstellen, namentlich mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), wichtig ist.

Die Finanzierung – in der Regel über Fonds – stellt daher sicher, dass die in den Konventionen verankerten Massnahmen auch in Entwicklungsländern umgesetzt werden können, dass den entsprechenden Umweltzielen angemessen Rechnung getragen wird und dass somit auch ein Ausgleich zwischen Umwelt- und Entwicklungszielen beziehungsweise zwischen globalen und nationalen Prioritäten erzielt wird. Gesetzliche Grundlage für die Beiträge der Schweiz in diese Fonds ist Art. 53 des Umweltschutzgesetzes (USG)³⁶.

Der *Globale Umweltfonds* (Global Environment Facility GEF)³⁷ ist – zusammen mit dem Montreal-Fonds, welcher der Umsetzung des Montreal-Protokolls zum Schutz der Ozonschicht dient – das wichtigste globale Finanzierungsinstrument der Konventionen und Protokolle im Umweltbereich. Nach den Richtlinien der Umweltkonventionen finanziert der GEF Projekte mit globalem Umweltnutzen in den Bereichen Klimawandel, Biodiversität, Chemikalien, Wüstenbildung sowie internationale Gewässer und Wald. Der GEF vergibt seine Beiträge in der Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen (grants), welche die Mehrkosten infolge Berücksichtigung des globalen Umweltnutzens (incremental costs) ausgleichen. Aus diesem Grund braucht es eine periodische Wiederauffüllung, welche alle vier Jahre erfolgt. Die Lastenverteilung beruht jeweils auf einem Schlüssel, welcher sich am prozentualen Anteil der Geberländer an der Wiederauffüllung der Interna-

tionalen Entwicklungsorganisation der Weltbank (International Development Association IDA) orientiert. Die letzten Wiederauffüllungsverhandlungen des GEF (GEF-5) wurden im Mai 2010 mit einer zirka 50 %-Erhöhung des Gesamtvolumens auf neu 4,2 Mrd. USD abgeschlossen. Das Parlament hat einer Erhöhung des schweizerischen Beitrags an den GEF für die Jahre 2011–2014 auf 124,93 Mio. CHF im Frühling 2011 zugestimmt.³⁸ Die Schweiz verfügt im GEF seit der Gründung 1991 über einen Sitz im Exekutivrat und kann in allen strategischen Fragen, wie der Zuteilung der Mittel, oder bei der Gestaltung der Beitragsfenster sowie bei Reformvorhaben mitentscheiden. Die Schweiz vertritt im 32-köpfigen GEF-Exekutivrat als einziges Land eine aus Geber- (Schweiz) und Empfängerländern (fünf zentralasiatische Staaten und Aserbeidschan) gemischte Stimmrechtsgruppe.

Weitere Finanzierungsmechanismen im Bereich der Klimakonvention beziehungsweise ihres Kyoto-Protokolls sind die *spezifischen Klimafonds* wie der Sonderfonds Klimawandel (Special Climate Change Fund SCCF)³⁹, der Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries Fund LDCF)⁴⁰, der *Adaptationsfonds*⁴¹ sowie der in Cancún beschlossene *Grüne Klimafonds* (Green Climate Fund GCF), dessen Operationalisierung allerdings noch aussteht. An den beiden Ersteren – SCCF und LDCF – beteiligt sich die Schweiz im Umfang von insgesamt 9 Mio. CHF.⁴² Für den Waldbereich schliesslich ist mit engem Bezug zu den Klimaverhandlungen die *REDD+Partnership*⁴³ zu erwähnen.

Für den Bereich der Biodiversitätskonvention ist der unter dem GEF befristet geschaffene *Fonds zur Umsetzung des Nagoya-Protokolls* (Nagoya Protocol Implementation Fund NPIF) zu nennen. Dieser dient der Unterstützung der Ratifizierung des 2010 im Rahmen der Vertragsparteienkonferenz zur Biodiversitätskonvention verabschiedeten Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich (Access and Benefit Sharing ABS)⁴⁴ in Entwicklungs- und Transitionsländern.

Im Chemikalienbereich ist der GEF ein Finanzierungsmechanismus der Stockholmer POPs-Konvention für persistente organische Schadstoffe, und er ist zuständig für die Finanzierung von Massnahmen zum Schutz der Ozonschicht in Transitionsländern. Für die Finanzierung von Massnahmen zum Schutz der Ozonschicht in Entwicklungsländern hingegen ist der vom Montreal-Protokoll vorgesehene *Ozonfonds*⁴⁵ zuständig. Der Ozonefonds unterstützt die Entwicklungsländer bei der Umsetzung des Protokolls von Montreal. Ziel dieses Protokolls ist es, die Herstellung und den Verbrauch der wichtigsten ozonschichtabbauenden Schadstoffe (FCKW, H-FCKW, Halone, Tetrachlorkohlenstoff und Methylbromid) schrittweise zu reduzieren und schliesslich zu verbieten. Auch der Ozonefonds wird periodisch aufgefüllt, das nächste Mal 2012; die Schweiz trägt dazu maximal 12 Mio. CHF⁴⁶ bei. Für

die Unterstützung der ersten Phase der Umsetzung von SAICM wurde ein *Quickstart Fund* geschaffen. Die Umsetzung der Basler Konvention und der Rotterdamer PIC-Konvention wird durch je einen allgemeinen sowie einen freiwilligen *Trust-fund*⁴⁷ unterstützt. Auf Veranlassung der Schweiz hat der GEF im Rahmen der 5. Wiederauffüllung ein allgemeines Chemikalienfenster geschaffen. Hiermit ist der Grundstein gelegt, damit der GEF in einem weiteren Schritt auch für die Finanzierung von SAICM sowie für die Finanzierung der Quecksilberkonvention zur Verfügung steht. Die spezifischen Trust-funds werden laufend beziehungsweise projektspezifisch aufgefüllt.

Für den Bereich der Wüstenbildung ist neben dem GEF auch auf den sogenannten *Global Mechanism*⁴⁸ zu verweisen: Allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen Fonds mit eigenen Mitteln, sondern vielmehr um ein Instrument zur besseren Koordination der verschiedenen Mittel. Schliesslich ist noch der *Earth Fund*⁴⁹ unter dem GEF zu erwähnen, der Projekte mit Einbezug der Privatwirtschaft fördert.

Ergänzend ist anzuführen, dass insbesondere die Weltbank ihre Klimaprogramme deutlich ausgebaut hat. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Klimainvestitionsfonds (Climate Investment Funds CIF), das Programm zur Förderung erneuerbarer Energien in ärmeren Entwicklungsländern (Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries SREP) oder die Wald-Kohlenstoff-Partnerschaftsfazilität (Forest Carbon Partnership Facility FCPF), an denen sich auch die Schweiz im Rahmen der ordentlichen Entwicklungszusammenarbeit beteiligt.

Die Herausforderungen an die multilaterale Umweltfinanzierung lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- > Der Bedarf an Mitteln für Massnahmen zum Schutz der globalen Umwelt und zur Umsetzung der Konventionen hat massiv zugenommen. Die internationale Gemeinschaft hat in Cancún 2010 den Beschluss zur Aufstockung der internationalen Klimagelder bis 2020 auf 100 Mrd. USD jährlich (d.h. von ganz anderer Grössenordnung als alle bestehenden Klimafinanzierungsinstrumente) formalisiert und die Schaffung eines neuen Fonds, des Green Climate Fund, beschlossen. Auch die Schweiz wird hierzu ihren Beitrag leisten müssen. Die Nagoya-Beschlüsse zur Biodiversität von 2010 sehen die Ausarbeitung einer internationalen Strategie zur Mobilisierung von finanziellen Mitteln vor. Dazu sollen die Bedürfnisse priorisiert und die Finanzquellen identifiziert werden. Das heisst, auch zur Umsetzung der Biodiversitätsziele ist mit einer Erhöhung der Finanzbedürfnisse zu rechnen. Die internationale Chemikalienpolitik wird schliesslich auf eine langfristige Finanzierung von SAICM angewiesen sein, und für die Basler Konvention wie auch für die Queck-

silberkonvention wird die Gebergemeinschaft genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stellen müssen.

- > Die Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance ODA) haben zwar zugenommen, während der Anteil der Umweltprojekte an diesen Ausgaben stagniert oder sogar zurückgegangen ist (siehe 6.2).
- > Eine grosse Zahl von Entwicklungsländern hat sich rasant entwickelt. Im Laufe dieses Prozesses haben sie zum Teil bedeutende finanzielle Reserven und technische Kapazitäten aufgebaut und zugleich grosse Belastungen für die globale Umwelt erzeugt. Dazu gehört die Gruppe der Schwellenländer, ganz besonders die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Weiterhin verfügen aber zahlreiche Entwicklungsländer über völlig unzureichende finanzielle Mittel und technische Kapazitäten.
- > Die Abgrenzung von Kosten zum Schutz der globalen Umwelt und derjenigen für die nachhaltige Nutzung nationaler Ressourcen ist schwierig.

Interessen

Viele Entwicklungsländer sind ohne spezifische Unterstützung nicht in der Lage, die zum Schutz der globalen Umwelt notwendigen Massnahmen umzusetzen. Die effektive Umsetzung von Umweltmassnahmen auch durch Entwicklungsländer ist jedoch im Interesse der Schweiz. Mit der Ratifizierung von diversen Umweltkonventionen hat die Schweiz sich zudem rechtlich verpflichtet, Beiträge zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern zu leisten. Als Geberland hat sie ein Interesse, in den wichtigsten Entscheidungsgremien der Finanzierungsmechanismen mitzubestimmen und zur Weiterentwicklung der Umweltkonventionen und der Umweltgouvernanz beizutragen. In den jeweiligen Verhandlungen will die Schweiz ihren Einfluss aufrechterhalten und bilaterale und multilaterale Prozesse mitprägen. Im Interesse der Schweiz als Geldgeberin ist es auch, dass vor dem Hintergrund der zunehmenden Proliferation von Fonds bestehende Institutionen genutzt werden, dass die verschiedenen Instrumente komplementär zueinander sind und dass sowohl über die Zahlungen wie auch über die Verwendung der Finanzmittel transparent Bericht erstattet wird.

Die von der Schweiz im GEF-Exekutivrat vertretene Stimmrechtsgruppe verschafft ihr im Rat eine besondere Stimme und bedarf eines besonderen Engagements, so etwa der Organisation von regelmässigen Stimmrechtsgruppentreffen. Im Interesse der Schweiz ist es, die Visibilität in der Region aufrechtzuerhalten beziehungsweise zu erhöhen. So sollten in diesen Ländern weitere (Pilot)-Projekte im Umweltbereich gestartet werden, die später zu GEF-Projekten ausgebaut werden könnten. Auch gilt es, Synergien mit den

Abb. 5.10a > Überblick über verschiedene Umweltkonventionen und deren Finanzierungsmechanismen

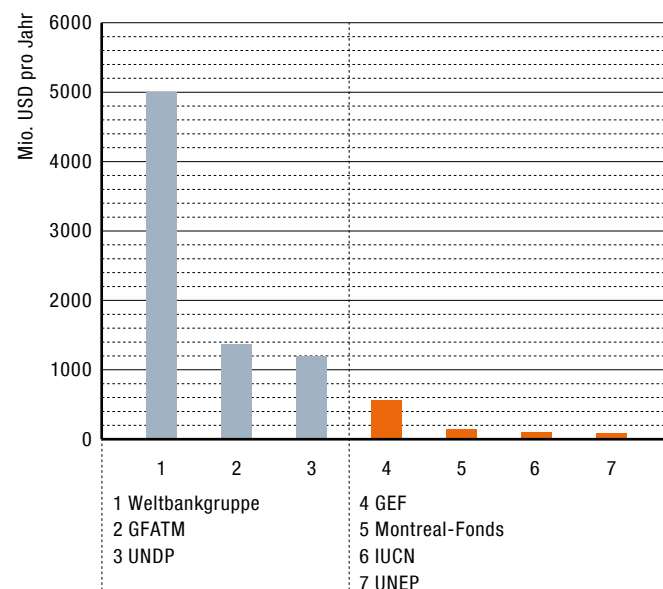
Umweltabkommen bestimmen in der Regel den Finanzierungsmechanismus, der ihre Umsetzung in den Entwicklungsländern unterstützen soll. Oft ist dies der Globale Umweltfonds (GEF). Die Vorteile eines zentralen Finanzierungsmechanismus sind die grössere Kohärenz, die abgestimmte Mittelverwendung sowie ausbleibende Doppelspurigkeiten.

Themen	Konventionen	Finanzierungsmechanismus
Klima 	 Klimarahmenkonvention UNFCCC	GEF, Klima LDCF, SCCF, GCF, REDD+
	 Kyoto-Protokoll	Adaptationsfonds
Biodiversität 	 Biodiversitätskonvention CBD	GEF
	 Cartagena-Protokoll	GEF
	 ABS-Protokoll	GEF
Chemikalien und Abfall 	 Stockholmer Übereinkommen	GEF
	 Basler Übereinkommen	General Trustfund, Special Trustfund
	 Rotterdamer Übereinkommen	General Trustfund, Special Trustfund
	 Montreal-Protokoll	Ozonfonds
Desertifikation 	 Desertifikationskonvention UNCCD	GEF, Global Mechanism
Mehrfach-Schwerpunkt 		GEF

Quelle: BAFU 2011; siehe Abkürzungsverzeichnis und Anhang I für die vollständigen Bezeichnungen der Abkommen und Finanzierungsmechanismen

Abb. 5.10b > Budgetvergleich ausgewählter Institutionen

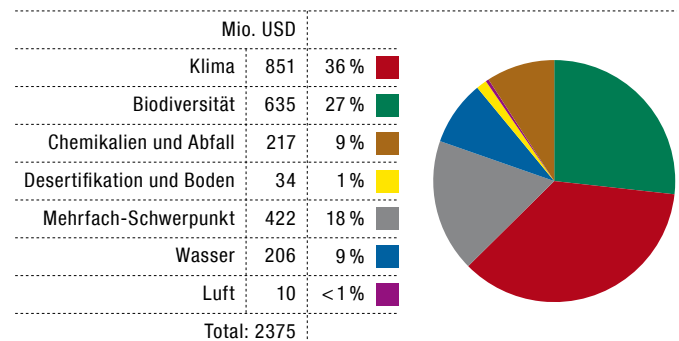
Institutionen mit einem Kernauftrag im Umweltbereich verfügen über vergleichsweise kleine Budgets.



Quelle: Darstellung BAFU 2011, basierend auf Najam et al. 2006 (IISD); siehe Abkürzungsverzeichnis für die vollständigen Bezeichnungen der Institutionen

Abb. 5.10c > GEF-Gelder nach Themenbereichen (2008–2010)

Als zentraler Finanzierungsmechanismus im Umweltbereich übernimmt der Globale Umweltfonds (GEF) die Mehrkosten für Projekte mit globalem Umweltnutzen in Entwicklungsländern.



Quelle: GEF 2011

schweizerischen Stimmrechtsgruppen in anderen Institutionen wie Weltbank und IWF zu nutzen und die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Vertretungen vor Ort gezielt zu fördern.

Ziele

Die in den Umweltkonventionen verankerten Ziele und Umweltstandards, zu denen sich die Schweiz verpflichtet hat, müssen durchgesetzt und weiterentwickelt werden, dies auch in Entwicklungs- und Transitionsländern. Hierfür wurden zumindest für den Klimabereich die Bereitstellung von Mitteln (100 Mrd. USD jährlich ab 2020) und im Bereich Biodiversität und Chemikalien die Abklärung der Bedürfnisse vereinbart: das heisst, angemessene Mittel müssen zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig sind Stellung und Einfluss der Schweiz in den Konventionen wie auch in den für die Verwaltung der Finanzierungsmechanismen zuständigen Institutionen zu sichern. Ziel ist eine kohärente und zielgerichtete multilaterale Umweltfinanzierungsarchitektur.

Im Rahmen der Konventionen beteiligt sich die Schweiz daher an den Verhandlungen für die jeweilige Finanzierungsarchitektur. Dabei werden insbesondere folgende Punkte aus Umweltsicht sicherzustellen sein:

- > Stärkung des GEF als zentraler internationaler Finanzierungsmechanismus im Bereich der multilateralen Umweltabkommen;
- > Weiterführung und Ausbau gegenwärtiger Klimafinanzierung und Bereitstellen zusätzlicher Mittel für den Grünen Klimafonds;
- > Weiterführung und Ausbau gegenwärtiger Finanzierungsmechanismen im Bereich Biodiversität einschliesslich Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich (Access and Benefit Sharing ABS) sowie Beteiligung an der Ausarbeitung einer internationalen Strategie zur Mobilisierung von finanziellen Mitteln für die globale Biodiversität;
- > Weiterführung und Ausbau gegenwärtiger Finanzierungsmechanismen im Bereich Chemikalien und Abfall (SAICM, Basler Konvention, Rottdamer Konvention, Quecksilberkonvention);
- > Weiterführung und allfälliger Ausbau gegenwärtiger Waldfinanzierung;
- > Einsitz und Mitsprache der Schweiz in den relevanten Entscheidgremien;
- > faire Lastenverteilung, namentlich durch klare Berechnungsweise der jeweiligen Finanzierungsanteile gemäss Verursacherprinzip und wirtschaftlicher Stärke;⁵⁰
- > Priorisierung der jeweiligen Bedürfnisse und Identifikation zusätzlicher öffentlicher und privater Finanzquellen;
- > Klare Regelung des Verhältnisses bestehender und neuer Finanzierungsmechanismen zur Vertragsparteienkon-

ferenz sowie Sicherstellung der Komplementarität⁵¹ zu bestehenden Finanzierungsmechanismen;

- > Klärung der Rolle von UNEP;
- > transparente Berichterstattung über Zahlung und Verwendung der Mittel.

Öffentliche Gelder sollen vor allem dort eingesetzt werden, wo Privatinvestitionen (noch) nicht getätigt werden, zum Beispiel in Sektoren wie Biodiversität oder auch zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für Privatinvestitionen (z.B. durch erhöhte Rechtssicherheit oder durch Instrumente, welche die Investitionsrisiken vermindern). Mittelfristig werden Marktmechanismen und Anreizsysteme in der internationalen Umweltfinanzierung eine noch bedeutendere Rolle spielen. Davon zeugen etwa die Fortschritte in den Verhandlungen zur Finanzierung der Leistungen von Ökosystemen an der Biodiversitätskonferenz in Nagoya.

Insofern ist es auch zentral, dass der Fokus der multilateralen Umweltfinanzierung nicht nur auf Klimaschutz, sondern auf die Verwirklichung der Ziele auch anderer Umweltkonventionen ausgerichtet ist.

Nächste Schritte

- > Im Rahmen der Konventionen beteiligt sich die Schweiz an den Verhandlungen für die neue Klimafinanzierungsarchitektur sowie an der Abklärung und Bereitstellung der Finanzbedürfnisse und der geeigneteren Finanzierungsmechanismen in den Bereichen Biodiversität, Chemikalien und Abfall sowie Wald. Sie wird sich für eine faire Lastenverteilung, gestützt auf das Verursacherprinzip und die Leistungsfähigkeit, einsetzen und eine aktive Vertretung und Mitsprache in allen relevanten Gremien anstreben.
- > Die Schweiz beteiligt sich an den Verhandlungen zur Wiederauffüllung des Ozonfonds für die Periode 2012–2014.
- > Die Zusammenarbeit des BAFU mit den Trägern der schweizerischen Entwicklungspolitik, DEZA und SECO, soll verstärkt werden, um die strategische Ausrichtung der Projekte mit Umweltnutzen festzulegen sowie die Kohärenz dieser Projekte mit Umwelt- und Entwicklungszielen und eine transparente Berichterstattung sicherzustellen.
- > Die Schweiz setzt sich bei der nächsten Wiederauffüllung des GEF sowie der spezifischen Klimafonds für die Periode 2014–2018 dafür ein, dass die entwickelten Länder zu einer angemessenen multilateralen Umweltfinanzierung beitragen.
- > Die GEF-Stimmrechtsgruppentreffen werden regelmässig weitergeführt. Hierfür werden Synergien mit den schweizerischen Stimmrechtsgruppen in anderen Institutionen

wie Weltbank und IWF genutzt, und die Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Schweiz vor Ort wird gefördert.

