

**Zeitschrift:** Heimatschutz = Patrimoine  
**Herausgeber:** Schweizer Heimatschutz  
**Band:** 76 (1981)  
**Heft:** 5-de

**Artikel:** Das Umweltschutzgesetz [Dossier]  
**Autor:** Winzeler, Tobias / Börlin, Max / Kölz, Alfred  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-174948>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Zur Geschichte des Umweltschutzgesetzes:

## Manchmal vorwärts, öfters mal rückwärts

**Die materiellen Vorschriften im Entwurf vom Oktober 1979 zum Umweltschutzgesetz gefährden durch ihre Dürftigkeit einen wirksamen Umweltschutz. Dies, nachdem der Entwurf vom Dezember 1973 viel umfassender abgefasst worden war und einen weitaus grösseren Geltungsbereich hatte. Wie kam es zu dieser Rückwärts-Entwicklung? Aus welchen Gründen hat der Bund den umfassenden Auftrag, den ihm die Schweizer Bürger erteilten, immer mehr zusammengestrichen?**

Selten standen die Zeichen günstiger für den Umweltschutz als im Jahre 1971. Die Fachleute waren sich einig, dass die Belastung des Menschen und seiner natürlichen Umwelt nicht mehr weiter zunehmen dürfe. Die Wirtschaft florierte und konnte es sich dank des bisher betriebenen Raubbaus an der Natur auch leisten, einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel zugunsten des Umweltschutzes abzuzweigen. Immer mehr Bürger begannen sich besorgt zu fragen, ob es in der bisherigen Weise weitergehen könne. Und in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1971 gab der Souverän seiner Überzeugung Ausdruck, dass eine Änderung der bisherigen Umweltschutzpolitik notwendig sei. Mit 1 222 931 gegen nur 96 359 Stimmen wurde der neue Artikel 24<sup>septies</sup> in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit haben die Schweizer Bürger dem Bund einen umfassenden Auftrag erteilt, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu erlassen. Am Umfang dieses Auftrages ändert auch die Tatsache nichts, dass nach Artikel 24<sup>septies</sup> der Bund insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm bekämpfen soll. Dieser Zusatz lässt sich aus der Entstehungsgeschichte des neuen Verfassungsartikels erklären, bildeten doch die ungelösten Probleme in den Bereichen Lufthygiene und Lärmbekämpfung den unmittelbaren Anlass zur Ergänzung der Bundesverfassung.

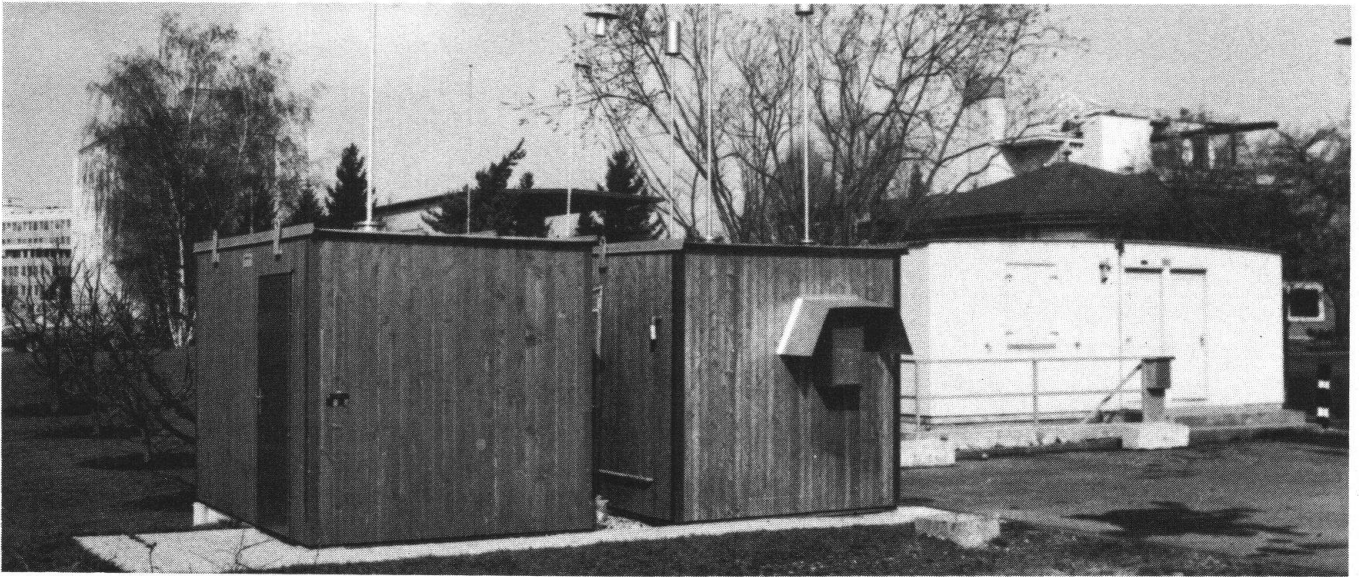
Diese positive Grundstimmung übertrug sich auch auf die massgeblichen Politiker. Am 8. Oktober 1971 verabschiedeten die beiden Räte das neue Gewässerschutzgesetz und setzten damit dem untauglichen Versuch, mit dem alten Gesetz aus dem Jahre 1955 Gewässerschutz treiben zu wollen, ein Ende. Gleichzeitig wurde die Bundesverwaltung mit einer Flut von Motionen, Postulaten, Interpellationen und Anfragen überschwemmt, die das Interesse der Parlamentarier dokumentierten, mit dem Umweltschutz endlich vorwärts zu machen. Erfüllt war sodann eine weitere Bedingung, deren Bedeutung von der breiten Öffentlichkeit zumeist