5.11 Umweltbeobachtung

Grundlagen

Umweltbeobachtung ist ein Schlüsselement für eine nachhaltige Entwicklung. Die Daten aus der Umweltbeobachtung bilden die Grundlage für die Massnahmen und Vorschriften, welche die Umweltministerien oder internationalen Organisationen zum Schutz der Umwelt erarbeiten. Je vollständiger und verlässlicher diese Daten sind, desto wirksamer können die Massnahmen der Umweltpolitik sein. Die Daten der Umweltbeobachtung dienen auch einem Frühwarnsystem für den Fall von Naturkatastrophen und sind somit für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger relevant.

Die wichtigsten Herausforderungen der Umweltbeobachtung sind die finanziellen Ressourcen, die Abdeckung aller relevanten Themen und geografischen Gebiete, die Datenqualität, eine klare Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Diensten, die Verfügbarkeit und der Zugang zu den Daten und Dienstleistungen sowie die Kontinuität und die Vergleichbarkeit der Daten und die Kompatibilität der Systeme und Datenbanken.

Die wichtigsten Organisationen der Umweltbeobachtung auf globaler Ebene sind die Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization WMO) und die Weltorganisation für Ernährung und Landwirtschaft (Food and Agriculture Organization FAO), die beide in ihren Bereichen Daten sammeln und auswerten. Das UNO-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme UNEP) publiziert den umfassendsten globalen Umweltbericht «Ausblick auf die globale Umwelt» (Global Environmental Outlook GEO). Die FAO koordiniert die globale Waldressourcenabschätzung (Global Forest Resources Assessment GFRA) und den europäischen Waldsektor-Outlook, der zusammen mit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe UNECE) unternommen wird. Zur Förderung der Koordination in der globalen Umweltbeobachtung wurde 2003 mit dem Global Earth Observation System of Systems (GEOSS), das der WMO untergeordnet ist, ein intergouvernementaler Mechanismus gestartet, der zum Ziel hat, alle Systeme der Erdbeobachtung zu koordinieren und ein «System der Systeme der globalen Erdbeobachtung» aufzubauen. Das UNEP koordiniert ausserdem Earthwatch, eine Initiative der Vereinten Nationen, welche die Aktivitäten aller Agenturen der UNO besser koordinieren, harmonisieren und stärken will, um integrierte Evaluationen vornehmen zu können.

Auf regionaler Ebene ist die Europäische Umweltagentur (EUA) in allen wichtigen Bereichen aktiv. Die Umweltberichte der EUA und die «Umwelt für Europa»-Berichte⁵², die die UNECE zusammen mit der EUA erstellt, sind hier die wichtigsten Veröffentlichungen.

³⁵ Siehe Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt vom 23. Juni 2010, BBI 2010 4779, 4818.

³⁶ SR 814.01.

³⁷ Siehe www.thegef.org/gef sowie die Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt vom 23. Juni 2010, BBI 2010 4779.

³⁸ BBI 2011 2937.

³⁹ Siehe www.thegef.org/gef/SCCF

⁴⁰ Siehe www.thegef.org/gef/LDCF

⁴¹ Siehe www.adaptation-fund.org

⁴² BBI 2011 2937.

⁴³ Siehe www.reddpluspartnership.org/en

⁴⁴ Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization. Das Protokoll selbst sieht den GEF als Finanzierungsmechanismus vor.

⁴⁵ Siehe www.multilateralfund.org/default.aspx sowie Ausführungen in der Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt vom 23. Juni 2010, BBI 2010 4779.

⁴⁶ BBI 2011 2937.

⁴⁷ «General Trust Fund» für Unterstützung des Sekretariats sowie von Vertragsparteienkonferenzen, der «Special Trust Fund» für Projekte.

⁴⁸ Siehe www.global-mechanism.org

⁴⁹ Siehe www.thegef.org/gef/PPP

⁵⁰ BBI 2010, 4817: Am Beispiel der Klimapolitik bilden der Emissionsanteil (0,3 %) sowie die Leistungskapazität (0,8 %) unter den OECD-Staaten die Berechnungsgrundlage für den schweizerischen Anteil an der Fast-Start-Finanzierung. Hinsichtlich der Gewichtung dieser beiden Kriterien setzt sich die Schweiz für eine stärkere Gewichtung des Verursacherprinzips (75 %) ein.

⁵¹ BBI 2010, 4792.

Interessen

Aufgrund der zentralen Lage der Schweiz in Europa und der engen Bindung zur EU ist die Schweiz darauf angewiesen, in die europäischen und auch globalen Netzwerke eingebunden zu sein und an der Forschung und Modellierung teilzuhaben. Die Schweiz profitiert dabei vom Zugang zu Umweltdaten insbesondere auf europäischer Ebene und bringt ihrerseits ihr Beobachtungsnetz, ihre Datenanalyse, ihre Technologie und ihr Know-how ein.

Auf globaler Ebene arbeitet die Schweiz eng mit dem UNEP und insbesondere mit dessen europäischem Zentrum für die Daten- und Informationsverarbeitung zusammen, welches ein Mandat zur Bearbeitung der regionalen Daten für den GEO-Bericht hat. Ausserdem partizipiert die Schweiz auch in der Gruppe der globalen Erdbeobachtung GEOSS.

Auf regionaler Ebene hat die Schweiz seit ihrem Beitritt zur EUA im Jahr 2006 unbeschränkten Zugang zum europäischen Netzwerk der Umweltbeobachtung (European Environment Information and Observation Network EIONET). Gleichzeitig erscheinen auch die Schweizer Daten in den Publikationen der EUA und beeinflussen so indirekt die Politik der EU im Umweltbereich.

Ausserdem nimmt die Schweiz am Netzwerk der Direktoren der nationalen Umweltagenturen (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network) und an dem der nationalen Naturschutzagenturen (European Network of Heads of Nature Conservation Agencies, ENCA Network) teil. Sie ist ebenfalls, über die EUA, Mitglied der Initiative für globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (Global Monitoring for Environment and Security GMES) der Europäischen Kommission und der Europäischen Raumfahrtagentur (European Space Agency ESA). Schliesslich nimmt sie teil an den Aktivitäten zur Umweltbeobachtung, die durch das Rahmenprogramm für die Forschung der EU finanziert werden.

Ziele

Zunächst muss die Schweiz die Rolle der nationalen Akteure in der Umweltbeobachtung bestimmen, um davon ausgehend die internationale Zusammenarbeit in der Umweltbeobachtung zu stärken sowie die Verfügbarkeit und den Zugang zu Daten und die Berichterstattung zu verbessern.

Das BAFU will seine Partizipation in den Arbeiten der EUA und in den europäischen Netzwerken der Umweltbeobachtung weiter stärken und sich an den in Europa durchgeführten Studien beteiligen. Weiter will es den Zugang und die Verfügbarkeit von Umweltdaten und -dienstleistungen für die Schweizer Interessenten vereinfachen und zur Harmonisierung der Umweltbeobachtung auf internationaler und europäischer Ebene beitragen.

Die Schweiz setzt sich für ein kohärentes System der internationalen Umweltbeobachtung ein. Die Daten sollen übersichtlich und verständlich aufbereitet werden. Auf Bestreben der Schweiz und anderer Länder wird sich der nächste GEO-Bericht des UNEP an Umweltzielen orientieren. Die Verbindung zwischen einer soliden wissenschaftlichen Grundlage und der politischen Umsetzung soll gestärkt werden. Institutionen wie den Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC), der im Klimabereich breit abgesicherte wissenschaftliche Daten bereitstellt und daraus politisch relevante Empfehlungen ableitet, betrachtet die Schweiz auch in anderen Bereichen als erstrebenswert.

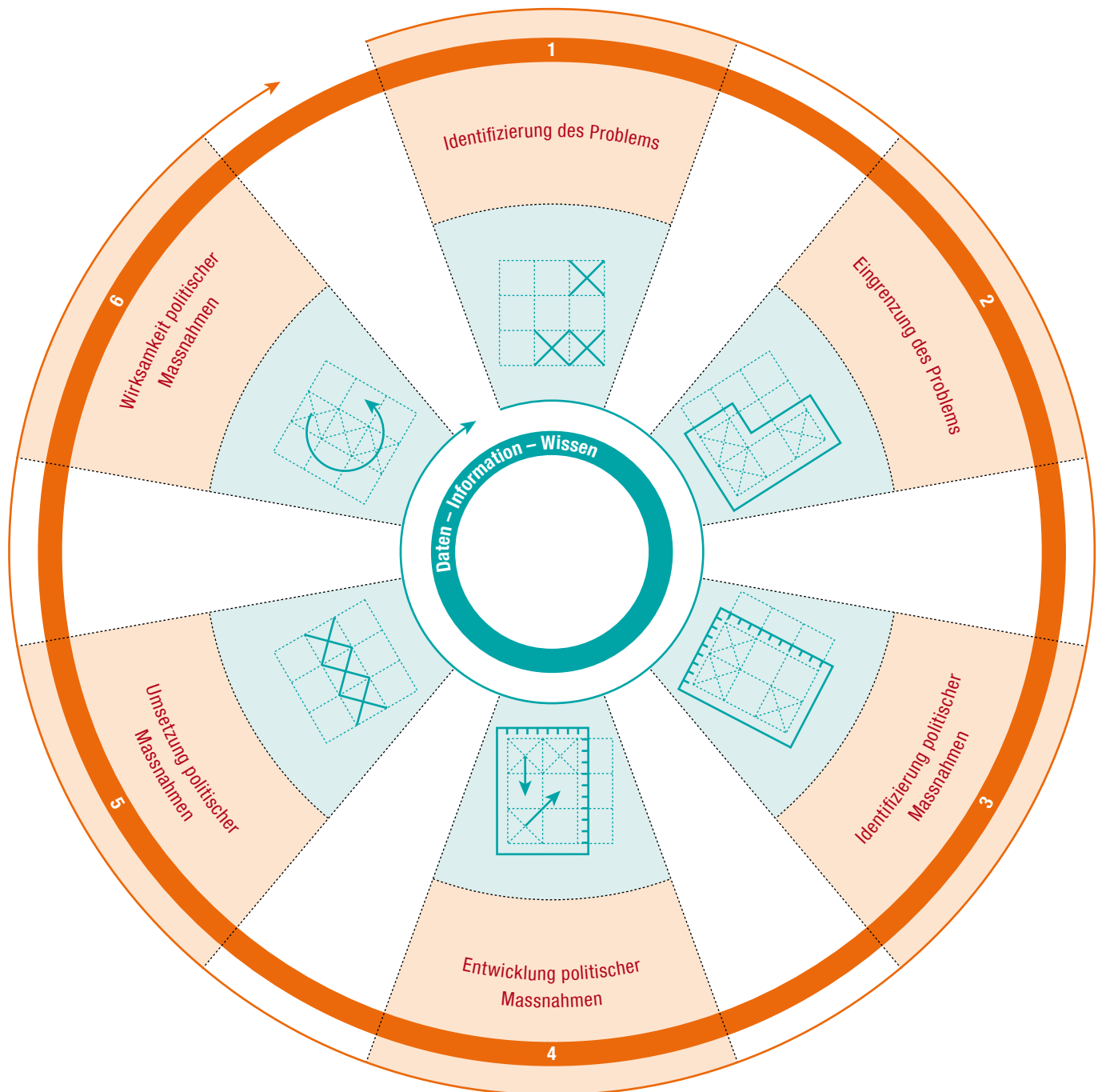
Nächste Schritte

- > Für 2012, das Jahr, in dem auch die Konferenz über nachhaltige Entwicklung in Rio stattfindet, steht der fünfte GEO-Bericht an.

⁵² Siehe Europäische Umweltagentur EUA (2010): Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick. Kopenhagen.

Abb. 5.11 > Die Rolle wissenschaftlicher Erkenntnisse bei umweltpolitischen Massnahmen

Wissenschaftliche Daten und Erkenntnisse spielen in allen Schlüsselstadien des umweltpolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses eine wichtige Rolle – von der Erkennung des Problems bis zur Kontrolle der Wirksamkeit der politischen Massnahme.



Politischer Prozess Schnittstelle politischer Prozess und Wissens- und Informationsebene Wissens- und Informationsebene

Quelle: Darstellung BAFU 2011, basierend auf EUA

5.12 Weitere Bereiche

Die Schweiz ist in weiteren Umweltbereichen international engagiert, wenn auch nicht im gleichen Mass wie in den oben erwähnten.

Die Verminderung der *Lärmbelastung* ist zwar eine vorwiegend lokale Angelegenheit, doch um technische Handelshemmnisse zu vermeiden, hat die Schweiz ein Interesse, Lärmemissionsvorschriften bei Fahrzeugen, Maschinen und Geräten insbesondere mit der EU zu harmonisieren.⁵³ Zum Schutz der eigenen Bevölkerung beteiligt sich die Schweiz zudem am Wissens- und Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene, etwa in den entsprechenden Komitees der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization WHO) und der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe UNECE).

Auch der *Boden* ist vor allem ein national zu regelnder Bereich. Die Schweiz hat gleichwohl ein Interesse an einem Wissens- und Erfahrungsaustausch und arbeitet zum Beispiel mit dem Joint Research Center der EU zusammen. Ferner steht der Schutz des Bodens in seiner Multifunktionalität in engem Zusammenhang mit den internationalen Regelungen in den Bereichen Klima, Biodiversität, Desertifikation, Wasser und Wald.

Desertifikation und Bodendegradation stellen vor allem Länder des Südens vor grosse Probleme. Das Phänomen der Desertifikation steht in engem Zusammenhang mit den Bereichen Wald, Wasser, Landwirtschaft, Klima und Biodiversität. Die Konvention der Vereinten Nationen zum Kampf gegen die Desertifikation (United Nations Convention to Combat Desertification UNCCD) ist das wichtigste multilaterale Instrument. Verschiedene internationale Organisationen spielen eine wichtige Rolle: Das UNO-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme UNEP) ist vor allem im Bereich der Bestandesaufnahme tätig, das UNO-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme UNDP) in der Unterstützung der Entwicklungsländer zur Umsetzung der UNCCD, die Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization WMO) durch Messmethoden, die Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization FAO) bei der Sicherstellung der Ernährungssicherheit, die als Folge der Desertifikation vermindert wird, und die Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (Consultative Group on International Agricultural Research CGIAR) forscht über trockenheitsresistente Pflanzen. Die Bekämpfung der Desertifikation ist für die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) eine wichtige Aufgabe in ihren Schwerpunktländern.

Internationale Umweltvorschriften werden umso besser respektiert, je griffiger die Kontroll- und Sanktionsmechanismen sind. Letztere sind aber in den internationalen Umwelt-

konventionen nur schwach entwickelt. Entsprechend kommt den Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft besondere Bedeutung zu, die dazu aber auf den Zugang zu Informationen angewiesen ist. Im Umweltbereich gibt es mit der *Aarhus-Konvention*⁵⁴ ein völkerrechtliches Instrument, das den Informationszugang, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten verbindlich regelt. Die Konvention stärkt die Tendenz, den Zugang der Öffentlichkeit zu behördlichen Informationen grundsätzlich zu gewähren. In der Schweiz ist das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung auf Bundesebene seit 2006 verankert. Auch die meisten Kantone kennen es. Die Aarhus-Konvention wurde von der Schweiz bisher jedoch nur unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert – es müssen erst ein passender Rechtsrahmen und entsprechende Institutionen geschaffen werden.

Bei Projekten mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ist es wichtig, Nachbarstaaten und allfällige weitere betroffene Länder zu informieren und ihnen rechtliches Gehör zu gewähren. Die Espoo-Konvention⁵⁵ verpflichtet die Vertragsparteien zur Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten, die möglicherweise erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben. Die Benachrichtigung umfasst Angaben über das geplante Projekt einschliesslich Informationen über seine grenzüberschreitenden *Umweltauswirkungen* und weist auf die Art der möglichen Entscheidung hin.

⁵³ Siehe zum Beispiel das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen oder das Landverkehrs- und das Luftverkehrsabkommen Schweiz – EU.

⁵⁴ Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁵⁵ SR 0.814.06. Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, abgeschlossen in Espoo am 25. Februar 1991. Das zugehörige Protokoll betreffend strategische Umweltprüfungen (SUP) vom 21. Mai 2003 hat die Schweiz noch nicht ratifiziert.

|

|

6 > Internationale Umweltpolitik im weiteren Sinn

6.1 Handels- und Wirtschaftspolitik

Grundlagen

Die Schweiz ist stark in die Weltwirtschaft eingebunden. Jeden zweiten Franken verdient sie im Ausland, und der Anteil des Aussenhandels wächst stetig. Dadurch ist sie abhängig von der Dynamik und Entwicklung der Weltwirtschaft und muss auf diese reagieren.

Die wichtigsten Wirtschaftstätigkeiten wie die Produktion, der Handel und der Konsum von Produkten, aber auch die Tätigkeit von Investitionen haben einen bedeutenden Einfluss auf die globale Umweltsituation. Durch den internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen werden Umweltprobleme zudem in andere Länder verlagert: Das Importland konsumiert zwar die Produkte, die mit der Produktion verbundenen Umweltprobleme bleiben aber in den Herkunftsländern. Die durch den Schweizer Konsum verursachte Umweltbelastung geschieht zu rund 60 Prozent im Ausland.⁵⁶

Auf internationaler Ebene wird der Zusammenhang zwischen der Handels- und Umweltpolitik vor allem im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) und in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen diskutiert. Die Verbindung zwischen Wirtschafts- und Umweltpolitik wird insbesondere im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) und dem UNO-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme UNEP) behandelt. Grüne Wirtschaft war ein zentrales Thema an der UN-ECE-Umweltministerkonferenz im September 2011 in Astana und ist zudem ein Thema der UNO-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung Rio+20 im Jahr 2012.

Im *WTO-Ausschuss zu Handel und Umwelt* sollen namentlich unter dem Doha-Mandat⁵⁷ das Verhältnis zwischen dem WTO-Regelwerk und den UNO-Umweltabkommen geklärt wie auch Handelshemmnisse für Umweltgüter und -dienstleistungen abgebaut werden. Nebst diesen Verhandlungen bestehen Diskussionen, inwiefern umweltrelevante technische Vorschriften oder Umweltstandards, die Handelshemmnisse darstellen, gerechtfertigt sind und wie Bedingungen geschaffen werden können, unter denen sowohl Handel wie Umwelt und Entwicklung prosperieren. Vor allem die EU und auch die Schweiz setzen sich dabei in allen Bereichen für weitreichende Lösungen ein, die den Nachhaltigkeitsaspekt beim Handel berücksichtigen. Hingegen befürchten viele Ent-

wicklungsländer, dass es sich bei der Diskussion von Umweltstandards im Handelsbereich um eine versteckte Form von Protektionismus der Industrieländer handelt.

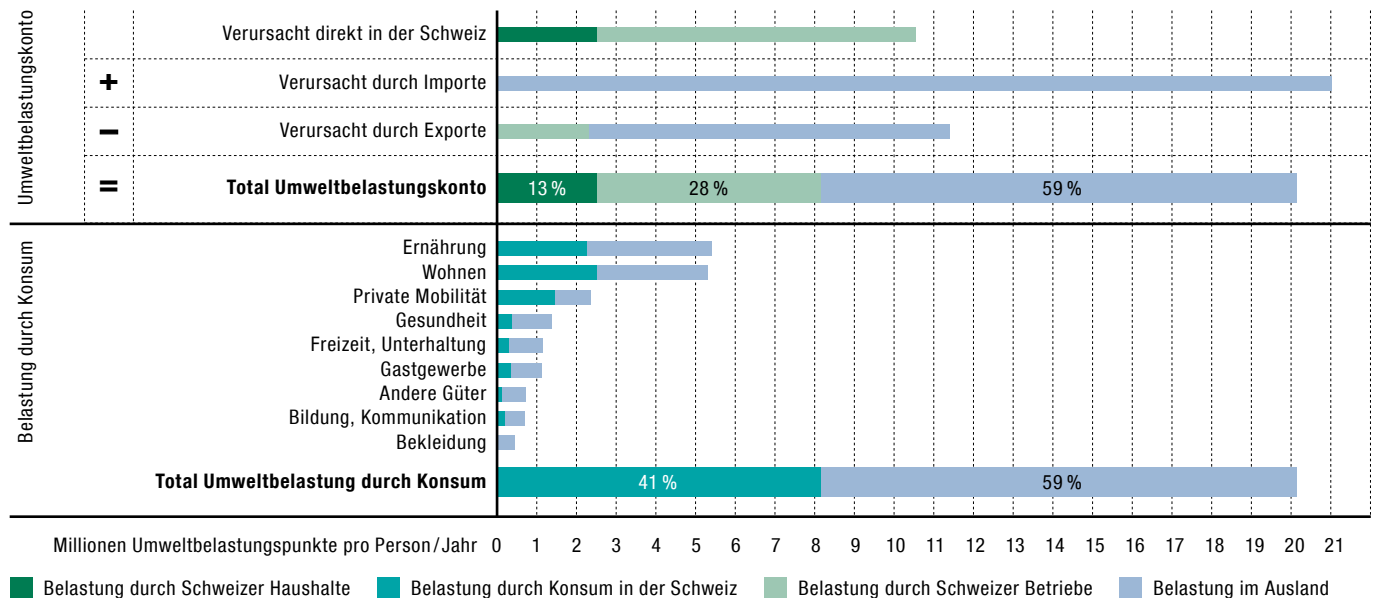
Verschiedene Staaten haben begonnen, in Handelsabkommen auf bilateraler und regionaler Ebene die Umwelt zu berücksichtigen. Da auf internationaler Ebene eine allgemein anerkannte Praxis fehlt, verfolgen die einzelnen Staaten dabei unterschiedliche Ansätze. Die *OECD* hat in ihrer Arbeitsgruppe Handel und Umwelt die verschiedenen Ansätze analysiert und entsprechende Leitlinien ausgearbeitet.⁵⁸ Durch Umweltkapitel in den entsprechenden Abkommen oder in Memoranda of Understanding (MoU) werden zum Beispiel Bestimmungen zur nachhaltigen Nutzung der Ressourcen, die Förderung hoher Umweltstandards, die Unterstützung von Umweltprojekten im Partnerland, Konsultations- und Informationsaustausch in Umweltfragen, die Regelung des Verhältnisses des Handelsabkommens zu Umweltabkommen, Bestimmungen zur Durchsetzung der nationalen Umweltgesetzgebung und in einigen Fällen spezifische Streitbeilegungsmechanismen und Sanktionen (z. B. USA) erwähnt. Seit Juni 2010 schlägt auch die Schweiz ihren Verhandlungspartnern im EFTA-Verbund sowie im Rahmen von bilateralen *Freihandelsverhandlungen* neue und zusätzliche Modellbestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung vor. Diese basieren auf den Schlussfolgerungen der beiden EFTA-Arbeitsgruppen «Handel und Umwelt» und «Handel und Arbeitsnormen». Ein vergleichbares Vorgehen wird auch für *Investitionsschutzabkommen* geprüft.⁵⁹

Neben den Schnittstellen zwischen Handel und Umwelt erhält auch die Beziehung zwischen Wirtschafts- und Umweltpolitik zunehmend politische Aufmerksamkeit. Eine wettbewerbsfähige, ressourceneffiziente Wirtschaft sorgt für eine nachhaltige Nutzung der Natur und sichert damit langfristig die für die Wirtschaftstätigkeit notwendigen natürlichen Ressourcen. Forschung, Innovation und technologischer Fortschritt tragen zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft und somit zur Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft bei. Eine grüne Wirtschaft ist deshalb im Interesse aller Wirtschaftsakteure.

Die *Green Economy Initiative* des UNO-Umweltprogramms UNEP und die *Green Growth Strategy* der OECD sind die wichtigsten laufenden Prozesse auf internationaler Ebene. Die Green Economy Initiative des UNEP will Regierungen dabei unterstützen, ihre Volkswirtschaft ökologischer zu gestalten. Die empfohlenen Massnahmen betreffen namentlich

Abb. 6.1a > Gesamtumweltbelastung durch Konsum in der Schweiz

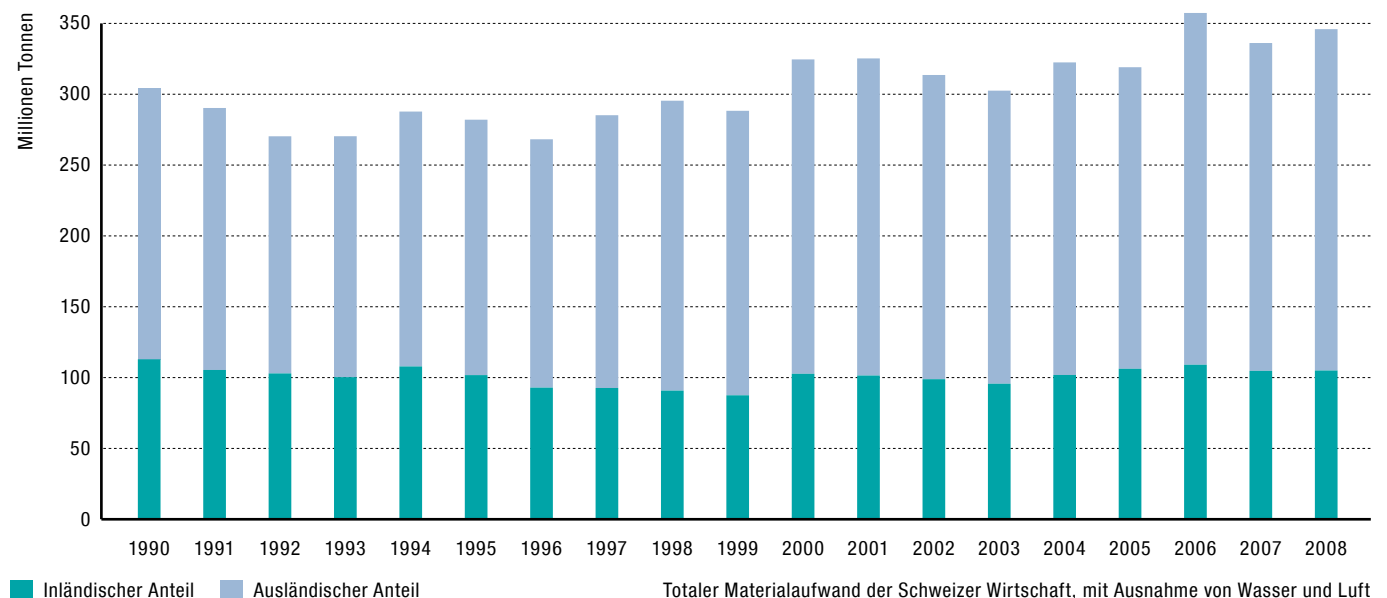
Konsum ist ein wichtiger Faktor der Umweltbelastung. Die Bereiche Ernährung, Wohnen und Mobilität tragen den grössten Teil dazu bei. Da die Schweiz fast zwei Drittel ihrer Konsumgüter importiert, erfolgt die Belastung durch den inländischen Konsum mehrheitlich im Ausland.



Quelle: BAFU 2011

Abb. 6.1b > Ressourcennutzung durch die Schweiz

Der Ressourcenverbrauch der Schweiz ist seit 1990 um 14 % gestiegen und beträgt rund 44 Tonnen pro Person und Jahr. Während in der gleichen Zeit der Anteil der importierten Rohstoffe um 2 % sank, nahm der Import von Endprodukten um 61 % zu. Indem die Schweiz Ressourcen aus dem Ausland nutzt, exportiert sie Umweltbelastung.



Quelle: BFS 2011

die Bereiche Umwelttechnologie, erneuerbare Energie, Wasser, Transport, Abfallmanagement, Gebäude, Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung. Die drei zentralen Bestandteile der UNEP-Initiative sind der Green Economy Report, der Bericht zur Ökonomie der Ökosysteme und der Biodiversität und der Bericht zu Green Jobs. Die Green Growth Strategy der OECD zielt auf eine Ökologisierung aller Wirtschaftsbereiche. Die OECD setzt dabei auf ihre Kernkompetenzen, die Politikanalyse und Politikempfehlungen. Der Synthesebericht zur Strategie wurde am ministeriellen Treffen im Mai 2011 in Paris verabschiedet.

Die *EU-Kommission* schliesslich hat nach einer breiten öffentlichen Konsultation Anfang März 2010 die neue Wachstumsstrategie bis 2020 vorgelegt («EU 2020: Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum»). Eine der drei Prioritäten der Strategie zielt auf nachhaltiges Wachstum zur Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft. Dazu schlägt die EU eine Umgestaltung der Wirtschaft durch gezielte Regulierung und Förderungsmassnahmen vor. Zudem unterstützt der Aktionsplan der EU zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen die Entwicklung in Richtung grüne Wirtschaft.

Instrumente für eine grünere Wirtschaft, die im Rahmen dieser Prozesse unter anderem diskutiert werden, sind eine ökologische Markttransparenz, eine ökologische Steuerreform und spezifische Unterstützungsprogramme des Staates für grüne Technologien.⁶⁰

Eine wichtige Rolle des Staates besteht darin, geeignete Rahmenbedingungen für ein ökologisches Wirtschaften zu setzen. Eine zentrale Grundlage für Entscheidungsträger stellt dabei eine umfassende Wohlfahrtsmessung dar: In verschiedenen internationalen Foren bestehen Anstrengungen, das Bruttoinlandprodukt (BIP) um ökologische und soziale Indikatoren zu erweitern. So hat die von Frankreich eingesetzte und von Joseph Stiglitz geleitete Kommission (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress) im September 2009 einen Bericht vorgestellt, der Indikatoren nennt, die ökologische und soziale Aspekte einbeziehen.

Die durch die internationale Staatengemeinschaft und nationalen Strategien geschaffenen Rahmenbedingungen für eine grüne Wirtschaft müssen auch im Rahmen des Handelssystems durchgesetzt werden können. Bei der Ausgestaltung desselben muss deshalb die Beziehung zwischen Handels- und Umweltabkommen berücksichtigt werden.

Als weitere Massnahmen zur Ökologisierung der Wirtschaft nutzt die Schweiz auf bilateraler Ebene die Entwicklungszusammenarbeit und die Wirtschaftsförderung.⁶¹

Interessen

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit zur Mitgestaltung der internationalen Regeln im Handelsbereich, um den Handel nachhaltiger zu gestalten. Insbesondere ist die Schweiz daran interessiert, dass die relativ hohen Schweizer Umweltstandards nicht als konfliktiv mit den internationalen Handelsregeln betrachtet werden. Ausserdem ist es für sie von Vorteil, dass auch andere Länder hohe Umweltstandards durchsetzen, um keine Wettbewerbsnachteile zu erleiden. Weil die Schweiz nur über wenige natürliche Ressourcen verfügt und deshalb wirtschaftlich stark vom Ausland abhängig ist, hat sie ein grosses Interesse, dass die knappen natürlichen Ressourcen international nachhaltig genutzt werden und zugänglich bleiben. Schliesslich ist es im Interesse der wirtschaftlichen Prosperität, Ressourcen effizient und nachhaltig nutzen zu können. Klare und faire Regeln und Anreizsysteme sind eine wichtige Grundlage für ein stabiles wirtschaftliches Umfeld.

Ziele

Primäres Ziel der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik ist die Vertretung der Interessen der Wirtschaft im Ausland (Zuständigkeit Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO). Im Vordergrund stehen der jeweilige Marktzugang und der Abbau von Handelshemmnissen. Dabei sollen für Unternehmen möglichst ideale Wettbewerbs- und nachhaltige Wachstumsbedingungen geschaffen sowie Arbeitsplätze gesichert werden. Entsprechend fördert die Schweiz im Rahmen der WTO und mittels Freihandelsabkommen mit den wichtigen Wirtschaftspartnern den Freihandel.⁶²

Andererseits zielt die Schweizer Umweltpolitik auf eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ab (Zuständigkeit Bundesamt für Umwelt, BAFU). Dazu müssen gleichzeitig die Ressourceneffizienz der Wirtschaft und des Handels erhöht werden und der globale Ressourcenverbrauch abnehmen. Die Handels- und die Wirtschaftspolitik sind deshalb wichtige Instrumente zur Durchsetzung der Umweltpolitik: Umweltinteressen müssen folglich auch in die internationalen Handels- und Wirtschaftsabkommen einfließen. Die Schweiz will durch diese Instrumente die ökologische Innovation, den Austausch von Umwelttechnologien und harmonisierte hohe Umweltstandards fördern. Des Weiteren sollen Informationen, wie Produkte und Dienstleistungen auf ihrem Lebensweg die Umwelt schädigen, transparent dargestellt werden, damit sie in wirtschaftliche Entscheide einfließen können. Informationen auf Unternehmens-, Industrie- und Länderebene sollen wirtschaftliche und politische Entscheide ermöglichen, welche Umwelteinflüsse berücksichtigen.

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Verhandlungen unter dem Doha-Mandat im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt, bzw. in dessen Spezialsession (CTE-SS), vorangetrieben werden. Die Beziehung zwischen der WTO und mul-

tilateralen Umweltabkommen ist zu klären und die Interessen vonseiten der Umwelt und der Wirtschaft sind gleichermassen zu berücksichtigen. Aus Umweltperspektive sollten transparente Umweltkriterien, die auf dem Lebenswegdenken gründen und alle relevanten Umwelteinflüsse berücksichtigen, als Grundlage zur Bestimmung der zu liberalisierenden Umweltgüter und -dienstleistungen gelten. Die im Rahmen von UNEP und OECD lancierten Initiativen für ein ökologisches Wirtschaften sollten langfristig zu einem internationalen Regime für ein effizientes und gerechtes Bewirtschaften von natürlichen Ressourcen führen und diese Stossrichtung der ökologischen Markttransparenz mittragen.

Nächste Schritte

- > Die Verhandlungen des WTO-Ausschusses zu Handel und Umwelt, bzw. seiner Spezialsession (CTE-SS), sind Teil der WTO-Doha-Runde, deren Dauer unbestimmt ist. Die Schweiz wird sich an den entsprechenden Sitzungen für ihre Interessen im Umweltbereich einsetzen.
- > Die Schweiz nimmt in künftige und bestehende regionale sowie bilaterale Freihandelsabkommen das Standardkapitel zur nachhaltigen Entwicklung der EFTA-Freihandelsabkommen auf und setzt es um. Vor Aufnahme von Freihandelsverhandlungen sollten zudem standardmässig die Auswirkungen eines Abkommens auf die Umwelt evaluiert werden. Ein vergleichbares Vorgehen mit Bezug auf die Investitionsschutzabkommen ist zu prüfen.
- > Die Weltkonferenz über Nachhaltige Entwicklung in Brasilien 2012 (Rio+20) wird sich mit dem Thema grüne Wirtschaft als Schwerpunkt befassen.⁶³ Nachhaltige Handelsregeln sollten Teil davon sein.
- > Die OECD wird die am Treffen des Ministerrates (Ministerial Council Meeting MCM) 2011 verabschiedete Green Growth Strategy weiterführen und im März 2012 am Treffen der Umweltminister (Environment Policy Committee EPOC-Ministertreffen) deren Umsetzung diskutieren. Die Schweiz wird sich in diesen Gremien für Massnahmen einsetzen, wie sie der Bundesrat in seinem Strategiepapier zur grünen Wirtschaft verabschiedet hat (so für Indikatoren zur besseren Messung der Wohlfahrt, Ökologisierung der Steuersysteme, Umweltinformationen/Kennzeichnungen, Förderung grüner Technologien und Innovationen, bessere Nutzung von Synergieeffekten zwischen Umwelt- und Wirtschaftsangelegenheiten).
- > Die EU-Kommission hat unter Federführung der Generaldirektion Umwelt eine Roadmap für ein ressourceneffizientes Europa definiert. Die Schweiz wird ihre Haltung zu diesen Arbeiten insbesondere im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der EUA einbringen.

⁵⁶ Siehe Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011): Gesamt-Umweltbelastung durch Konsum und Produktion der Schweiz: Input-Output Analyse verknüpft mit Ökobilanzierung. Bundesamt für Umwelt, Bern.

⁵⁷ Siehe www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_negotiations_e.htm
Das Doha-Mandat wird im Handels- und Umweltausschuss in einer «Spezialsession» (CTE-SS) verhandelt.

⁵⁸ Siehe Studie der OECD (2007): Environment and Regional Trade Agreements.

⁵⁹ Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern sind zweifellos von grosser Bedeutung für die Verwirklichung der Millenniumsziele. Gleichzeitig ist bei ihrer Durchführung und dem Abschluss entsprechender Abkommen auf den Einbezug umweltpolitischer Anliegen zu achten, ein Aspekt, der auch in verschiedenen Leitlinien der OECD und der UNO formuliert wird.

⁶⁰ Der Bundesrat hat am 13.10.2010 in sechs Handlungsfeldern Aufträge zu einer grünen Wirtschaft an die Verwaltung erteilt. Sie sollen die Rahmenbedingungen für den Umgang mit natürlichen Ressourcen im Interesse der Umwelt und der Wirtschaft verbessern. Die sechs Handlungsfelder umfassen Cleantech, Informations- und Kommunikationstechnologien, Umweltbelastung von Produkten, Ökologisierung des Steuersystems, Umweltinformation und Wohlstandsmessung sowie die Prüfung von neuen Erlassen bezüglich Ressourceneffizienz und -verträglichkeit. Siehe www.bafu.admin.ch/bundesrat-gruenerere-wirtschaft

⁶¹ Siehe SECO (2010): Policy Paper Umwelt. Umweltaspekte in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Bern, sowie DEZA (2008): Klima und Entwicklung – Was macht die DEZA? Hintergrundpapier. Bern.

⁶² Siehe Aussenwirtschaftsbericht 2009, BBI 2010, 479 ff.

⁶³ Siehe Eingabe der Schweiz vom 1.11.2011:
www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=115

6.2 Entwicklungspolitik

Grundlagen

Die Integration der Umweltdimension in die Entwicklungszusammenarbeit hat in den letzten Jahrzehnten – ausgelöst durch die Weltgipfel in Stockholm 1972 und in Rio 1992 – Fortschritte gemacht. Damals hatte ein intensives Nachdenken über die Umweltdimension von Entwicklung begonnen. Methoden wurden reflektiert und zahlreiche neue Programme zur Lösung dringender Umwelt- und Ressourcenmanagementprobleme konzipiert. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zeigt auf, wie die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche integriert werden können: Eine wirtschaftliche Entwicklung kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn die natürlichen Ressourcen geschützt werden. Armutsverminderung und Ernährungssicherheit hängen wiederum in starkem Masse von einem stabilen Klima, der Erhaltung der Biodiversität, guter Bodenfruchtbarkeit und sauberem Trinkwasser ab. Deshalb sind Umweltschäden Bestandteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei werden die Kapazitäten zum Schutz der Umwelt in den Entwicklungsländern gestärkt. Auf nationaler Ebene artikuliert sich dieser Prozess im Leitbild Nord-Süd⁶⁴.