verkannt wird. Dem federführenden Departement des Innern (EDI) stand ein Bundesrat vor, der es gewohnt war, die ihm übertragenen Aufgaben unverzüglich an die Hand zu nehmen, und dem es auch leichtfiel, sich rasch in komplexe Materien einzuarbeiten. Sämtliche Voraussetzungen waren deshalb gegeben, das neue Gesetzesvorhaben im sprichwörtlichen Tempo Tschudi in Angriff zu nehmen.

### Sektorier Umweltschutz keine Lösung

In Erfüllung des ihm erteilten Auftrages lieferte Nationalrat Schürmann Ende 1971 dem Bundesamt für Umweltschutz (BUS) den ersten Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz (USG) ab. Das vom Verfasser als «Vorst»-Entwurf bezeichnete Papier diente einer kleinen Expertenkommission als Diskussionsgrundlage. Die Kommission schloss ihre Arbeiten am 19. Januar 1973 ab und unterbreitete dem EDI einen zweiten Vorentwurf. Parallel zu diesen Gesetzesvorarbeiten entwarf das BUS ein Rahmenkonzept für den Umweltschutz.

Bundesrat Tschudi erkannte, dass eine sektorier Umweltschutzpolitik, wie sie bis anhin betrieben worden war, keine Lösung der anstehenden Probleme bringen würde. Die in der Strassenverkehrs-, Luftfahrt- und Arbeitsgesetzgebung verstreuten Luftreinhalte- und Lärmbekämpfungsvorschriften erlaubten es nämlich nicht, zu einer Gesamtschau zu kommen und einheitliche Zielvorstellungen zu definieren, die es ihrerseits ermöglichen, die Emissionen der verschiedenen Quellen nach einheitlichen Kriterien zu begrenzen. Die vom EDI eingesetzte ausserparlamentarische Expertenkommission erhielt in der Folge den Auftrag, den obenerwähnten Entwurf, der sich weitgehend auf das umfassende Rahmenkonzept abstützte, zu überarbeiten und zu bereinigen. Die aus 44 Mitgliedern bestehende Kommission schloss ihre Arbeiten unter der zügigen Leitung von Nationalrat Schürmann im Dezember 1973 ab und übergab dem Departementsvorsteher den Entwurf zu einem relativ umfassenden Umweltschutzgesetz.



Der Umweltschutz-Gesetzesentwurf vom Oktober 1979 beschränkt sich im Gegensatz zu früheren Versionen auf die Bereiche Luftverunreinigungen, Lärm, umweltgefährdende Stoffe und Abfälle. Mit der Einrichtung des Nationalen Beobachtungsnetzes für Luftfremdstoffe (NABEL) hat der Bund die Überwachung der Luftqualität an verschiedenen Orten der Schweiz an die Hand genommen.

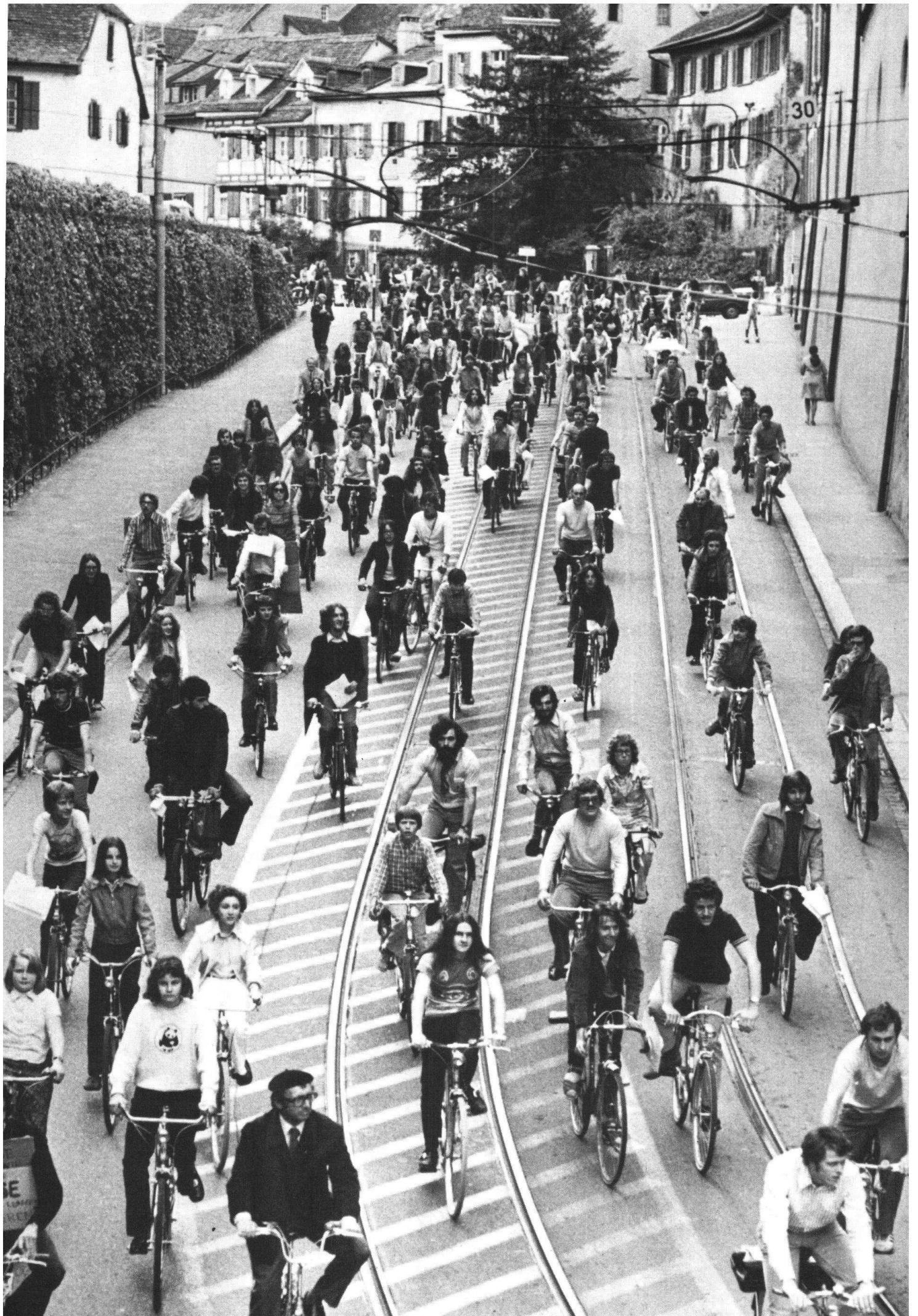
### Umweltschutz nur in guten Konjunkturzeiten?

Über die gesetzestechnische Qualität des Entwurfs Schürmann kann man sicher geteilter Meinung sein. Positiv ist jedoch zu vermerken, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder die aktuellen Umweltprobleme erkannt und sich für deren Lösung ausgesprochen hatte. So wurden nicht nur die Teilbereiche *Luftreinhaltung*, *Lärmbekämpfung* und *Abfallbewirtschaftung* berücksichtigt, geschützt werden sollten auch der *Boden* und weitere Lebensgrundlagen. Neben den stofflichen Immissionen sollten auch die technischen Eingriffe in die Natur vermehrt unter Kontrolle gebracht werden. Ein ganzer Abschnitt befasste sich sodann mit materiellen Grundsätzen über den *baulichen Umweltschutz*, ein weiteres Kapitel war der Einführung von sogenannten Lenkungsabgaben gewidmet.

Politischer Zündstoff war also reichlich vorhanden, und die Voraussetzungen, ihn auch zu zünden, waren für die betroffenen Kreise günstig. Der erste Ölpreisschock im Jahre 1973 und die damit einhergehende Abkühlung des Wirtschaftsklimas liessen die an sich immer noch vorhandenen Umweltprobleme bei Bevölkerung und Behörden in den Hintergrund treten. Diese Reaktion ist zwar bei Bürgern, die um ihren Arbeitsplatz fürchten müssen, verständlich. Bei Behördemitgliedern hingegen, die keinem vergleichbaren wirtschaftlichen Druck ausgesetzt sind, hätte man eigentlich eine etwas weitsichtigeren Haltung bei der Lösung lang-