Die Erklärung zu den Millenniumsentwicklungszielen⁶⁵ (Millennium Development Goals MDGs) von 2000 gewichtet einen nachhaltigen Umgang mit der Umwelt ausdrücklich im Ziel 7. Es ruft alle Länder auf, den Verlust von natürlichen Ressourcen (Wälder, Biodiversität, Energieträger, saubere Luft und sauberes Wasser) aufzuhalten. Ein Gipfel zum Stand der Millenniumsentwicklungsziele fand 2010 im Rahmen der UNO-Generalversammlung statt. Aus diesem Anlass veröffentlichte die Schweiz 2010 ihrerseits einen Zwischenbericht⁶⁶. Wenn die Millenniumsentwicklungsziele tatsächlich erreicht werden sollen, dann wird die Diskussion um ihre Fortführung nach 2015 zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Nichtsdestotrotz zielt die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz in erster Linie auf die Milderung der Armut in den Schwerpunktländern wie auch auf eine entwicklungsfördernde Globalisierung. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) engagiert sich mit diesem Hauptziel vor allem in den Bereichen Klima, Wasser, Ernährungssicherheit und Migration. Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unterstützt die Partnerländer bei der Integration in die Weltwirtschaft und fördert deren nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit Fokus auf Fragen der Energie, des Klimas und der Umwelt allgemein.⁶⁷ Gesetzliche Grundlage ist Artikel 5 des Entwicklungshilfegesetzes, wonach die Schweiz die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts in den Entwicklungsländern fördert.

Die wichtigsten globalen oder regionalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit mit Schnittstellen zur internationalen Umweltpolitik sind das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme UNDP⁶⁸) und die Weltbank⁶⁹ sowie die regionalen Entwicklungsbanken. Umwelt und Energie ist einer von sechs Arbeitsbereichen des UNDP, in dem das Programm die Entwicklungsländer im Aufbau von Kapazitäten unterstützt. UNDP und UNEP haben ein Memorandum of Understanding abgeschlossen, durch das gemeinsame Programme gefördert werden sollen. Knapp 10 % der finanziellen Unterstützung der Weltbank gingen in den letzten fünf Jahren in den Umweltbereich, wobei aber drei Viertel der Gelder in Projekte flossen, die Umwelt als Querschnittsthema haben. Wichtige Finanzierungsinstitutionen sind auch die regionalen Entwicklungsbanken und mit Blick auf politische Grundlagendokumente und Richtlinien die OECD mit ihren umweltpolitischen und entwicklungspolitischen Komitees. Instrumente sind hier OECD-Umweltprüfberichte oder entwicklungspolitische Peer Reviews.⁷⁰

Eine besondere Herausforderung für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit werden die Bestrebungen der Staatengemeinschaft – in der OECD oder im Rahmen der Weltkonferenz über nachhaltige Entwicklung 2012 in Brasilien (Rio+20) – sein, ihre Wirtschaft ressourceneffizienter zu gestalten (Stichwort grüne Wirtschaft).

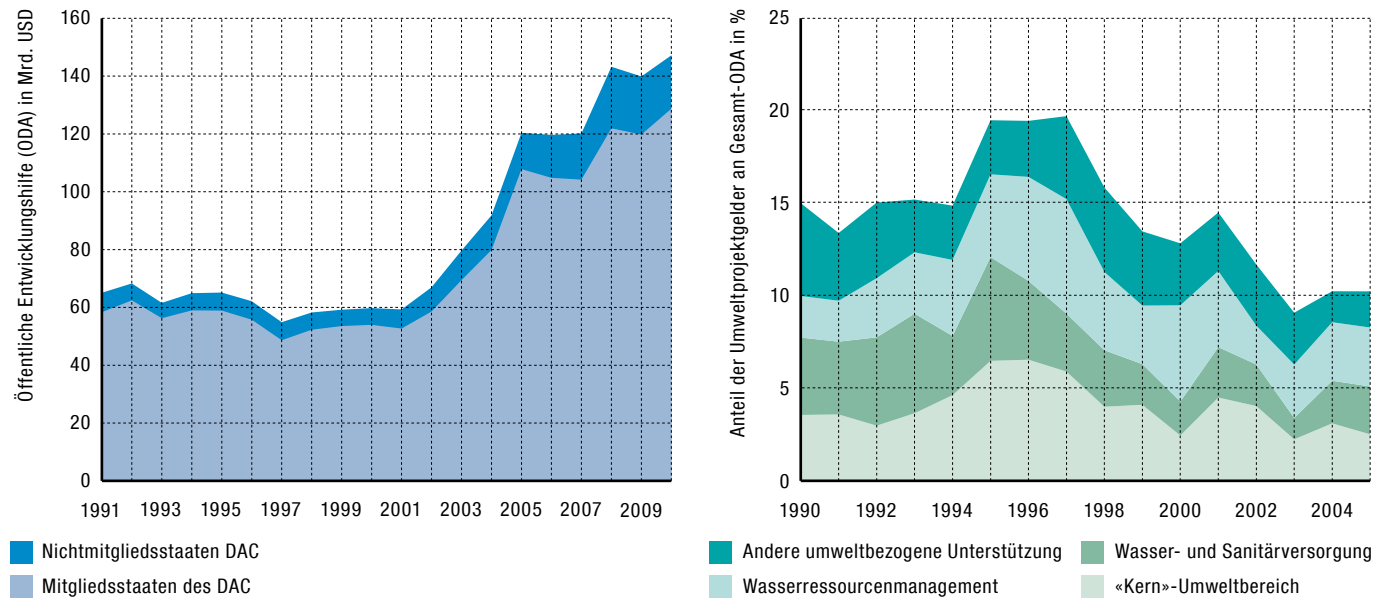
Interessen

Die Schweiz hat ein Interesse, dass die Entwicklungs- und die Umweltpolitik sich gegenseitig unterstützen. Eine Entwicklungspolitik, die die natürlichen Ressourcen überbeansprucht, zerstört die Grundlagen für eine langfristige Entwicklung und ist weder im Interesse der Bevölkerung des Empfängerlandes noch der Schweiz als Geberland. Des Weiteren ist es in ihrem Interesse, dass der gesamten Umweltdimension Rechnung getragen wird und der Fokus nicht nur auf Massnahmen zum Klimaschutz liegt. Die Grundlage für eine kohärente Verfolgung der verschiedenen Interessen ist eine enge Zusammenarbeit der involvierten Bundesstellen. Durch die verstärkte Zusammenarbeit des BAFU mit den Trägern der schweizerischen Entwicklungspolitik DEZA und SECO werden Synergien zwischen verschiedenen Organisationseinheiten genutzt und die Umsetzung der Politik der nachhaltigen Entwicklung im spezifischen Bereich des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen gefördert.

Gerade im dynamischen Bereich der internationalen Umweltpolitik kann die Schweiz ihre Position stärken, wenn multilaterale Politik und bilaterales Engagement einen hohen Grad von Kohärenz aufweisen. Die Priorität muss sein, die Kohärenz von Entwicklungszusammenarbeit und multilateralen Prozessen, im Besonderen die Aushandlung und Weiterentwicklung der Umweltabkommen, zu fördern, um die Kon-

Abb. 6.2a > Zunahme der Entwicklungshilfegelder, relative Abnahme der Umweltprojektgelder

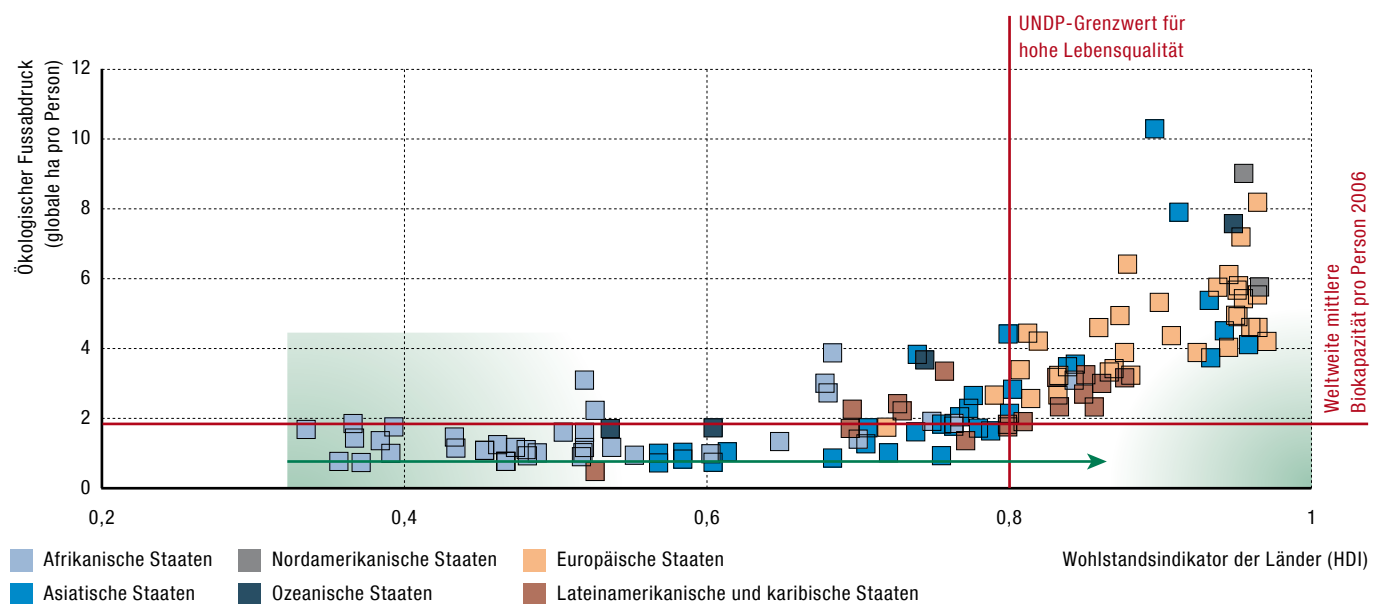
Seit 2001 verdoppelten sich die Gelder für Entwicklungshilfe (Official Development Assistance ODA). Der prozentuale Anteil von Umweltprojekten an der ODA sank bis 2005 jedoch um ein Drittel.



Quelle: OECD 2008

Abb. 6.2b > Die Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklungspolitik

Die Herausforderung für Entwicklungsländer besteht darin, einen sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zu erzielen, ohne dass sich der Druck auf natürliche Ressourcen weiter verstärkt (Entkoppelung von Umweltbelastung und Entwicklung). Die hoch entwickelten Länder indessen müssen ihren übermäßigen Ressourcenverbrauch senken.



Quelle: Global Footprint Network 2010, UNDP 2009

ventionen mit grösserer Effektivität umzusetzen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der internationalen Umweltpolitik zu unterstreichen. Diese ist auch im Hinblick auf die Ausstrahlung des internationalen Genf als Standort für Umweltorganisationen und Fokus grüner Politik auf globaler Ebene von Bedeutung.

Ziele

Die Schweiz verfolgt in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Sie soll zu Wohlstandssteigerung, nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen, Sicherheit und Demokratie in den Partnerländern sowie zur Bewältigung globaler Probleme beitragen. Auch engagiert sie sich für die Millenniumsentwicklungsziele und will den nachhaltigen Umgang mit der Umwelt (Ziel 7) direkt stärken.

Vor diesem Hintergrund gilt es, die Integration der Umweltdimension in die Strategien, Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen, indem ihre Umweltrelevanz – wie im OECD-Prüfbericht zur Entwicklungszusammenarbeit angeregt⁷¹ – regelmässig evaluiert wird. Darüber hinaus ist die Kohärenz bilateraler Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit mit multilateralen Politiken zu fördern. Damit wird die Grundlage für die globale Umsetzung von internationalen Umweltabkommen verbessert, die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der internationalen Umweltpolitik unterstrichen und die Praxisnähe und -bewährung von multilateraler Politik gefördert.

Ziel ist eine bessere Integration von Umweltaspekten in die Entwicklungszusammenarbeit und umgekehrt. Dies dürfte eine systematischere Anwendung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Programmen und Projekten nahelegen.

Nächste Schritte

- > Teilnahme an der Weltkonferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) 2012 in Brasilien. Die Diskussionen und allfälligen Entscheide werden auch Auswirkungen auf die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit haben.
- > Fördern eines breiten, nicht nur auf Klima fokussierten Ansatzes der schweizerischen bi- und multinationalen Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich;
- > Prüfung, inwiefern eine systematischere Anwendung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Entwicklungsprogrammen verschiedenster Institutionen und bei Projekten sinnvoll ist. Ziel ist die kohärente Berücksichtigung des Umweltnutzens in den Entwicklungszielen.
- > Verstärkung der Zusammenarbeit des BAFU mit den Trägern der schweizerischen Entwicklungspolitik DEZA und SECO, um die strategische Ausrichtung der Projekte mit Umweltnutzen festzulegen sowie die Kohärenz

dieser Projekte mit Umwelt- und Entwicklungszielen und eine transparente Berichterstattung sicherzustellen;

- > Teilnahme an der Interessengruppe zur Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Netzwerks der Direktoren europäischer Umweltschutzagenturen (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network). Dieses erarbeitet zum Beispiel eine Matrix aller bilateralen Umweltprojekte verschiedener europäischer Länder, um zukünftig Doppelspurigkeiten zu vermindern und spezifische Erfahrungen besser austauschen zu können.

⁶⁴ Bericht vom 7. März 1994 über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er-Jahren. BBI 1994 II 1214.

⁶⁵ Siehe www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm

⁶⁶ Siehe www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_193398.pdf

⁶⁷ Siehe grundsätzlich die Ausführungen in den Botschaften zu den jeweiligen Rahmenkrediten, zuletzt BBI 2008 2959 (DEZA), BBI 2008 3047 (SECO) und BBI 2010 6751 («0,5%-Botschaft») sowie in den Jahresberichten von DEZA und SECO: www.deza.admin.ch/jahresbericht

⁶⁸ Siehe UNDP (2010): Evaluation of UNDP Contribution to Environmental Management for Poverty Reduction: The Poverty-Environment Nexus, www.undp.org/evaluation/documents/thematic/pen/Eval_PEN.pdf

⁶⁹ So setzt die Weltbank etwa Umweltschutzprojekte um, unter anderem als GEF-Implementierungsorganisation. Des Weiteren hat sie eine eigene Klima- und Biodiversitätsstrategie erlassen: The World Bank (2008): Biodiversity, Climate Change and Adaptation. Washington, D.C. Siehe auch The World Bank (2009): Convenient Solutions to an Inconvenient Truth: Ecosystem-based Approaches to Climate Change, Washington, D.C., www.worldbank.org > Publications > Documents and Reports: «Convenient solutions». Sie knüpft Kredite mitunter an umweltpolitische Auflagen, so zum Beispiel bei der Finanzierung von Staudämmen.

⁷⁰ Siehe für die Umweltprüfberichte: www.oecd.org > A propos > Départements > Direction de l'environnement > Examens environnementaux par pays. Siehe für die entwicklungspolitischen Peer Reviews: www.oecd.org > A propos > Départements > Direction de la coopération pour le développement > Examens par les pairs des membres du CAD.

⁷¹ Die OECD lädt die DEZA und das SECO dazu ein, «einen gemeinsamen Ansatz zu bestimmen in Sachen Umwelt und Klimawandel. Anstatt sich auf die eingeschränkte Sichtweise des Klimawandels zurückzuziehen und damit andere Umweltprobleme zu vernachlässigen, sollten sich die beiden Ämter besser auf die konstruktive Arbeit besinnen, welche sie in den Bereichen nachhaltige Entwicklung und Umwelt geleistet haben». Siehe OECD (2009): Switzerland, Development Assistance Committee (DAC), Peer review, S. 89.

6.3 Umweltaspekte in weiteren sektoriellen Politikbereichen

Die *menschliche Gesundheit* wird von Umweltproblemen beeinträchtigt, vor allem durch Schadstoffe in der Luft, im Wasser und in den Böden. Wirksame internationale Vorgaben zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sind im Interesse und von zentraler Bedeutung für die Schweiz. Deshalb arbeitet sie mit der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization WHO), der EU und der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe UNECE) zusammen, welche wichtige Prozesse zum Thema Gesundheit steuern und entsprechende Richtlinien und Abkommen ausgearbeitet haben.

Landwirtschaftliche Aktivitäten haben einen starken Einfluss auf Boden, Wasser, Luft, Klima, Biodiversität und Landschaft. So tragen sie zu 15 % der globalen Treibhausgasemissionen bei, oder es herrscht in vielen Entwicklungsländern ein enormer Druck auf die Wälder, um Agrarland zu gewinnen. Die Schweiz strebt eine nachhaltige Landwirtschaft an, um unfaire Bedingungen aufgrund höherer sozialer und ökologischer Anforderungen zu vermeiden. Dem Schutz der Biodiversität durch die Landwirtschaft misst sie eine hohe Bedeutung bei. Sie versucht zudem, die Konkurrenzierung der Nahrungsmittelproduktion durch den Anbau von Ölsaaten für Treibstoffe zu bekämpfen.

Die *Energiepolitik* hat durch die Nutzung von fossilen Energiequellen einen bedeutenden Einfluss auf das Klima sowie die Luft- und Wasserbelastung. Aber auch die Energieproduktion und der Transport haben Auswirkungen auf Flora, Fauna und die Landschaft. Die Schweiz verhandelt momentan mit der EU Fragen des Zugangs zum Elektrizitätsmarkt, der Sicherheit, der erneuerbaren Energien und der gegenseitigen Anerkennung von Zertifikaten.

Landtransporte verursachen eine Verschmutzung der Atmosphäre sowie Lärm und ziehen oft eine veränderte Landnutzung nach sich. Die Schweiz will die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung mit denen einer intakten Umwelt vereinen. Um dies zu erreichen, ist sie auf eine gute Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und der EU angewiesen. Darüber hinaus hat die Schweiz ein Interesse an einer auch global nachhaltigen Verkehrspolitik, die die natürlichen Ressourcen so weit wie möglich schont und gleichzeitig eine ausreichende Mobilität von Personen und Gütern zu verursachergerechten Preisen erlaubt. Die Schweizer Transportpolitik hat schon mehrfach eine Pionierrolle in Europa übernommen (Neue Alpentransversale NEAT, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA).

Lufttransporte tragen durch ihre Emissionen bedeutsam zum Klimawandel bei; trotzdem wurden sie vom Kyoto-Protokoll ausgenommen. Weitere Auswirkungen sind die Reduk-

tion der Ozonschicht und auf regionaler Ebene die Versauerung, Eutrophierung und die Bildung von Bodenozone. Die internationale Zivilluftfahrtsorganisation (International Civil Aviation Organization ICAO) ist die zentrale globale Institution, die sich um diese Thematik kümmert.

Durch *Umweltforschung und Umwelttechnologie* können Instrumente zum Schutz und zum effizienteren Umgang mit natürlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Ein internationaler Austausch unterstützt diese Bestrebungen. Für die Schweiz ist die Einbindung in die entsprechenden Programme der EU zentral, und diese soll in Zukunft weiter gestärkt werden. Die wichtigsten sind die Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung, das Netzwerk des europäischen Forschungsraums (European Research Area Network ERA-NET), das den Erfahrungsaustausch zwischen nationalen und regionalen Forschungsprogrammen fördert, und die europäischen Technologieplattformen.

Umweltveränderungen wie Wüstenbildungen können *Migrationsbewegungen* auslösen. Das UNO-Umweltprogramm (UNEP), das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration IOM) haben auf internationaler Ebene die Thematik aufgenommen. Die Schweiz hat ein Eigeninteresse, sich mit der Problematik der Umweltmigration auseinanderzusetzen und an Lösungen mitzuwirken.

7 > Beziehungen zur Europäischen Union (EU)

Die Schweiz arbeitet im Umweltbereich immer enger mit der EU zusammen. In bestimmten Bereichen hat sie ihre Umweltschutzgesetzgebung weitgehend mit derjenigen der EU harmonisiert, insbesondere weil die EU der wichtigste Handelspartner der Schweiz ist.

7.1 Umweltpolitik im engeren Sinn

Grundlagen

Die Umwelt- und Ressourcenpolitik der EU orientiert sich an drei strategischen Zielen:

- > Schutz und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- > Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit;
- > Realisierung einer weltweit führenden Wissensgesellschaft.

Da im Umweltbereich die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten aufgeteilt sind (Art. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV), nehmen die Mitgliedsstaaten ihre Zuständigkeit nur dort wahr, wo die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union EUV) nimmt die Union ihre Zuständigkeit ihrerseits nur wahr, soweit die angestrebten Ziele von den Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Die Umweltpolitik der EU wird in Titel XX des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt (Art. 191 ff. AEUV, ex-Artikel 174 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft EGV). Dieser lässt es den Mitgliedsstaaten offen, strengere Schutzmassnahmen beizubehalten oder zu ergreifen (Art. 193 AEUV, ex-Artikel 176 EGV). Etwas restriktiver ist dieser Grundsatz auch im Kapitel über die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgehalten (vgl. Art. 114 AEUV, ex-Artikel 95 EGV). Zudem ist der Umweltschutz ein horizontales Anliegen, das in sämtliche Unionspolitiken einbezogen werden muss (Art. 11 AEUV, ex-Artikel 6 EGV).

Die strategische Ausrichtung der Umweltpolitik der EU wird seit 1972 durch Umweltaktionsprogramme bestimmt. Das aktuelle Aktionsprogramm ist das sechste und definiert die Schwerpunkte für 2002–2012 unter dem Titel «Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand»⁷². Zu den Grundlagen der EU-Umweltpolitik zählen demnach eine umfassende Informationspolitik, die Beteiligung der Betroffenen und das Abstützen auf die besten verfügbaren wissen-

schaftlichen Kenntnisse. Neben diesem Umweltaktionsprogramm bilden die 2001⁷³ beziehungsweise 2005⁷⁴ verabschiedeten Strategien für eine nachhaltige Entwicklung beziehungsweise für eine nachhaltige Ressourcenverwendung und -bewirtschaftung die wichtigsten Grundlagendokumente der europäischen Umweltpolitik. LIFE+⁷⁵ schliesslich ist das Finanzierungsinstrument, mit dem die EU die Umsetzung der Umweltpolitik (Umweltaktionsprogramme UAP) und des Umweltrechts fördern will. Zu Beginn des Jahres 2012 soll die EU-Kommission einen Vorschlag für ein siebtes UAP zuhanden des Rates und des Parlamentes der EU ausarbeiten.

Die grössten Herausforderungen der EU im Bereich Umwelt sind der nachhaltige und effiziente Umgang mit natürlichen Ressourcen (Ressourceneffizienz, Entkopplung) als Kernstück einer grünen Wirtschaft, die Erhaltung von Biodiversität und Ökosystemen und der Klimaschutz sowie die bessere Integration von Umwelt in andere Politikbereiche (Wirtschaft, Handel, Landwirtschaft, Energie und Fiskalpolitik). Weiterhin zentral sind die Themen Gesundheit und Umwelt (Luft- und Wasserqualität, Chemikalien, Nanotechnologie), Wasserbewirtschaftung, Abfallbewirtschaftung, Schutz des Bodens sowie der regulatorische Rahmen beziehungsweise die Umsetzung der umfassenden Rechtsvorschriften.⁷⁶

Klima

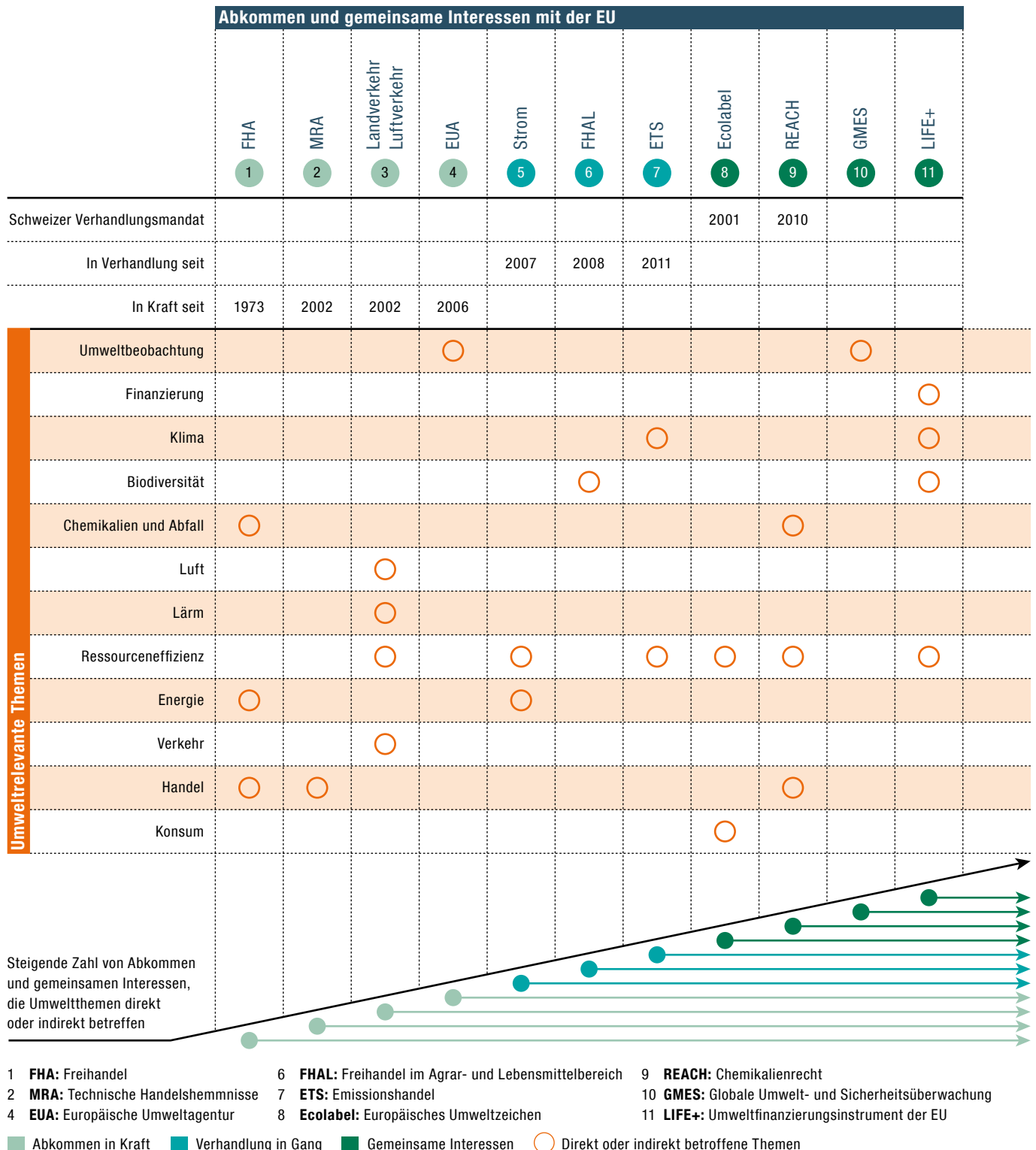
Grundlage der EU-Klimapolitik bildet das sogenannte Klima- und Energiepaket mit der Richtlinie 2009/29 zum Emissionshandel, der Richtlinie 2009/28 zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid sowie der Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Zielsetzungen der Mitgliedsstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen.⁷⁷ Im Mai 2010 hat die EU-Kommission eine Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 % und eine Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen veröffentlicht⁷⁸ und im März 2011 eine Roadmap für eine CO₂-emissionsarme Wirtschaft bis 2050⁷⁹.

Biodiversität

Im Mai 2011 hat die EU-Kommission eine neue Grundlage für die Biodiversitätspolitik der EU vorgelegt, mit dem Titel «Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020» (KOM(2011) 244). Des Weiteren sind insbesondere die Richtlinie 1979/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, die Richtlinie

Abb. 7 > Umweltrelevante Aspekte in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Als wichtige Handelspartner haben die Schweiz und die EU ein Interesse daran, ihre Umweltstandards zu harmonisieren und damit ungleichen Wettbewerbsbedingungen entgegenzuwirken. Dieses Interesse schlägt sich in einer zunehmenden Anzahl von Abkommen nieder, die direkt oder indirekt Umweltthemen betreffen.



1992/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Verordnung 348/81 über eine gemeinsame Regelung für die Einfuhr von Walderzeugnissen und die Verordnung 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels massgebend.

Chemikalien und Abfall

In der EU wird bereits seit längerer Zeit eine relativ ausdifferenzierte Chemikalien- und Abfallpolitik verfolgt. Hintergrund ist insbesondere die Binnenmarktrelevanz dieser Politiken. Zunehmend geht es aber auch um die Umwelt. Von besonderer Bedeutung ist die kürzlich erfolgte Revision des Chemikalienrechts durch die Verordnung 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals REACH) sowie zur Schaffung der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA). Im Einzelnen ist auf folgende Rechtsakte hinzuweisen: die Richtlinie 2008/98 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie), die Richtlinie 94/62 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die Richtlinie 1999/31 über Abfalldeponien, die Richtlinie 2000/53 über Altfahrzeuge, die Richtlinie 2002/95 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, die Richtlinie 2002/96 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, die Verordnung 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, die Richtlinie 98/8 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten, die Verordnung 2037/2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, und die Verordnung 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien.

Wasser

Auch die EU-Wasserpolitik mit der Wasserrahmenrichtlinie⁸⁰, verschiedenen Richtlinien zur Anforderung an die Qualität bestimmter Gewässer⁸¹ sowie der Rahmenrichtlinie für eine gemeinschaftliche Strategie im Bereich der Meeresumwelt⁸² wird zunehmend zum Massstab der schweizerischen Wasserpolitik.⁸³

Luft

Zahlreiche EU-Rechtsakte betreffen die Bekämpfung der Luftverschmutzung. Neben den produktbezogenen Vorschriften geht es insbesondere um Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge. Von Bedeutung sind dabei in erster Linie verschiedene Immissionsnormen, die in der Richtlinie 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft für Europa neu zusammengefasst werden, sowie Produktionsstandards, die Emissionen aus Anlagen betreffen.⁸⁴ Die Schweiz hat ausserdem mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der EU im norditalienischen Ispra einen Zusammenarbeitsvertrag bezüglich der

Entwicklung von neuen Messmethoden für Fahrzeugabgase abgeschlossen.

Ressourceneffizienz

Die Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa ist Teil der Strategie Europa 2020.⁸⁵ Die Leitinitiative zielt darauf ab, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln, den Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft zu unterstützen, die Nutzung erneuerbarer Energieträger und die Energieeffizienz zu fördern sowie das Verkehrswesen zu modernisieren. Sie verfolgt einen transversalen Ansatz und betrifft alle Umweltbereiche (Klima, Biodiversität, Boden, Luft, Wasser, Abfälle/Stoffe usw.). Sie stellt Indikatoren für eine grüne Wirtschaft auf und bedient sich diverser Instrumente: Abgaben, Subventionen, Anreize, Regulierung, Gebote/Verbote, Liberalisierung Umweltgüter/-dienstleistungen, Investitionen, Umweltinformationen/Kennzeichnungen, Innovation/Forschung. Die Kommission kündigte unter dieser Leitinitiative eine Roadmap Ressourceneffizienz an, die auch legislatorische Anpassungen beinhalten wird (u. a. in den Bereichen EU-Umweltzeichen⁸⁶, EU-Ökodesign⁸⁷, Umweltinformation (Aarhus)⁸⁸, Umweltmanagement EMAS⁸⁹, REACH und Regelungen zu Nanomaterialien⁹⁰). Die Förderung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen wird auch im Rahmen der Budgetdiskussionen im Allgemeinen sowie der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, den Massnahmen im Bereich Energieinfrastrukturen⁹¹ und Energieeffizienz⁹² sowie zur künftigen Verkehrspolitik⁹³ im Speziellen durch die Kommission vorangetrieben.⁹⁴

Europäische Umweltagentur (EUA)

Die EUA in Kopenhagen sammelt und analysiert Daten über den Zustand der Umwelt in den europäischen Staaten. Um deren Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sorgt die EUA dafür, dass diese Daten nach gemeinsamen Kriterien erhoben werden. Hierfür verfügt die EUA über ein Informations- und Umweltbeobachtungsnetz (European Environment Information and Observation Network EIONET), das von den Mitgliedsstaaten der EUA mit Daten versorgt wird.

Die Umweltagentur fungiert darüber hinaus als wichtiges Beratungs- und Expertenorgan und unterstützt die Europäische Kommission bei der Erarbeitung der umweltpolitischen Gesetzgebung. Sie steht Nicht-EU-Staaten offen, sofern diese dieselben Ziele des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung verfolgen. Derzeit gehören der EUA 32 Mitglieder an: die 27 EU-Mitglieder, die Türkei sowie die 4 Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association EFTA), darunter die Schweiz.

Interessen

Häufig sehen die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU eine Übernahme der EU-Gesetzgebung durch die Schweiz (z. B. Luftverkehrsabkommen) oder eine Anpassung der schweizerischen Bestimmungen an diejenigen der EU entsprechend dem Grundsatz der Äquivalenz vor (z. B. Agrarabkommen, Landverkehrsabkommen). Allerdings übernimmt die Schweiz auch Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Bereichen, die nicht durch bilaterale Abkommen geregelt sind. Sie tut dies autonom und hauptsächlich mit dem Ziel, Handelshemmnisse abzubauen. Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG)⁹⁵ sieht im Übrigen vor, dass die technischen Vorschriften auf die der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abgestimmt werden, unter welchen die EU an erster Stelle steht. Die Interessen der Schweiz in den eingangs erwähnten Bereichen gründen auf einer Harmonisierung ambitionierter Umweltstandards und artikulieren sich in folgenden Bereichen:

- > Die Schweiz ist seit Inkrafttreten des entsprechenden Abkommens⁹⁶ am 1. April 2006 Mitglied der *EUA*. Sie beteiligt sich uneingeschränkt an den Arbeiten der Umweltagentur (obwohl sie im Verwaltungsrat nur über eine beratende Stimme verfügt) und erhält direkten Zugang zu sämtlichen Daten und Informationen, die über das EIONET verbreitet werden. Ihre Umweltdaten werden in den Berichten der *EUA* veröffentlicht und tragen damit zur Entwicklung von Umweltschutzmassnahmen auf europäischer Ebene bei. Ausserdem profitiert sie von der Möglichkeit, Mitarbeitende in die Agentur zu entsenden. Für ihre Beteiligung leistet die Schweiz einen Beitrag von rund 2 Mio. CHF jährlich. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der *EUA* wurde vom Bundesrat in seinem Bericht zum Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Agenturen evaluiert.⁹⁷
- > Als Mitglied der Europäischen Weltraumorganisation (European Space Agency *ESA*) und durch ihre Beteiligung an den EU-Forschungsrahmenprogrammen⁹⁸ sowie (neu) über ihre Mitgliedschaft in der *EUA* nimmt die Schweiz derzeit an der Entwicklung der Initiative Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (Global Monitoring for Environment and Security *GMES*)⁹⁹ der EU und der *ESA* teil. *GMES* wurde 1998 lanciert. Es soll sicherstellen, dass die bestehenden Daten zusammengeführt und bestmöglich genutzt werden, um Anwendergruppen wie Behörden, humanitären Organisationen und Privatunternehmen in den Bereichen Umwelt und Sicherheit gezielte Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Die EU führt seit 2011 ein eigenes Programm zu diesem Infrastrukturprojekt durch.¹⁰⁰ In der bisherigen Planung ist die Teilnahmemöglichkeit von Drittstaaten basierend auf bilateralen Abkommen vorgesehen.
- > Die Beteiligung an den durch *LIFE+* finanzierten Programmen steht denjenigen EFTA-Ländern offen, die Mitglieder der *EUA* sind. Für die Regelung sind entsprechende Absichtserklärungen (Memoranda of Understanding *MoU*) notwendig, die bisher aber noch nicht abgeschlossen worden sind. Einzelne Schweizer Institute hatten von der Finanzierung im Rahmen des vorangehenden *LIFE*-Programms profitiert, als der Abschluss eines *MoU* noch nicht verlangt wurde.
- > Das europäische Netzwerk der Direktoren der nationalen Umweltschutzagenturen (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, *EPA Network*) und das europäische Netzwerk der Direktoren der nationalen Naturschutzagenturen (European Network of Heads of Nature Conservation Agencies, *ENCA Network*) sind mit Sekretariaten ausgestattete informelle Strukturen der *EUA*-Mitglieder. Innerhalb dieser Strukturen bilden die Staaten thematische Interessengruppen, beispielsweise zu Klimaanpassung, zu grüner Wirtschaft, zu Lärm, zu genetisch veränderten Organismen (GVO) oder zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz nimmt an diesen Treffen regelmässig teil und leitet zwei solcher Interessengruppen (GVO und, gemeinsam mit Polen, Lärm).
- > Seit ihrem Beitritt zur *EUA* wird die Schweiz von der EU-Präsidentschaft regelmässig zur Teilnahme an den halbjährlichen *informellen Treffen des Umweltminister-rates* eingeladen. Diese Tagungen sind jeweils einem spezifischen Thema gewidmet und bieten die Gelegenheit für einen hochrangigen Austausch und eine gegenseitige politische Einflussnahme.
- > Das 2005 in Kraft getretene *Emissionshandelssystem* (Emission Trading Scheme *ETS*) der EU¹⁰¹ wird 2012 auf den Luftverkehr¹⁰² ausgedehnt. Ab 2013 gilt europaweit eine Emissionsobergrenze (Cap). Diese wird von Jahr zu Jahr gesenkt, sodass bis 2020 eine Emissionsverringerung um 21 % gegenüber 2005 erzielt werden kann.¹⁰³ Seit dem 1. Januar 2008 vergibt auch die Schweiz Emissionsgutschriften an Unternehmen, die sich zu einer Verringerung ihres Ausstosses verpflichten, um im Gegenzug von der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe befreit zu werden.¹⁰⁴ Mit der Gesamtrevision des CO₂-Gesetzes¹⁰⁵ könnte die Teilnahme an diesem System für gewisse Sektoren zwingend werden, und es könnte eine absolute Emissionsobergrenze (Cap) festgelegt werden. Die gegenseitige Anerkennung der Emissionsrechte der Parteien sowie die Möglichkeit zum Erwerb von Emissionsgutschriften von der jeweils anderen Partei könnten in einem Abkommen geregelt werden. Die Verhandlungen haben am 8. März 2011 begonnen.