fristiger Umweltprobleme erwarten dürfen. Von der Richtigkeit der im Bundesrat vorherrschenden Meinung, dass man sich Umweltschutz nur in Zeiten guter Konjunktur leisten könne, liess sich der Nachfolger von Bundesrat Tschudi sehr rasch überzeugen. In die grossen Stiefel seines Vorgängers gestellt, verordnete Bundesrat *Hürlimann* als erstes einen Marschhalt, um die Situation zu klären. Unter der Federführung des EDI erarbeiteten die Generalsekretäre der interessierten Departemente einen Fragenkatalog, der dem Entwurf Schürmann beigegeben werden sollte. Die darin aufgeworfenen Fragen betrafen Probleme der *Verhältnismässigkeit*, der *finanziellen und wirtschaftlichen Tragbarkeit* sowie des *Vollzuges*. In zum Teil suggestiver Form wurde die Existenzberechtigung zahlreicher wichtiger Bestimmungen hinterfragt. Verzichtet wurde im Katalog lediglich auf Fragen, deren Beantwortung die sachliche Notwendigkeit von Umweltschutzmassnahmen hätte begründen können. Im Begleitschreiben vom 5. Juni 1974 an Kantone und interessierte Kreise distanziierten sich Bundesrat und EDI ziemlich offensichtlich vom Entwurf Schürmann, dessen «Unbrauchbarkeit» dadurch noch augenfälliger gemacht werden sollte, dass er nicht einem bis anhin üblichen Vernehmlassungsverfahren, sondern einem ad hoc geschaffenen «Stellungnahmeverfahren» unterzogen wurde. Unter diesen Umständen lässt es sich leicht vorstellen, dass dem Entwurf von den meisten der eingeladenen Stellen kein warmer Empfang berei-

Zu Beginn der siebziger Jahre standen die Zeichen für den Umweltschutz günstig: Der Verfassungsartikel über den Umweltschutz wurde mit hohem Mehr angenommen, und die autofreien Sonntage wurden mancherorts als Ausgangspunkt einer möglichen Trendwende angesehen. Doch bei der Volksabstimmung über die Burgdorfer Initiative blieb von diesem Gefühl nicht mehr viel übrig (Bild Keystone).



tet wurde. Die *vorprogrammierte Ablehnung* wurde Wirklichkeit und bildete einen willkommenen Anlass, nunmehr im Rückwärtsgang Umweltschutzpolitik zu betreiben.

### Vom Entwurf zum Entwüfchen

Laut Pressemitteilung vom 17. Juli 1975 erhielt das BUS vom EDI den Auftrag, die gesamte Materie, aufgeteilt nach Teilbereichen und unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen, neu zu bearbeiten. Um die Einhaltung des neuen Marschtempo zu gewährleisten, wurde dem BUS ein Staatsrechtsprofessor beigegeben, der vierte übrigens, den die Fachleute im Laufe von vier Jahren anzulernen hatten. 20 Monate nach Eingang der letzten Stellungnahmen wurden den Kantonen und zwei Monate später auch den interessierten Organisationen die Thesen zu einem neuen Umweltschutzgesetz vorgestellt. Dessen Geltungsbe- reich wurde drastisch beschränkt auf die Bereiche *Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Stoffe und Abfälle*. Der Vollzug sollte keinen wesentlichen zusätzlichen Personalaufwand und keine neuen erheblichen Subventionen bedingen.

Nachdem die Kantone und Wirtschaftsverbände diesem Minimalprogramm zugestimmt hatten, wurde vier Jahre nach Einleitung des sogenannten Stellungnahmeverfahrens der *Entwurf Fleiner/Hürlimann* in die Vernehmlassung gegeben. Mehr noch als die harsche Kritik der Umweltschutzorganisationen offenbarte die kaum verhohlene Genugtuung der betroffenen Interessenverbände die «Qualitäten» des Elaborates. Die Rückschritte gegenüber dem damaligen Stand der Erkenntnisse waren so eklatant, dass sich sogar Bundesrat Hürlimann veranlasst sah, in einigen Bereichen wieder den Vorwärtsgang einzuschalten. Obwohl der Kümmerling von Februar 1978 einige bescheidene Verbesserungen erfuhr, kommt man um die Feststellung nicht herum, dass die Arbeit von mehr als acht Jahren zu einem blossen *Alibigesetz* geführt hat. Der Entwurf vom 31. Oktober 1979, der zurzeit von einer nationalrätlichen Kommission beakert wird, lehnt sich im wesentlichen an die Thesen aus dem Jahre 1976 an. Dürftige materielle Vorschriften laufen Gefahr, durch Lücken im Vollzugsinstrumentarium noch stärker abgeschwächt zu werden. Und nicht zuletzt bietet der Umstand, dass der Entwurf nur vereinzelt direkt anwendbare Vorschriften enthält, Gewähr dafür, dass auch beim Erlass der Ausführungsvorschriften das bisherige Tempo – Schrittchen für Schrittchen, manchmal vorwärts, öfters auch mal rückwärts – weiterhin eingehalten werden kann.