- > Im Oktober 2008 hat der Bundesrat beschlossen, die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der im Rahmen von REACH errichteten ECHA im Falle einer Annäherung der schweizerischen Gesetzgebung an REACH zu prüfen. Ohne eine solche Zusammenarbeit und ohne kompensatorische Massnahmen droht der Schutz für Umwelt und Mensch in der Schweiz im Vergleich zur EU laufend schlechter zu werden. Im Anschluss an Sondierungsgespräche hat der Bundesrat am 18. August 2010 ein Verhandlungsmandat verabschiedet.
- > Die Schweiz hat auf die Schaffung eines eigenen offiziellen *Umweltlabels* verzichtet, da sie den Anschluss an das Europäische Umweltzeichen für vorteilhafter hielt. Schweizer Unternehmen können bereits heute dieses Umweltzeichen erwerben. Dazu müssen sie sich aber an die Behörde eines EU-Mitgliedslandes wenden. 2009 hat die EU eine Verordnung verabschiedet, welche das EU-Umweltzeichen neu beleben soll.¹⁰⁶ Konkret ist vorgesehen, den sachlichen Geltungsbereich des Umweltzeichens zu erweitern, die Harmonisierung mit anderen Labels zu fördern, die Ausarbeitung von Vergabekriterien zu beschleunigen, die Prüf- und Beurteilungsverfahren zu vereinfachen und die Kosten zu senken. Der Bundesrat hatte bereits 2001 für die Teilnahme der Schweiz am EU-Umweltzeichen ein Verhandlungsmandat verabschiedet; eine Wiederaufnahme dieses Verhandlungsmandats könnte angesichts der von der EU geplanten weitreichenden Massnahmen im Zusammenhang mit der Roadmap Ressourceneffizienz erwogen werden.

7.2 Umweltpolitik im weiteren Sinn

Eine Reihe der von der Schweiz mit der EU beziehungsweise ihrer Vorläuferin, der Europäischen Gemeinschaft (EG), abgeschlossenen Abkommen hat zwar nicht die Umweltpolitik als solche zum Gegenstand, steht aber mit dieser aufgrund der Regelungsmaterie und des Querschnittcharakters der Umweltpolitik in engem Zusammenhang, so zum Beispiel das Freihandelsabkommen (FHA)¹⁰⁷ zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft von 1972. Zu erwähnen sind hier auch mögliche zukünftige Abkommen, wie zum Beispiel dasjenige im Bereich der grenzüberschreitenden Elektrizitätsübertragung, dessen Verhandlungen am 8. November 2007 aufgenommen wurden,¹⁰⁸ sowie das Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL), dessen Verhandlungen am 4. November 2008 aufgenommen wurden¹⁰⁹.

Des Weiteren haben zum Beispiel auch die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips¹¹⁰ in das THG, das bilaterale Landverkehrsabkommen (BLV)¹¹¹, das Luftverkehrsabkommen (LVA)¹¹², das Abkommen über den Abbau tech-

nischer Handelshemmnisse (Mutual Recognition Agreement MRA)¹¹³, das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen)¹¹⁴ sowie das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse¹¹⁵ Auswirkungen auf die Umwelt oder behandeln auch Umweltthemen.

7.3 Herausforderungen und nächste Schritte

Während langer Zeit hatte die Schweiz in der Umweltgesetzgebung und -politik eine Vorreiterrolle inne. Im Vergleich zur EU ist dies heute nicht mehr unbedingt der Fall. Die EU verfolgt weitgehend dieselben Zielsetzungen wie die Schweiz. Obwohl sich die Instrumente und Verfahren manchmal unterscheiden, sind die inhaltlichen Differenzen im Allgemeinen beschränkt.

Als Konsequenz des bilateralen Weges regelt die Schweiz ihre Beziehungen zur EU in sektoriellen Abkommen. Diese Sektoren werden in manchen Fällen durch das umfangreiche Umweltgemeinschaftsrecht berührt. Es ist absehbar, dass künftige Marktzutrittsabkommen mit der EU auch horizontale Bestimmungen im Umweltbereich beinhalten könnten. Dies wird vonseiten der EU insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung gleich langer Spiesse und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gefordert. Mit einem derartigen Ansatz würde aber das nicht zu vernachlässigende Risiko einer Fragmentierung und Sektoralisierung des Schweizer Umweltrechts einhergehen, was aus Kohärenzgründen aus Schweizer Sicht nicht unbedingt erwünscht wäre.

In seinem Bericht über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik 2010¹¹⁶ hat der Bundesrat diese Gefahr anerkannt und die Prüfung der Frage eines umfassenden Umweltabkommens erwogen. Diese Prüfung müsste neben dem materiellen Anwendungsbereich unter anderem auch abklären, inwiefern eine Beteiligung an den Arbeitsgruppen oder Ausschüssen oder die Aushandlung besonderer Fragen möglich wäre, beispielsweise die Beibehaltung oder Verabschiedung strengerer Umweltmassnahmen im Sinne von Artikel 193 AEUV, ex-Artikel 176 EGV.

Nächste Schritte

- > In den laufenden Verhandlungen mit der EU sollte der Kohärenz der Umweltfragen entsprechend Rechnung getragen werden. Um einer zu starken Fragmentierung des Umweltrechts entgegenzuwirken und um die Umsetzung der einzelnen Umweltabkommen zu erleichtern, sollten die Vor- und Nachteile eines umfassenden Umweltabkommens allenfalls geprüft werden.
- > Die Teilnahme am EU-Umweltzeichen, für welches von schweizerischer Seite ein Verhandlungsmandat existiert,

sollte erwogen werden. Allfällige Abklärungen wären allerdings in den Kontext der Roadmap der EU-Kommission zur Ressourceneffizienz zu stellen. Insofern sollte auch geprüft werden, ob andere Rechtsakte berücksichtigt werden müssten, beispielsweise die Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Öko-Design-RL 2005/32/EC).

> Die Initiative GMES wird im Rahmen der Mitgliedschaft der Schweiz in der EUA weiterverfolgt.

⁷² Beschluss 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft.

⁷³ KOM(2001) 264.

⁷⁴ KOM(2005) 658.

⁷⁵ VO (EG) Nr. 614/2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+).

⁷⁶ Siehe auch die Schlussfolgerungen des Rates vom 22.12.2010, www.consilium.europa.eu > Press > Press releases > Search > Official number: «18120/10».

⁷⁷ Das Paket wird durch zwei weitere gleichzeitig beschlossene Rechtsakte ergänzt: die Verordnung (EG) Nr. 443/2009, nach der die CO₂-Emissionen aus neuen Personenkraftwagen bis 2020 schrittweise auf 95 g/km gesenkt werden müssen, und eine Überarbeitung der Kraftstoffqualitätsrichtlinie (RL 2009/30/EG), nach der die Kraftstofflieferanten die Treibhausgasemissionen aus der Produktionskette bis 2020 um 6 % reduzieren müssen.

⁷⁸ KOM(2010) 265.

⁷⁹ KOM(2011) 112.

⁸⁰ RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

⁸¹ Siehe etwa RL 2006/44 über die Qualität von Süswasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten; RL 2006/113 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer.

⁸² RL 2008/56 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt.

⁸³ Siehe Studie des BAFU: www.bafu.admin.ch/wasser/01444/01995/index.html?lang=de

⁸⁴ Siehe zum Beispiel RL 2001/80 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Grossfeuerungsanlagen in die Luft; RL 2001/81 über nationale Emissionshöchst-mengen für bestimmte Luftschadstoffe.

⁸⁵ KOM(2011) 21.

⁸⁶ VO (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen.

⁸⁷ RL 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

⁸⁸ RL 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

⁸⁹ VO (EG) Nr. 761/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS).

⁹⁰ Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 zu Regelungs-aspekten bei Nanomaterialien (2008/2208(INI)).

⁹¹ Siehe Mitteilung der Kommission «Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz». KOM(2010) 677.

⁹² Siehe Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Energieeffizienz. KOM(2011) 370.

⁹³ WEISSBUCH: «Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem». KOM/2011/144.

⁹⁴ Siehe Arbeitsprogramm der Kommission für 2011, KOM(2010) 623.

⁹⁵ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse. SR 946.51. Art. 4 Abs. 2.

⁹⁶ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET). SR 0.814.092.681.

⁹⁷ Siehe den Bericht des Bundesrates zum Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Agenturen (in Erfüllung des Postulates David (08.3141)): www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/01553/index.html?lang=de

⁹⁸ SR 0.420.513.1.

⁹⁹ Siehe www.gmes.info

¹⁰⁰ VO (EU) Nr. 911/2010 über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011 – 2013).

¹⁰¹ RL 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissions-zertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG, geändert zuletzt durch die RL 2009/29/EG.

¹⁰² RL 2008/101/EG zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.

¹⁰³ Siehe RL 2009/29/EG zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Art. 9 geänderte RL 2003/87/EG und Erwägungsgründe 9 und 14 RL 2009/29/EG).

¹⁰⁴ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen. SR 641.71; Verordnung vom 8. Juni 2007 über die CO₂-Abgabe. SR 641.712; Verordnung vom 22. Juni 2005 über die Anrechnung der im Ausland erzielten CO₂-Emissionsverminderungen. SR 641.711.1.

¹⁰⁵ Botschaft über die Schweizer Klimapolitik nach 2012 (Revision des CO₂-Gesetzes und eidgenössische Volksinitiative «Für ein gesundes Klima»), BBl 2009 7433 ff.

¹⁰⁶ VO (EG) Nr. 66/2010 über das EU-Umweltzeichen.

¹⁰⁷ SR 0.632.401. Das FHA schafft eine Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse. Es erlaubt Verbote oder Beschränkungen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, nicht aber willkürliche Diskriminierungen oder verschleierte Beschränkungen des Handels.

¹⁰⁸ Hauptziel dieses Abkommens ist die Sicherstellung der Stromversorgung vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung.

¹⁰⁹ Dieses Abkommen soll die gegenseitige Öffnung der Agrar- und Lebensmittel-märkte regeln und den Abbau von tarifären sowie von nichttarifären Handels-hemmnissen ermöglichen. An den geltenden Schweizer Standards im Umwelt-bereich und in der Agrarpolitik soll festgehalten werden.

¹¹⁰ Das Cassis-de-Dijon-Prinzip besagt, dass Waren, für die keine EU-Vorschriften existieren, grundsätzlich frei verkehren können, wenn sie nach den Vorschriften des Ursprungslandes rechtmässig in Verkehr gebracht wurden.

¹¹¹ SR 0.740.72.

¹¹² SR 0.748.127.192.68.

¹¹³ SR 0.946.526.81.

¹¹⁴ SR 0.916.026.81.

¹¹⁵ SR 0.632.401.23.

¹¹⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder (09.3560) «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte»). BBl 2010 7239 (7307).

8 > Herausforderungen, strategische Schwerpunkte und Ausblick

Die internationale Umweltpolitik konnte wichtige Erfolge erzielen, so etwa beim Schutz der Ozonschicht oder beim Verbot bestimmter gefährlicher Schadstoffe und Chemikalien. Ohne dieses Engagement wäre die Zerstörung der Umwelt noch weiter fortgeschritten. Insgesamt hat sich der Zustand der globalen Umwelt in den letzten Jahren dennoch dramatisch weiterverschlechtert. Wohlfahrt, Gerechtigkeit, Demokratie und Friede sind aber langfristig nur in einer Welt mit intakten Lebensgrundlagen aufrechtzuerhalten.

Die Schweiz engagiert sich in der internationalen Umweltpolitik namentlich dort aktiv, wo sie Kompetenzen und ein evidentes Eigeninteresse hat. Sie setzt sich für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und eine Durchsetzung insbesondere des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips ein. Diese Kernanliegen vertritt sie in Verhandlungen aktiv, kompetent, lösungsorientiert und beharrlich, sie nimmt in relevanten Entscheidungsgremien Einsitz und kann dabei als kleines Land relativ grossen Einfluss ausüben. Dabei stehen die folgenden strategischen Schwerpunkte im Vordergrund:

- > Konsolidierung und Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente und Schliessen von Lücken, insbesondere durch:
 - Ausdehnung der rechtlich verbindlichen Emissionsreduktionsverpflichtungen im *Klimabereich* auf alle grossen Emittenten, verknüpft mit effektiven Mechanismen zur Überprüfung der Umsetzung;
 - Initiierung eines Synergienprozesses sowie effektive Implementierung des 2010 verabschiedeten Strategischen Plans zum Schutz der *Biodiversität* inklusive Weiterentwickeln der bestehenden Regeln zum Schutz der Arten, des Umfangs und der Qualität der Schutzflächen, Umsetzen im Weiteren der Regeln über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den gerechten Ausgleich von Vorteilen aus ihrer Nutzung sowie über den Schutz der globalen Biodiversität vor möglichen negativen Auswirkungen genetisch veränderter Organismen;
 - Ergänzung der Listen mit verbotenen und reglementierten Schadstoffen im *Chemikalien- und Abfallbereich*, Verabschiedung und Umsetzung neuer Regeln für Quecksilber und weitere Schwermetalle sowie Nanotechnologie, weitere Vertiefung des Synergienprozesses;
 - Förderung und Umsetzung eines global nachhaltigen *Waldmanagements*, Ausarbeiten einer internationalen Waldkonvention und Promotion eines integrierten *Wassermanagements*;
 - Mitgestaltung – im Bereich der *Handels- und Wirtschaftspolitik* – eines umweltgerechten internationalen Handelsregimes in allen wichtigen Gremien wie der Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) und der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD), aber auch in den bilateralen Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sowie Festigung eines sich gegenseitig unterstützenden Verhältnisses zwischen Umwelt- und Handels- beziehungsweise Wirtschaftsregeln;
 - Annahme einer globalen Strategie *grüne Wirtschaft* und Operationalisierung geeigneter Instrumente.
- > Stärkung der internationalen *Umweltgouvernanz* durch:
 - Stärkung von Synergien innerhalb der einzelnen Themenbereiche;
 - politische Stärkung von UNEP;
 - Verbesserung der Gesamtvision (Verabschiedung globaler Umweltziele);
 - Ansiedlung relevanter Institutionen wie des Sekretariats der Quecksilberkonvention in Genf.
- > Sicherstellung einer effektiven *Umsetzung* durch Bereitstellen der notwendigen Ressourcen durch:
 - Stärkung des Globalen Umweltfonds (Global Environment Facility GEF) als zentralen internationalen Umweltfinanzierungsmechanismus im Bereich der multilateralen Umweltabkommen;
 - Operationalisierung des Globalen Klimafonds;
 - Ausbau der Finanzierungsmechanismen für die Bereiche Biodiversität und Chemikalien;
 - bessere Nutzung innovativer Finanzmechanismen namentlich im Bereich Biodiversität, Reduktion von Emissionen durch nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie Einbezug der Privatwirtschaft;
 - Berücksichtigung der Umwelthanliegen im Rahmen der Instrumente der Entwicklungspolitik sowie Engagement in der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zur Unterstützung der internationalen Umweltpolitik.

- > bessere Einbettung und Stärkung der Umweltanliegen in die *bilateralen Beziehungen* mit der EU.

Die Herausforderung, die Schwächen des internationalen Umweltregimes zu beheben, Lücken zu füllen und eine umfassende, kohärente, effektive und effiziente internationale Umweltpolitik sicherzustellen, ist vielfältig. In zunehmendem Mass ist das globale Umweltregime durch die Proliferation und Fragmentierung der Abkommen und Institutionen gekennzeichnet, eine Gesamtsicht und eine zentrale politische Autorität fehlen, es besteht ein Ungleichgewicht mit anderen Regimen, und das Sicherstellen adäquater finanzieller Unterstützung ist ungenügend. Das stärkere Auftreten wichtiger grosser Verhandlungsblöcke und -partner wie namentlich der Gruppe der Entwicklungsländer G 77, der EU, der USA, aber auch der vier grossen Schwellenländer Brasilien, Indien, China und Südafrika macht es zunehmend schwierig, zielführende ambitionöse internationale Politiken zu entwickeln.

Der bisherige Leistungsausweis der Schweiz in der internationalen Umweltpolitik ist beeindruckend: Sie hat wesentlich zu verschiedenen Initiativen und Prozessen beigetragen, so zur Verabschiedung des Kyoto-Protokolls betreffend Treibhausgasemissionen, des Cartagena-Protokolls betreffend Biosicherheit oder des Nagoya-Protokolls betreffend Zugang zu genetischen Ressourcen und den gerechten Ausgleich von Vorteilen aus ihrer Nutzung, zur besseren Zusammenarbeit im Chemikalien- und Abfallbereich, zur Aufnahme von Verhandlungen für eine Quecksilberkonvention oder zur Ausgestaltung einer globalen Chemikalienstrategie.

Der Umfang, die Komplexität und der Rhythmus der Prozesse und Verhandlungen der internationalen Umweltpolitik nehmen jedoch stetig zu. Will die Schweiz ihren Einfluss in internationalen Entscheidungsverfahren und Gremien aufrechterhalten, muss sie auch die dafür notwendigen Mittel (personelle und finanzielle Ressourcen) zur Verfügung stellen. Der Nutzen einer aktiven, zielgerichteten und sichtbaren internationalen Umweltpolitik der Schweiz ist vielfältig. Sie fördert nicht nur den Schutz und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen. Sie dient auch der Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen und dem nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum. Weiter leistet sie einen Beitrag zu Armutsbekämpfung, sozialer Stabilität und Frieden. Damit stärkt sie den guten Ruf der Schweiz als verantwortungsvolles Mitglied der internationalen Gemeinschaft.

> Anhang I: Internationale Übereinkommen

Wichtigste globale Umweltabkommen, die von der Schweiz ratifiziert wurden

a. Klima

- > Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (mit Anlagen; SR 0.814.01)
- > Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (mit Anlagen; SR 0.814.011)

b. Biodiversität

- > Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention; SR 0.451.45)
- > Übereinkommen vom 23. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (UNESCO Welterbekonvention; SR 0.451.41)
- > Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES; SR 0.453)
- > Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention; SR 0.451.46)
- > Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt (mit Anhängen; SR 0.451.43)
- > Protokoll von Cartagena vom 29. Januar 2000 über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt (mit Anlagen; SR 0.451.431)
- > Internationaler Vertrag vom 3. November 2001 über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (SR 0.910.6)

c. Chemikalien und Abfall

- > Wiener Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht (mit Anlagen; SR 0.814.02)
- > Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (mit Anlagen; SR 0.814.021)
- > Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (mit Anhängen; SR 0.814.05)

- > Rotterdamer Übereinkommen vom 10. September 1998 über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (PIC-Konvention; mit Anlagen; SR 0.916.21)
- > Stockholmer Übereinkommen vom 22. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (POPs-Konvention; mit Anlagen; SR 0.814.03)

Unter der Schirmherrschaft der UNECE abgeschlossene Übereinkommen

Übereinkommen vom 13. November 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (Genf; SR 0.814.32)

Dieses Übereinkommen hat die Verbesserung der Luftqualität zum Ziel. Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1983 wurden acht Protokolle¹¹⁷ unterzeichnet, die sich auf klar umschriebene ökologische Problemstellungen wie zum Beispiel die Versauerung und Eutrophierung der Böden oder auf spezifische Schadstoffe wie Schwefel, Stickstoff (Stickoxide und Ammoniak), flüchtige organische Verbindungen, Ozon, persistente organische Schadstoffe sowie Schwermetalle beziehen.

Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umwelt- verträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo; SR 0.814.06)

Das Übereinkommen regelt den Informationsaustausch und die Konsultation zwischen benachbarten Ländern bei Vorhaben, die erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben können, und gewährleistet, dass die Umweltauswirkungen solcher Projekte auf die Ursprungs- und auf die betroffene Partei beurteilt werden. Das Protokoll vom 21. Mai 2003 über die strategische Umweltprüfung (Kiew)¹¹⁸ ist von der Schweiz noch nicht ratifiziert worden.

Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und inter- nationaler Seen (Helsinki; SR 0.814.20)

Dieses Übereinkommen verstärkt die nationalen Massnahmen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender ober- oder unterirdischer Gewässer¹¹⁹. Es verpflichtet die Vertragsparteien, die Gewässerverschmutzung zu vermeiden, zu kontrollieren und zu verringern. Unter diesem Übereinkommen wurde das Protokoll vom 17. Juni 1999 über Wasser und Ge-

sundheit (London; SR 0.814.201) ausgearbeitet, welches durch die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung, einschliesslich des Schutzes der Wasserökosysteme, und durch die Verhütung, Bekämpfung und Verringerung wasserbedingter Krankheiten den Schutz der menschlichen Gesundheit bezweckt. *Das Protokoll vom 21. Mai 2003 über die Haftpflicht und die Entschädigung für Schäden an grenzüberschreitenden Gewässern, die durch Auswirkungen von Industrieunfällen verursacht werden*¹²⁰, bezieht sich sowohl auf dieses Übereinkommen als auch auf das Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (siehe unten). Es schafft die Grundlage dafür, dass Personen, die von grenzüberschreitenden Folgen eines Industrieunfalls an einem grenzüberschreitenden Gewässer betroffen sind, auf dem Rechtsweg eine Entschädigung fordern können. Die Schweiz hat dieses Protokoll noch nicht ratifiziert.

Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (Helsinki; SR 0.814.04)

Zweck dieses Übereinkommens ist die Erleichterung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Ländern. Es soll dazu beitragen, Industrieunfälle zu verhindern, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern, um sich besser auf Industrieunfälle vorbereiten und sie mit vereinten Kräften leichter bekämpfen zu können. *Das Protokoll vom 21. Mai 2003 über die Haftpflicht und die Entschädigung für Schäden an grenzüberschreitenden Gewässern, die durch Auswirkungen von Industrieunfällen verursacht werden*¹²¹, bezieht sich sowohl auf dieses Übereinkommen als auch auf das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (siehe oben).

Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus)¹²² (von der Schweiz noch nicht ratifiziert)

Dieses Übereinkommen will die Gesetze und Praktiken im Zusammenhang mit dem Zugang zur Information, der Beteiligung der Öffentlichkeit und dem Zugang zur Justiz stärken. Das Übereinkommen fördert nicht nur den Umweltschutz, sondern garantiert gleichzeitig eine demokratischere, transparentere und verantwortungsbewusstere Verwaltung. Am 21. Mai 2003 wurde ausserdem ein Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -transferregister (Kiew; SR 0.814.08) abgeschlossen.

Unter der Schirmherrschaft des Europarates abgeschlossene Übereinkommen

Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Übereinkommen; SR 0.455)

Bei diesem Übereinkommen handelt es sich um ein völkerrechtlich verbindliches Instrument auf dem Gebiet des Naturschutzes. Das Übereinkommen schützt das gesamte natürliche Erbe des europäischen Kontinents und gilt ausserdem für gewisse afrikanische Staaten. Ziel des Berner Übereinkommens ist der Schutz der wildlebenden Pflanzen- und Tierarten und ihrer natürlichen Lebensräume sowie die Förderung der europaweiten Zusammenarbeit in diesem Bereich.

Übereinkommen vom 4. November 1998 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht¹²³

Dieses Übereinkommen bietet einen Rahmen für die Harmonisierung und die Zusammenarbeit. Sie enthält insbesondere eine Aufstellung von rechtswidrigen Handlungen sowie gemeinsame Regeln betreffend die Haftung und das Strafverfahren. Das Übereinkommen ist noch nicht in Kraft und wurde von der Schweiz nicht unterzeichnet.

Europäisches Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000¹²⁴ (Florenz-Konvention)

Dieses Übereinkommen stellt die Landschaften als Teil des vielfältigen natürlichen und kulturellen Erbes Europas sowie als Aspekt der soziokulturellen und sozioökonomischen Lebensgrundlagen der europäischen Bevölkerungen ins Zentrum. Sie ist das einzige völkerrechtliche Instrument, das sich zentral mit der Landschaft in ihrem ganzheitlichen Verständnis befasst. Die Schweiz hat das Übereinkommen noch nicht ratifiziert. Das Parlament wird demnächst über die Genehmigung des Abkommens beraten (s. BBl 2011 8673).

¹¹⁷ SR 0.814.321, SR 0.814.322, SR 0.814.323, SR 0.814.324, SR 0.814.325, SR 0.814.326, SR 0.814.327, SR 0.814.328.

¹¹⁸ Siehe www.unece.org/env/eia/sea_protocol_f.htm > Informal translation by Germany, Austria, Switzerland and Liechtenstein > PDF

¹¹⁹ Siehe www.unece.org/fr/env/

¹²⁰ Siehe www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html > PDF

¹²¹ Siehe www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html > PDF

¹²² Siehe www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf

¹²³ Siehe www.conventions.coe.int > Search > Treaties > CETS number > «172» > DE

¹²⁴ Siehe www.conventions.coe.int > Search > Treaties > CETS number > «176» > DE

> Anhang II: Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen

Als verfassungsrechtliche Grundlagen dienen Artikel 2 Absätze 2 und 4 (Zweck), Artikel 10 (Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit), 54 (auswärtige Angelegenheiten), 73 bis 80 (Umwelt und Raumplanung), 84 (alpenquerender Transitverkehr), 89 (Energiepolitik), 94 (Grundsätze der Wirtschaftsordnung), 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten), 101 (Aussenwirtschaftspolitik), 104 (Landwirtschaft), 118 (Schutz der Gesundheit), 120 (Gentechnologie im Ausserhumanbereich) sowie Artikel 197 Ziffer 7 (Gentechnik-moratorium in der Landwirtschaft) der Bundesverfassung (BV)¹²⁵.

Die wichtigsten für die internationale Umweltpolitik massgebenden Gesetze sind:

- > das Umweltschutzgesetz (USG)¹²⁶ (insbesondere Art. 53 über die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt);
- > das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)¹²⁷, das Nationalparkgesetz¹²⁸ und das Waldgesetz (WaG)¹²⁹;
- > das Gentechnikgesetz (GTG)¹³⁰;
- > das Raumplanungsgesetz (RPG)¹³¹ und das Landwirtschaftsgesetz (LWG)¹³²;
- > das Gewässerschutzgesetz (GSchG)¹³³;
- > das Wasserbaugesetz¹³⁴;
- > das Fischereigesetz (BGF)¹³⁵ und das Jagdgesetz (JSG)¹³⁶;
- > das CO₂-Gesetz¹³⁷, ergänzt (bis zu einem gewissen Grad) durch den Bundesbeschluss über die Kompensation der CO₂-Emissionen von Gaskombikraftwerken¹³⁸;
- > das Chemikaliengesetz (ChemG)¹³⁹;
- > das Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen¹⁴⁰ und das Strahlenschutzgesetz (StSG)¹⁴¹.

Auf Verordnungsstufe sind zu erwähnen:

- > aus dem Bereich der Lufthygiene die Luftreinhalte-Verordnung (LRV)¹⁴², die Verordnung über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV)¹⁴³ und die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)¹⁴⁴;

- > auf dem Gebiet des Lärmschutzes die Lärmschutz-Verordnung (LSV)¹⁴⁵ und die Maschinenlärmverordnung (MaLV)¹⁴⁶;
- > im Bereich des Bodenschutzes die Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo)¹⁴⁷;
- > auf dem Gebiet der Organismen die Freisetzungsverordnung (FrSV)¹⁴⁸ betreffend das Freisetzen und Inverkehrbringen (inklusive die Einfuhr) von gentechnisch veränderten, pathogenen und gewissen gebietsfremden Organismen sowie die Verordnung über den grenzüberschreitenden Verkehr mit gentechnisch veränderten Organismen (Cartagena-Verordnung, CartV)¹⁴⁹;
- > im Bereich der Umweltinformation die Verordnung zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser (PRTR-V)¹⁵⁰;
- > auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit die Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern¹⁵¹;
- > im Bereich Wald die Waldverordnung (WaV)¹⁵²;
- > im Bereich Natur-, Landschafts- und Biodiversitätsschutz die Jagdverordnung (JSV)¹⁵³, die Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei (VBGF)¹⁵⁴, die Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV)¹⁵⁵, die Artenschutzverordnung (ASchV)¹⁵⁶ und zahlreiche Verordnungen insbesondere über den Schutz und die Inventarisierung von Biotopen und Landschaften¹⁵⁷;
- > im Landwirtschaftsbereich die Direktzahlungsverordnung (DZV)¹⁵⁸, insbesondere betreffend den ökologischen Leistungsnachweis;
- > auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes die Luftreinhalte-Verordnung (LRV)¹⁵⁹, die Lärmschutz-Verordnung (LSV)¹⁶⁰, die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)¹⁶¹, Abfallverordnungen (TVA¹⁶², AltIV¹⁶³, VeVA¹⁶⁴, VREG¹⁶⁵, VGV¹⁶⁶, die Gewässerschutzverordnung (GSchV)¹⁶⁷, die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (Chem-RRV)¹⁶⁸ und die PIC-Verordnung (ChemPICV)¹⁶⁹;
- > im Klimabereich die CO₂-Verordnung¹⁷⁰, die CO₂-Anrechnungsverordnung¹⁷¹, die Verordnung über die Kompensation von CO₂-Emissionen von Gaskombi-

kraftwerken¹⁷² und die Verordnung des UVEK über das nationale Emissionshandelsregister¹⁷³;

- > auf dem Gebiet des Gewässerschutzes die bereits erwähnte Gewässerschutzverordnung (GSchV), insbesondere betreffend Anforderungen an die Wasserqualität und die Abwasserbeseitigung (mit speziellen Anforderungen bei Abwasserreinigungsanlagen im Einzugsgebiet des Rheins zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen);
- > im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)¹⁷⁴, die insbesondere Bezug nimmt auf die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention).

¹²⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹²⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz SR 814.01.

¹²⁷ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.

¹²⁸ Bundesgesetz vom 19. Dezember 1980 über den Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden, SR 454.

¹²⁹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald, SR 921.0.

¹³⁰ Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, SR 814.91.

¹³¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, SR 700.

¹³² Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft, SR 910.1.

¹³³ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Gewässerschutz, SR 814.20.

¹³⁴ Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau, SR 721.100.

¹³⁵ Bundesgesetz vom 21. Juni 1986 über die Fischerei, SR 923.0.

¹³⁶ Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, SR 922.0.

¹³⁷ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen, SR 641.71.

¹³⁸ Bundesbeschluss vom 23. März 2007 über die Kompensation der CO₂-Emissionen von Gaskombikraftwerken, SR 641.72.

¹³⁹ Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen, SR 813.1.

¹⁴⁰ Bundesgesetz vom 24. März 2000 über die Lärmsanierung der Eisenbahnen, SR 742.144.

¹⁴¹ Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991, SR 814.50.

¹⁴² Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, SR 814.318.142.1.

¹⁴³ Verordnung vom 12. November 1997 über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen, SR 814.018.

¹⁴⁴ Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge, SR 741.41.

¹⁴⁵ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, SR 814.41.

¹⁴⁶ Verordnung des UVEK vom 22. Mai 2007 über die Lärmemissionen von Geräten und Maschinen, die im Freien verwendet werden, SR 814.412.2.

¹⁴⁷ Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens, SR 814.12.

¹⁴⁸ Verordnung vom 10. September 2008 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt, SR 814.911.

¹⁴⁹ Verordnung vom 3. November 2004 über den grenzüberschreitenden Verkehr mit gentechnisch veränderten Organismen, SR 814.912.21.

¹⁵⁰ Verordnung vom 15. Dezember 2006 zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser, SR 814.017.

¹⁵¹ Verordnung vom 14. August über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern, SR 172.018.

¹⁵² Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald, SR 921.01.

¹⁵³ Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, SR 922.01.

¹⁵⁴ Verordnung vom 24. November 1993 zum Bundesgesetz über die Fischerei, SR 923.01.

¹⁵⁵ Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, SR 922.32.

¹⁵⁶ Artenschutzverordnung vom 18. April 2007, SR 453.

¹⁵⁷ Siehe SR 451.1 – 451.37.

¹⁵⁸ Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, SR 910.13.

¹⁵⁹ Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985, SR 814.318.142.1.

¹⁶⁰ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, SR 814.41.

¹⁶¹ Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, SR 814.710.

¹⁶² Technische Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle, SR 814.600.

¹⁶³ Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten, SR 814.680.

¹⁶⁴ Verordnung vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen, SR 814.610.

¹⁶⁵ Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte, SR 814.620.

¹⁶⁶ Verordnung vom 5. Juli 2000 über Getränkeverpackungen, SR 814.621.

¹⁶⁷ Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998, SR 814.201.

¹⁶⁸ Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen, SR 814.81.

¹⁶⁹ Verordnung vom 10. November 2004 zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte Chemikalien im internationalen Handel, SR 814.82.

¹⁷⁰ Verordnung vom 8. Juni 2007 über die CO₂-Abgabe, SR 641.712.

¹⁷¹ Verordnung vom 22. Juni 2005 über die Anrechnung der im Ausland erzielten Emissionsverminderungen, SR 641.711.1.

¹⁷² Verordnung vom 21. Dezember 2001 über die Kompensation von CO₂-Emissionen von Gaskombikraftwerken, SR 641.721.

¹⁷³ Verordnung des UVEK vom 27. September 2007 über das nationale Emissionshandelsregister, SR 641.712.2.

¹⁷⁴ Verordnung vom 19. Oktober über die Umweltverträglichkeitsprüfung, SR 814.011.

> Anhang III: Organisationen und Institutionen der internationalen Umweltpolitik

1. Vereinte Nationen (UNO)

Die *Vereinten Nationen* (United Nations Organization UNO) umfassen 192 Mitglieder. Die wichtigsten Aufgaben der Organisation sind die Sicherung des Weltfriedens, die Einhaltung des Völkerrechts, der Schutz der Menschenrechte und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Umweltschutz ist ein Thema in den Hauptorganen Generalversammlung, Sekretariat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), im Internationalen Gerichtshof und, soweit zum Beispiel Umweltdegradation den Frieden gefährden kann, auch potenziell im Sicherheitsrat.

Das *Umweltprogramm der Vereinten Nationen* (United Nations Environment Programme, UNEP)¹⁷⁵ mit Hauptsitz in Nairobi, Kenia, wurde 1972 im Nachgang zur Umweltschutzkonferenz in Stockholm von der UNO-Generalversammlung geschaffen. Es hat das Mandat, globale, regionale und nationale Umweltdaten zu sammeln und zu bewerten, politische Instrumente für den Umweltschutz zu entwickeln und als zentraler Pfeiler im Umweltregime eine Koordinations- und Policy-Guidance-Rolle zu übernehmen.

Weiter zu erwähnen ist die *Kommission der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung* (Commission for Sustainable Development CSD), die im Anschluss an die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio-Konferenz) 1992 gegründet wurde. Sie ist das wichtigste Gremium im UN-System, das sich um die Thematik der nachhaltigen Entwicklung in seiner ganzen Breite kümmert, und ist eine funktionelle Kommission des ECOSOC. Hauptaufgabe der CSD ist es, die Umsetzung des in der Agenda 21 festgeschriebenen umwelt- und entwicklungspolitischen Aktionsprogramms auf nationaler und internationaler Ebene zu überwachen.

Die *UNO-Wirtschaftskommission für Europa* (United Nations Economic Commission for Europe UNECE) – die aus 56 Mitgliedsstaaten (Europa, Nordamerika, Zentralasien und Israel) besteht – dient in erster Linie der Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums beziehungsweise einer nachhaltigen Wirtschaft in den Mitgliedsstaaten. Eine wichtige Aufgabe der UNECE-Kommission ist mittlerweile auch die Umweltpolitik und die Weiterentwicklung des Umweltrechts in Europa, dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Mitgliedsstaaten. Im Rahmen der UNECE wurden dementsprechend umweltrechtliche Abkommen und Protokolle¹⁷⁶ in den Bereichen grenzüberschreitende

Luftverschmutzung, Wasser, industrielle Unfälle, Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Informationszugang und Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet.

Daneben sind noch einige weitere Organisationen beziehungsweise Programme der Vereinten Nationen zu erwähnen:

- > Das 1965 geschaffene *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* (United Nations Development Programme UNDP) ist für den Bereich der (technischen) Entwicklungszusammenarbeit die wichtigste Institution im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Aktivitäten des Programms beziehen sich – neben insbesondere der Stärkung der demokratischen Strukturen, der Armutsbekämpfung, der Krisenprävention und -bewältigung sowie der Aidsbekämpfung – auch auf die technische Kooperation im Bereich der Umwelt- und Energiepolitik. Seit 2000 zeichnet das Programm für die Verwirklichung der Millenniumsziele verantwortlich, die auch die nachhaltige Entwicklung einbeziehen.
- > Die 1945 gegründete *Welternährungsorganisation* (Food and Agriculture Organization FAO) befasst sich im Wesentlichen mit Fragen der Land- und Forstwirtschaft, der Fischerei und Viehzucht sowie der Ernährung. Aus umweltpolitischer Perspektive ist die FAO insbesondere für die Aktivitäten im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity CBD) relevant. Eine Herausforderung für die FAO ist die Entwicklung einer Politik für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, die kohärent und mit anderen Organisationen und Institutionen abgestimmt ist.
- > Die *Weltgesundheitsorganisation* (World Health Organization WHO) koordiniert die Tätigkeiten im Bereich Gesundheit, was sowohl die Prävention als auch die Entwicklung internationaler Standards im Bereich Gesundheit und Krisenbekämpfung, etwa bei Epidemien, erfasst.
- > Aber auch verschiedene weitere Institutionen der Vereinten Nationen befassen sich mit der Umweltthematik, sowohl im Bereich der Forschung als auch in demjenigen der Umsetzung von Umweltmassnahmen. Zu nennen sind unter anderem *UNITAR* (United Nations Institute for Training and Research), *UNCTAD* (United Nations Conference on Trade and Development), *UNIDO* (United Nations Industrial Development Organization), *UNESCO* (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *UNFF* (United Nations Forest Forum),

WIPO (World Intellectual Property Organization) und die UN-University.

2. Finanzierungsmechanismen (v. a. GEF)

Die 1991 (zunächst in einer Pilotphase im Rahmen der Weltbank) geschaffene *Globale Umweltfazilität* (Global Environment Facility GEF) ist ein multilateraler Fonds, der zur Unterstützung von Projekten für den globalen Umweltschutz Gelder an Entwicklungs- und Transitionsländer spricht, was letztlich einen Transfer finanzieller Ressourcen von den Staaten des Nordens zu denjenigen des Südens impliziert. Die GEF stellt heute das offizielle Finanzierungsinstrument verschiedener globaler Umweltabkommen (insbesondere der UNO-Klimarahmenkonvention, der Biodiversitätskonvention sowie der Stockholmer Konvention) dar. Die Schweiz hat einen Sitz im 32-köpfigen Exekutivrat. Sie vertritt dort eine Stimmrechtsgruppe bestehend aus den Ländern Usbekistan, Turkmenistan, Kasachstan, Aserbeidschan, Tadschikistan und Kirgistan. Neben dem GEF gibt es noch einige weitere multilaterale Fonds mit geringerem Volumen zur Finanzierung von Umweltvorhaben in Entwicklungs- und Transitionsländern. Dazu gehört etwa der *Ozonfonds*. Ausserdem sind zwei vom GEF verwaltete *Klimafonds* zu erwähnen. Gegenwärtig wird die Entwicklung neuer beziehungsweise zusätzlicher Finanzierungsmechanismen, insbesondere im Klimabereich, diskutiert. Noch ungeklärt sind deren Rolle, ihr Verhältnis zu bestehenden Fonds sowie ihre Gouvernanz.

3. Die Bretton-Woods-Institutionen

Unter der Bezeichnung Bretton-Woods-Institutionen werden die Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Finanzorganisationen bezeichnet, wobei die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) von besonderer Bedeutung sind. Die Schweiz hat Einsitz in den 24 Mitglieder umfassenden Verwaltungsräten der beiden Organisationen.

Die in Washington D.C. (USA) angesiedelte *Weltbank-Gruppe* hatte ursprünglich den Zweck, den Wiederaufbau der vom Zweiten Weltkrieg verwüsteten Staaten zu finanzieren. Ihre Aufgabe ist heute die wirtschaftliche Entwicklung von weniger entwickelten Mitgliedsländern durch finanzielle Hilfen, Beratung und technische Hilfe zu fördern.

Der *Internationale Währungsfonds* (IWF, englisch: International Monetary Fund IMF) ist eine Schwesterorganisation der Weltbank-Gruppe und hat seinen Sitz ebenfalls in Washington D.C. Er zählt zurzeit 187 Mitgliedsländer, deren Stimmrecht sich nach ihrem Kapitalanteil richtet. Zu seinen Aufgaben gehören die Förderung der internationalen Zusammenarbeit

in der Währungspolitik, die Ausweitung des Welthandels, die Stabilisierung von Wechselkursen, die Kreditvergabe, die Überwachung der Geldpolitik sowie technische Hilfe.

4. Welthandelsorganisation (WTO)

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization WTO) ist eine internationale Organisation mit Sitz in Genf, die sich mit der Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. Sie wurde 1994 aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade GATT), das allerdings weiterhin Bestand hat, in der Uruguay-Runde gegründet. Im Rahmen der WTO soll in erster Linie der Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen unterschiedlicher Art erreicht werden. Die WTO kennt im Übrigen ein weit entwickeltes gerichtsähnliches Streitbeilegungsverfahren.

Bereits bei der Errichtung des GATT 1947 bestand Einigkeit, dass zum Schutze der Umwelt Ausnahmen zum Freihandel zulässig sein müssten, was denn auch in Artikel XX GATT verankert wurde, eine Bestimmung, die auch verschiedentlich Gegenstand von Entscheidungen der WTO/GATT-Streitbeilegungsgremien war. Die 1994 vereinbarten Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen (SPS) sowie über technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade TBT) sehen ähnliche Ausnahmeklauseln vor. Darüber hinaus wird in der Präambel des WTO-Übereinkommens festgehalten, dass der Handel im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung erfolgen und daher auch mit dem Schutz und der Erhaltung der Umwelt vereinbar sein muss. Zudem wurde ein ständiger Ausschuss «Handel und Umwelt» (Committee on Trade and Environment CTE) mit einem umfangreichen Arbeitsprogramm geschaffen. Aufgrund der gegensätzlichen politischen Sensibilitäten der Mitgliedsstaaten blieben die konkreten Ergebnisse dieses Ausschusses bis anhin allerdings bescheiden.

Auf Drängen namentlich der Schweiz, der EU und Norwegens wurde das Thema Handel und Umwelt in das Verhandlungsmandat der Doha-Runde – die derzeit noch nicht beendet ist – aufgenommen. Gemäss Paragraph 31 des Doha-Mandats beziehen sich die diesbezüglichen Verhandlungen auf drei Bereiche:

- > Klärung des Verhältnisses zwischen spezifischen Handelsverpflichtungen in multilateralen Umweltabkommen (MEA) und WTO-Regeln mit dem Ziel, dass sie sich gegenseitig unterstützen («mutual supportiveness»);
- > Verbesserung des Informationsaustausches zwischen der WTO und MEA-Sekretariaten sowie Beobachterstatus der MEA-Sekretariate in der WTO;
- > Abbau von Handelsschranken für Produkte und Dienstleistungen, die nützlich für die Umwelt sind.

Als Querschnittsthema sind Umweltanliegen auch in den Aktivitäten der anderen WTO-Ausschüsse, wie zum Beispiel Landwirtschaft, Industriegüter oder Dienstleistungen, angemessen zu berücksichtigen.

5. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Der 1961 gegründeten (aus der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit hervorgegangene) *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Organization for Economic Cooperation and Development OECD) gehören inzwischen rund 30 entwickelte Staaten an.

Die Hauptaktivitäten der *OECD* bestehen in der Kooperation der Mitgliedsstaaten im Bereich wirtschaftliche Entwicklung. Zu diesem Zweck verfasst sie Studien und trägt durch den Erlass von Richtlinien auch zur Harmonisierung von Standards bei, dies insbesondere auch in Bereichen, die der Umweltpolitik im engeren Sinn zuzuordnen sind. Die umweltpolitischen Leitlinien sind in einer entsprechenden Strategie niedergelegt, die von den OECD-Umweltministerinnen und -ministern 2001¹⁷⁷ verabschiedet wurde. Institutionell ist in erster Linie ein Ausschuss für Umweltpolitik (EPOC) mit umweltpolitischen Fragen, insbesondere mit der Umsetzung der erwähnten Strategie und mit umweltpolitischen Aspekten der Zweijahresprogramme der OECD, befasst. Ihm sind verschiedene Arbeitsgruppen für diverse Umweltfragen (Chemikalien, Biotechnologie, Abfall, Biodiversität, Klima u. a. m.) zugeordnet. Sodann führt die OECD auch regelmässig Umweltprüfungen in den Mitgliedsstaaten durch, in deren Rahmen die Umweltpolitiken der Mitgliedsstaaten auf Kohärenz und Effektivität geprüft und mit sogenannten OECD-Umweltprüfberichten abgeschlossen werden.

6. Europarat

Schliesslich gilt es, den *Europarat* zu erwähnen. Er dient insbesondere der Förderung des Schutzes der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Inzwischen ist er aber auch in einigen Bereichen, die der Umweltpolitik im engeren Sinn zuzuordnen sind, aktiv: In seinem Rahmen werden entsprechende völkerrechtliche Abkommen ausgearbeitet, so etwa in den Bereichen des Arten- oder des Landschaftsschutzes¹⁷⁸. Gemeinsam mit den europäischen Staaten und Nichtregierungsorganisationen rief der Europarat ausserdem die *paneuropäische Strategie über die biologische und landschaftliche Vielfalt* (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy PEBLDS) ins Leben, welche zurzeit in den institutionellen Rahmen von UNEP überführt wird.

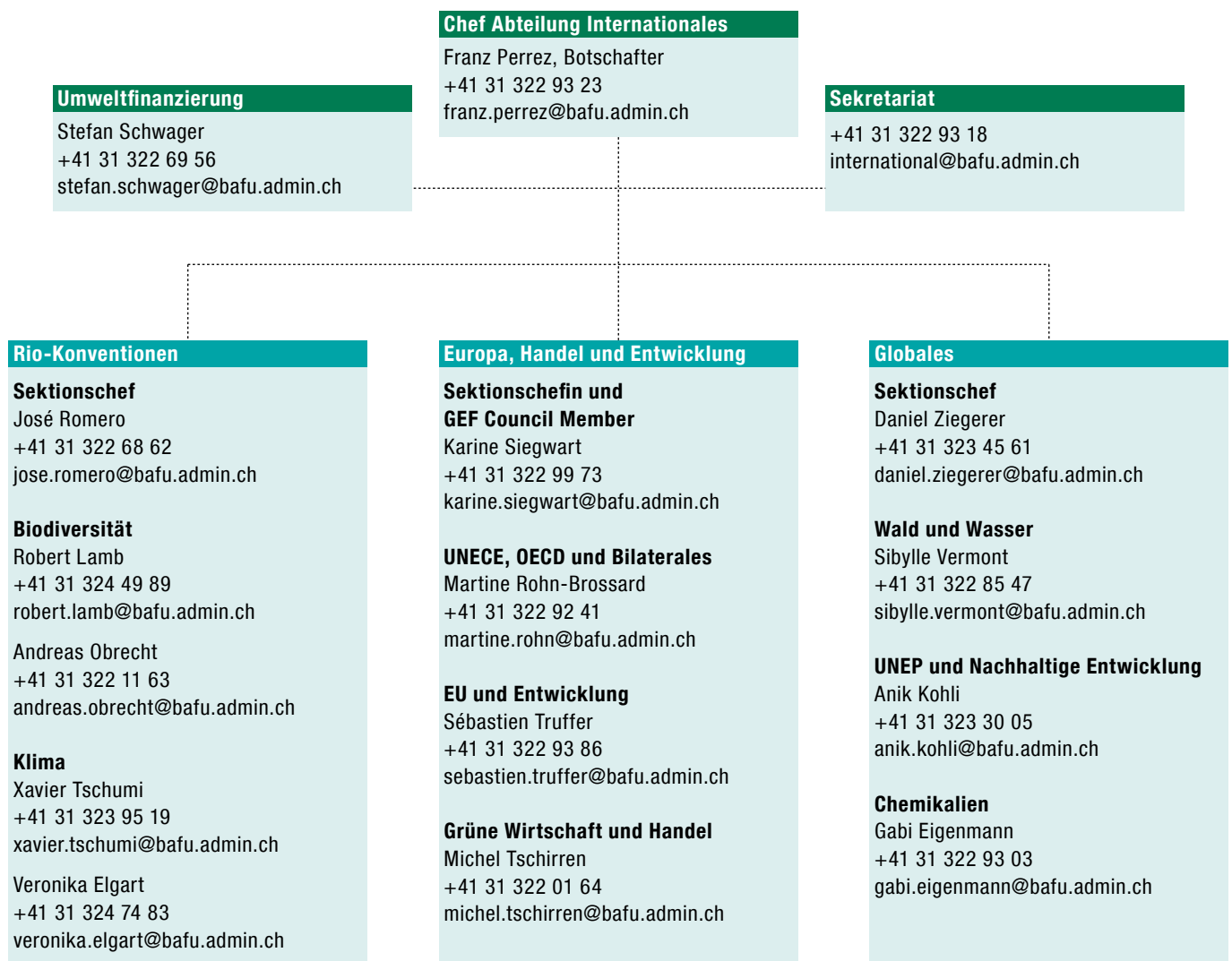
¹⁷⁵ Siehe www.unep.org

¹⁷⁶ Siehe Anhang 1.

¹⁷⁷ Siehe OECD (2001): Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century.

¹⁷⁸ Siehe Anhang 1.

> Anhang IV: Organigramm der BAFU-Abteilung Internationales



> Abkürzungsverzeichnis

A

ABS

Access and Benefit Sharing
(Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich)

AEUV

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

B

BAFU

Bundesamt für Umwelt (ab 1.1.2006)

BFS

Bundesamt für Statistik

BIP

Bruttoinlandprodukt

BLV

Bilaterales Landverkehrsabkommen

BRICS

Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika

BUWAL

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (bis 31.12.2005)

BV

Bundesverfassung

C

C2SM

Center for Climate Systems Modeling
(ETH-Zentrum für die Modellierung von Klimasystemen)

CBD

Convention on Biological Diversity
(Übereinkommen über die biologische Vielfalt; Biodiversitätskonvention)

CGIAR

Consultative Group on International Agricultural Research
(Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung)

CH2011

Swiss Climate Change Scenarios (Szenarien zur Klimaänderung,
publiziert von C2SM, MeteoSchweiz, ETH, NFS Klima und OcCC)

CIF

Climate Investment Funds (Klimainvestitionsfonds)

CITES

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild
Fauna and Flora (Übereinkommen über den internationalen Handel
mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen)

CLI

Country-led Initiative
(Länderinitiative innerhalb des UNO-Umweltsystems)

CLRTAP

Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (Überein-
kommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen)

CMS

Convention on Migratory Species of Wild Animals (Bonner Überein-
kommen zur Erhaltung wandernder, wildlebender Tierarten)

COP

Conference of the Parties (Konferenz der Vertragsparteien)

CRED

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
(Forschungszentrum der katholischen Universität Löwen zur
Epidemiologie von Katastrophen)

CSD

Commission on Sustainable Development
(UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung)

CTE

Committee on Trade and Environment
(WTO-Ausschuss zu Handel und Umwelt)

D

DAC

Development Assistance Committee
(OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe)

DEZA

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

E

ECHA

European Chemicals Agency (Europäische Chemikalienagentur)

ECOSOC

United Nations Economic and Social Council
(UNO-Wirtschafts- und Sozialrat)

EDA

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EEA

European Environment Agency (Europäische Umweltagentur)

EFTA

European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)

EG

Europäische Gemeinschaft

EGV

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

EIG

Environmental Integrity Group (Gruppe für eine intakte Umwelt)

EIONETEuropean Environment Information and Observation Network
(Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz)**EMAS**Eco-Management and Audit Scheme
(Umweltmanagement- und Umweltbetriebsprüfung)**EM-DAT**Emergency Events Database
(Internationale Katastrophendatenbank von OFDA und CRED)**ENCA Network**European Network of Heads of Nature Conservation Agencies
(Netzwerk der Direktoren europäischer Naturschutzagenturen)**EPA Network**European Network of the Heads of Environment Protection Agencies
(Netzwerk der Direktoren europäischer Umweltschutzagenturen)**EPOC**

Environment Policy Committee (Umweltpolitischer Ausschuss der OECD)

ERA-NETEuropean Research Area Network
(Netzwerk des europäischen Forschungsraums)**ESA**

European Space Agency (Europäische Weltraumorganisation)

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

ETS

Emission Trading System (Emissionshandelssystem)

EU

Europäische Union

EUA

Europäische Umweltagentur

EUV

Vertrag über die Europäische Union

EVD

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

F**FAO**Food and Agriculture Organization
(UNO-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation)**FCKW**

Fluorchlorkohlenwasserstoffe

FCPFForest Carbon Partnership Facility
(Wald-Kohlenstoff-Partnerschaftsfazilität)**FHA**

Freihandelsabkommen

FHAL

Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich

G**GATT**General Agreement on Tariffs and Trade
(Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)**GCF**

Green Climate Fund (Grüner Klimafonds)

GEF

Global Environment Facility (Globaler Umweltfonds)

GEG

Global Environmental Goals (Globale Umweltziele)

GEOGlobal Environmental Outlook
(Globaler Umweltausblick, Umweltbericht von UNEP)**GEOSS**Global Earth Observation System of Systems
(Globales Erdbeobachtungssystem der Systeme)**GFATM**The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
(Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria)**GFRA**Global Forest Resources Assessment
(Globale Waldressourcenabschätzung)

GMES

Global Monitoring for Environment and Security
(Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung)

GV

Generalversammlung

GVO

Genetisch veränderte Organismen

H

HDI

Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung,
UNO-Wohlstandsindikator der Länder)

HFA

Hyogo Framework for Action (Hyogo-Rahmenaktionsplan)

H-FCKW

Teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe

I

ICAO

International Civil Aviation Organization
(Internationale Zivilluftfahrtsorganisation)

IDA

International Development Association
(Internationale Entwicklungsorganisation)

IISD

International Institute for Sustainable Development
(Internationales Institut für nachhaltige Entwicklung)

ILO

International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)

IMF

International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds IWF)

IOM

International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration)

IOMC

Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals
(Interorganisationsprogramm für sicheres Chemikalienmanagement)

IPBES

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Eco-
system Services (Zwischenstaatliche Plattform für Biodiversität und
Ökosystemdienstleistungen)

IPCC

Intergovernmental Panel on Climate Change
(Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen, Weltklimarat)

ITTA

The International Tropical Timber Agreement
(Internationales Tropenholzabkommen)

ITTO

The International Tropical Timber Organization
(Internationale Tropenholzorganisation)

IUCN

International Union for Conservation of Nature
(Weltnaturschutzunion)

IWF

Internationaler Währungsfonds

L

LDCF

Least Developed Countries Fund
(Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder)

LIFE+

L'Instrument Financier pour l'Environnement
(EU-Finanzierungsinstrument für die Umwelt)

LSVA

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

LVA

Luftverkehrsabkommen

M

MCM

Ministerial Council Meeting (Treffen des OECD-Ministerrates)

MCPFE

Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe
(Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa)

MDGs

Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)

MEA

Multilateral Environmental Agreements (Multilaterale Umweltabkommen)

MeteoSchweiz

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

MoU

Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)

MRA

Mutual Recognition Agreement
(Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse)

MSC

Meteorological Synthesizing Centre
(Meteorologisches Synthesisierungszentrum von CLRTAP)

N**NEAT**

Neue Europäische Alpentransversale

NFS Klima

Nationaler Forschungsschwerpunkt Klima an der Universität Bern

NGO

Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)

NPIF

Nagoya Protocol Implementation Fund
(Fonds zur Umsetzung des Nagoya-Protokolls)

O**OcCC**

L'Organe consultatif sur les Changements Climatiques
(Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung)

ODA

Official Development Assistance (öffentliche Entwicklungshilfe)

OECD

Organisation for Economic Co-operation and Development
(Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

OFDA

Office of Foreign Disaster Assistance
(Unterstützungsbüro für Auslandskatastrophen der USA)

OZD

Oberzolldirektion

P**PEBLDS**

Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy (Paneuropäische Strategie über die biologische und landschaftliche Vielfalt)

PIC

Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides (Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide)

POP

Persistent Organic Pollutants (Persistente organische Schadstoffe)

R**REACH**

Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
(Verordnung der EU über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien)

REDD

Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
(Reduktion der durch Rodung und Übernutzung bedingten Emissionen)

S**SAICM**

Strategic Approach on International Chemicals Management
(Strategischer Ansatz für ein internationales Chemikalienmanagement)

SCCF

Special Climate Change Fund (Sonderfonds Klimawandel)

SECO

Secrétariat d'Etat à l'économie (Staatssekretariat für Wirtschaft)

SFM

Sustainable Forest Management (Nachhaltige Forstwirtschaft)

SPS

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
(WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen)

SREP

Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries
(Programm zur Förderung erneuerbarer Energien in ärmeren Entwicklungsländern)

T**TBT**

Agreement on Technical Barriers to Trade
(WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse)

TEEB

The Economics of Ecosystems and Biodiversity
(Die Ökonomie der Ökosysteme und der Biodiversität)

THG

Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse

U**UAP**

Umweltaktionsprogramme der EU

UNCCD

United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa (UNO-Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika; Desertifikationskonvention)

UNCED

United Nations Conference on Environment and Development (UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung)

UNCLOS

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNO-Seerechtsübereinkommen)

UN Comtrade

Commodity Trade Statistics Database (UNO-Datenbank des Warenhandels)

UNCTAD

United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)

UNDP

United Nations Development Programme (UNO-Entwicklungsprogramm)

UNECE

United Nations Economic Commission for Europe (UNO-Wirtschaftskommission für Europa)

UNEP

United Nations Environment Programme (UNO-Umweltprogramm)

UNESCO

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)

UNFCCC

United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der UNO über Klimaänderungen; Klimarahmenkonvention)

UNFF

United Nations Forum on Forests (Waldforum der Vereinten Nationen)

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)

UNIDO

United Nations Industrial Development Organization (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)

UNITAR

United Nations Institute for Training and Research (Forschungs- und Ausbildungsinstitut der Vereinten Nationen)

UNO

United Nations Organization (Vereinte Nationen)

UNSDR

United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNO-Strategie zur Reduzierung von Naturkatastrophen)

USA

United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)

USG

Umweltschutzgesetz

UVP

Umweltverträglichkeitsprüfung

W

WHO

World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)

WIPO

World Intellectual Property Organization (Weltorganisation für geistiges Eigentum)

WMO

World Meteorological Organization (Weltorganisation für Meteorologie)

WSSD

World Summit on Sustainable Development (Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung)

WTO

World Trade Organization (Welthandelsorganisation)