*Tobias Winzeler, Fürsprecher*

## Kosten-Nutzen-Frage im Umweltschutz

# Mehr Geld durchaus gerechtfertigt

**Die Kosten eines vernünftigen Umweltschutzes sind nicht nur zu verkraften, sondern sie können ihrerseits ebenso wieder zu Einsparungen führen. Zudem nützen diese Massnahmen der Umwelt nicht nur direkt durch die verminderte Belastung, sondern sie vermögen auch indirekt durch die verbesserten Lebensbedingungen Krankheitsfälle verhindern. – Gemäss der Botschaft zum neuen Umweltschutzgesetz wird das die schweizerische Wirtschaft im Jahr zusätzliche 300 bis 1700 Millionen Franken an Umweltschutzausgaben kosten.**

Nach neueren Schätzungen dürften die jährlichen Aufwendungen für die privaten und öffentlichen *Investitions- und Betriebsausgaben* im Bereich Umweltschutz den Betrag von drei Milliarden Franken übersteigen, das sind etwa 2,1% des Bruttosozialproduktes. Umgekehrt werden die *Gesamtschäden* der dennoch verbleibenden Umweltverschmutzung ebenfalls auf mehr als drei Milliarden Franken pro Jahr veranschlagt; dies entspricht ungefähr den gesamten Steuereinnahmen des Kantons Zürich oder den Ausgaben des Bundes für soziale Wohlfahrt.

### Vorteile überwiegen

Das *neue Umweltschutzgesetz* (Botschaft vom 31. Oktober 1979) bedarf konkretisierender Ausführungsbestimmungen, bevor seine Tragweite genauer abgeschätzt werden kann. Immerhin wird in der Botschaft damit gerechnet, dass die schweizerische Wirtschaft für die im Gesetz geregelten Teilbereiche Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Abfallbeseitigung und umweltgefährdende Stoffe zusätzliche Umweltschutzausgaben in der Grössenordnung von jährlich rund 300 bis 1700 Millionen Franken in Rechnung stellen muss. Ferner wird es vermehrt Umweltschäden vermindern helfen, so dass auch von da her sein inflatorischer Effekt begrenzt bleiben dürfte; beschäftigungspolitisch schliesslich ist mit einer Förderung der heute schon auf 35 000 Beschäftigte geschätzten Umweltbranche zu rechnen.

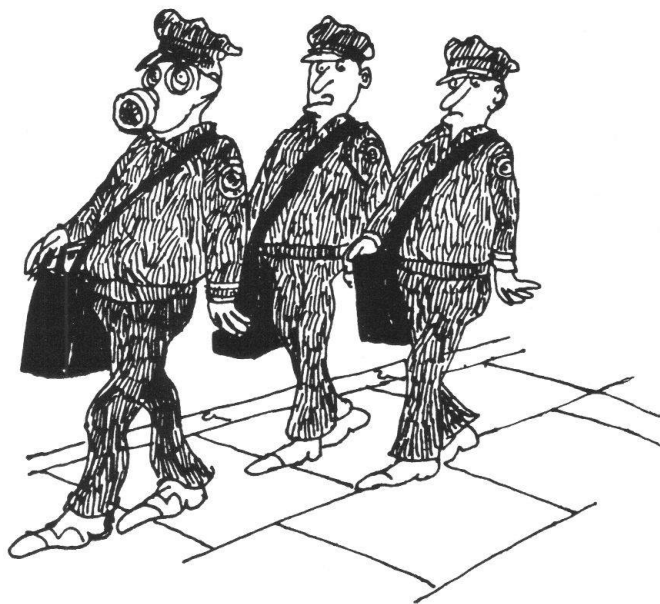
Diese knappe Prognose der Auswirkungen des neuen Umweltschutzgesetzes präsentiert sich in der Form einer *Kosten-Nutzen-Analyse*. Für die OECD-Staaten werden im gleichen Sinne die Aufwendungen für den Umweltschutz auf 1 bis 2 Prozent des Bruttosozialproduktes geschätzt, die durch die Umweltverschmutzung verursachten Schäden hingegen auf 3 bis 5 Prozent; eine Erhöhung der Umweltschutzausgaben erscheint demnach gerechtfertigt.

Bei näherem Hinsehen lassen sich in der Umweltschutzpolitik drei Generationen von Massnahmen und Betrachtungsweisen unterscheiden, die man teilweise auch im neuen Gesetzesentwurf wieder findet, nämlich:

– Eine erste Generation suchte vor allem nach Massnahmen zur Verminderung der bestehenden Umweltverschmutzung.

– Die zweite Generation zielt unter dem Motto des «Ecodevelopment» auf eine vermehrte Integration in den gesamtwirtschaftlichen und sozialen Rahmen und beachtet die wirtschaftliche Bedeutung der Umweltbranche; sie verstärkt die Rolle der Partizipation im Entscheidungsprozess namentlich durch die Umweltverträglichkeitsprüfung.

– Schliesslich bestehen Anzeichen dafür, dass eine dritte Generation der Umweltschutzpolitik über die vorausschauenden oder vorsorglichen Massnahmen hinausgehen und die Kräfte der Umweltzerstörung in



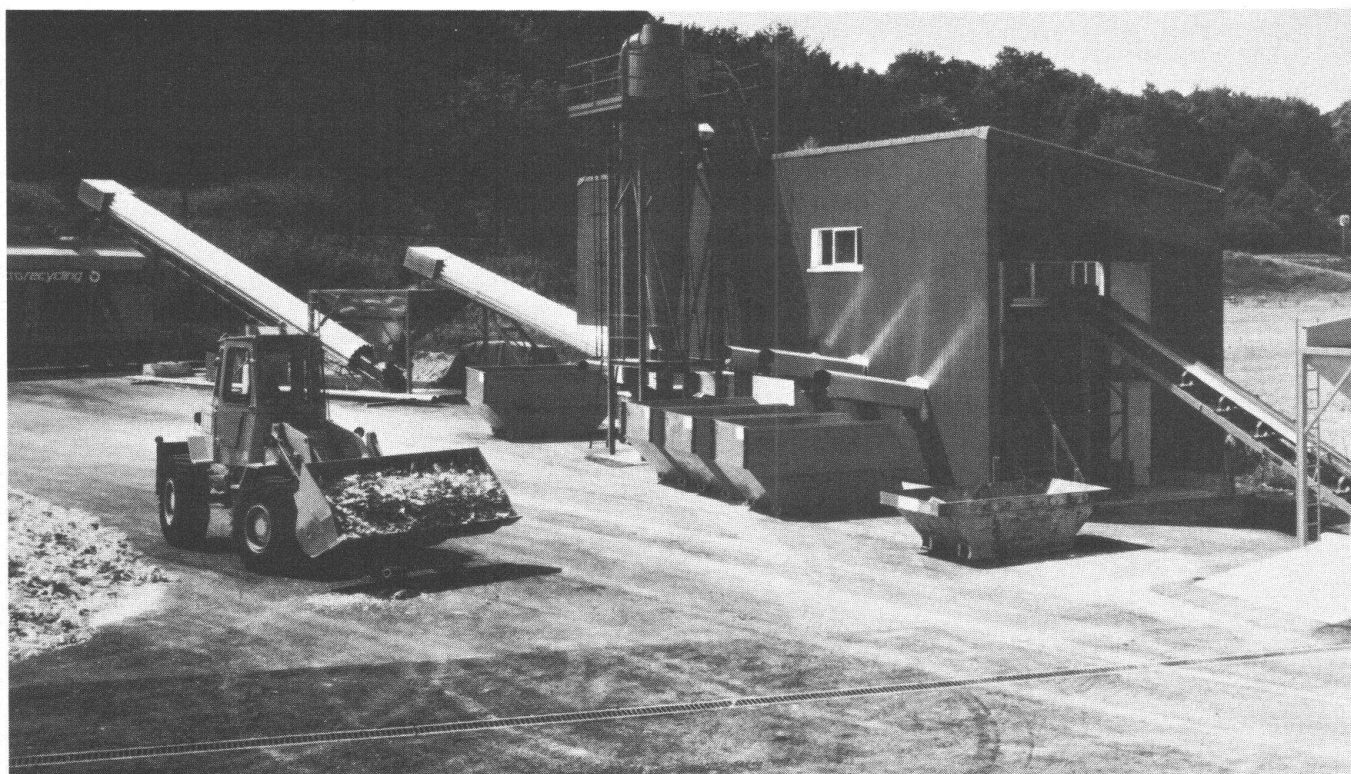
«Karl hat heute wieder einmal die Postroute im Industriequartier» (Bild Nebelspalter).

den Verhaltensweisen und den kulturellen Traditionen suchen wird; nach dieser Auffassung wären lediglich alternative Lebensstile und alternative Wachstumsmuster mit einer gesunden Umwelt vereinbar.

### Kosten sind durchaus zu verkraften

Der Kern der Vorlage enthält Vorschriften (1) über den Immissionsschutz (Luftverunreinigung,

**Verbreitetes Umweltbewusstsein beim Altglassammeln:** Während 1973 nur 1,9 Kilogramm Altglas pro Person in der Schweiz wiederverwertet wurden, waren es 1980 bereits 12,8 Kilogramm (Bild Vetro-Recycling).



Lärm, Erschütterung und Strahlen), (2) über umweltgefährdende Stoffe und (3) über Abfälle. Die direkte Kostenbetrachtung dieser traditionellen Massnahmen führt zum Schluss, *dass die Kosten eines vernünftigen Umweltschutzes durchaus zu verkraften sind*; allerdings kann die umweltschutzbedingte Belastung besonders Klein- und Mittelbetriebe bestimmter Branchen (wie etwa der Lack- und Farbenindustrie, der Papier- und Zellstoffindustrie, der Galvanisierung) vor echte strukturelle Probleme stellen.

Recht selten wird in der öffentlichen Diskussion zudem auf umweltbedingte Kosteneinsparungen namentlich durch Recycling verwiesen. Bundesdeutsche und französische Sammlungen von praktischen Beispielen zeigen etwa, dass ein beachtlicher Teil der privaten Umweltschutzaufwendungen zur Verbesserung der Produktionsverfahren zwar oft einen erhöhten Kapitaleinsatz bedingen, jedoch zu *Kosteneinsparungen* in anderen Sparten führen. Leider fehlt für die Schweiz eine entsprechende Beispielsammlung, so dass man sich in unserem Land gewissermassen in einem «Beweisnotstand» befindet.

Noch seltener liest man vom *Nutzen von Umweltschutzmassnahmen*; es geht dabei um das Ausbleiben von Krankheit und Lohnausfällen bei der Bevölkerung, um die Verminderung von Materialschäden, um die Schonung der touristischen Attraktivität einer Region und dergleichen mehr. Hinlänglich bekannt sind in diesem Zusammenhang die Schwierigkeiten zur Quantifizierung oder gar zur Monetarisierung bestimmter Kategorien von Umweltschäden; die bisweilen recht mutigen Versuche zur monetären Erfassung der Umweltschäden seitens der OECD und vereinzelt auch seitens schweizerischer Forschungsstellen schöpfen ihre Rechtfertigung aus dem Zwang, in der Umweltpolitik den beachteten Kostenschätzungen ebenso massive monetäre Schadensschätzungen entgegenzustellen. Dabei muss man kein Ökonomie sein, um sich angesichts der in Frage stehenden Grössenordnungen vorstellen zu können, dass eine Reduktion oder zumindest eine Stabilisierung der Umweltverschmutzung irgendwo im Wirtschaftskreislauf zu beachtlichen Einsparungen führen muss.

### Entwicklungsprogramme prüfen!

Schon die Betrachtung der vermiedenen Umweltschäden führt über den Rahmen der direkten Auswirkungen von Umweltschutzmassnahmen hinaus. Verfolgt man analog die Investitions- und Betriebskosten im Wirtschaftskreislauf, so muss man

auch nach ihren beschäftigungspolitischen Wirkungen fragen und dabei den Aufbau einer Umweltbranche in Rechnung stellen. Eine solche Betrachtung führt gemäss der zweiten Generation gewissermassen zu einer *aktiven Umweltpolitik*, die auch über die Finanzierung von Subventionen mit Hilfe von Lenkungsabgaben *im Dienste der Wirtschaft* stehen kann.

Mit dieser Erweiterung der Blickfeldes geht die Einführung eines präventiven Instrumentes in der Form der *Umweltverträglichkeitsprüfung* Hand in Hand. Der Wirtschaft wird sie grössere Rechtssicherheit vor der Vornahme umfangreicher Investitionen bringen; der Allgemeinheit bietet sie eine Möglichkeit zu zweckmässiger Partizipation. Die gegenwärtig umfassendste Umweltverträglichkeitsprüfung wird von der Kommission Biel bei der Überprüfung von 6 Nationalstrassenstrecken durchgeführt. Hier handelt es sich um die Prüfung von Einzelprojekten; ebenso muss aber gefordert werden, dass auch Entwicklungsprogramme einer Prüfung unterzogen werden. Erst dann führt die Umweltpolitik zu einer neuen Form von Entwicklungspolitik, nämlich zu «Ecodevelopment». In diesem Zusammenhang ist besonders bedeutungsvoll, dass unser Land mit dem Nationalen Forschungsprogramm «Sozio-ökonomische Entwicklung und ökologische Belastbarkeit im Berggebiet» am integralen und interdisziplinären Forschungsprogramm «Mensch und Biosphäre» (MAB) der Unesco mitarbeitet; die vier Testgebiete sind bekanntlich Aletsch, Davos, Grindelwald und Pays-d'Enhaut.

### Wachstum ohne neue Umweltschäden

«Ecodevelopment» ist also qualitatives Wachstum, das als Zunahme der ökonomischen Wertschöpfung bei gleichbleibender Gesamteinwirkung auf die Umwelt bezeichnet wird. Mehr und mehr gelangt man zur Überzeugung, dass ein solches qualitatives Wachstum zwar durch entsprechende sozio-ökonomische Institutionen unterstützt werden kann, recht eigentlich aber durch entsprechende Zielvorstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung ausgelöst werden muss. Vielleicht darf man bei einem Teil der heutigen Jugend und allgemeiner bei bestimmten Konsumentenkreisen Prioritäten feststellen, die zu qualitativem Wirtschaftswachstum führen. Sicher ist jedenfalls, dass auf den verschiedenen Ebenen wie bei der Erziehung, der Bildung und der Aufklärung flankierend zum neuen Umweltschutzgesetz entsprechende Anstrengungen unternommen werden müssen.

Dr. oec. Max Börlin

Das Umweltbewusstsein in der Schweiz:

# Dünne Saat gibt schlechte Ernte

**Es sind nicht die Politiker, nicht die Wirtschaftsleute und auch nicht die fehlgeleiteten Wissenschaftler, die für den Zustand der Umwelt allein verantwortlich sind: Mittels der «Sündenbock»-Theorie seine eigene Mitschuld an der Verschandelung und Verschmutzung der Umwelt auf andere abwälzen, das kann und darf der einzelne Bürger heute nicht mehr tun. – Wie steht es aber dann mit seiner Bereitschaft, sich für seine Umwelt einzusetzen? Hat er ein Bewusstsein für sie? Oder warum nicht? Wo sind die Wurzeln seines heutigen Verhaltens zu suchen? Was kann er, was können die Politiker und Behörden, was können alle zusammen am Zustand der Umwelt verändern?**

Um Aufschluss über diese Fragen zu erhalten, sprach der *Heimatschutz* mit *Ursula Mauch*, Nationalrätin und Mitglied der das Umweltschutzgesetz beratenden Kommission, mit Fürsprecher *Georg Iselin* vom Bundesamt für Umweltschutz (BUS), mit Dr. *Werner Spillmann*, Zentralsekretär der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) sowie mit Dr. *Andreas Giger*, Sozialwissenschaftler und Mitarbeiter am National-Fonds-Projekt über aktive Bürger.

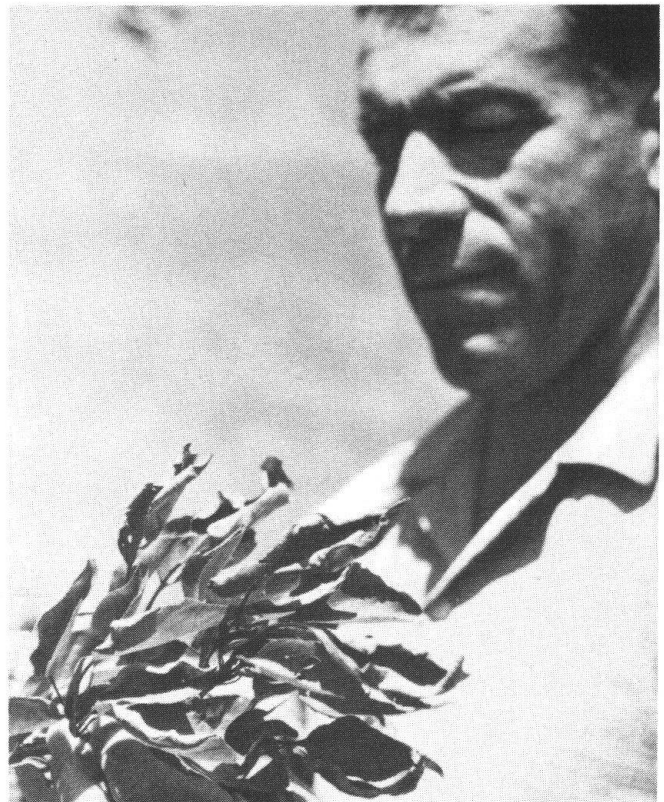
## Kluft zwischen Wissen und Handeln

Der amerikanische Präsident *Ronald Reagan* macht zwei Fehler: Einerseits spart er beim Umweltschutz, womit er wohl einmalig und unfreiwillig die gleiche Linie verfolgt wie seine Kollegen im Ostblock – andererseits lässt er aber zudem einst eingeführte Umweltschutzverordnungen abschwächen oder aufheben. Zum Schutze der Wirtschaft. Die aus diesem Verhalten hervorgehenden Umweltschäden schiebt er somit einfach seinen Nachfolgern und Nachkommen zu. Kein gutes Zeugnis für das Umweltbewusstsein der Amerikaner, die durch ihre Wahl eine solche Politik möglich machen. – Wie sieht es nun aber in der Schweiz aus? Wählen wir umweltbewusster?

*Ursula Mauch*: «Die Mehrheit der Wähler in der Schweiz ist immer noch der Ansicht, man könne auf den Umweltschutz verzichten, wenn sich aus politischen oder finanziellen Gründen damit Probleme ergeben. Die gewählten Politiker sind ein getreuer Spiegel dieser Meinung». Die Realpolitik verdrängt also auch hier den Blick in die fernere Zukunft – Alltagsprobleme schieben die längerfristigen Fragen vor sich her. Für *Ursula Mauch* hat der grosse *Prozess des Umdenkens* noch nicht begonnen: «Das Umweltbewusstsein in der Schweiz ist dünn gesät, – wenn sich auch innerhalb der jün-

geren Generationen ein Wandel abzeichnet». *Andreas Giger* geht auf diese Entwicklung näher ein: «Statistiken zeigen, dass sich jüngere, gut gebildete und progressivere Menschen umweltbewusster verhalten als ältere, weniger gut gebildete und konservativere Personen. Dass Umweltschutz aber etwas Wichtiges ist, wird grundsätzlich kaum noch in Frage gestellt». *Werner Spillmann* weist auf den Unterschied zwischen der *Umweltsensibilisierung*

**Fluorschäden an Aprikosenkulturen im Wallis: Das im Gesetzesentwurf verankerte Verursacherprinzip will den Verantwortlichen – in diesem Fall der Alusuisse – die Kosten für entsprechende Umweltschutzmassnahmen aufbürden. Damit soll verhindert werden, dass Industriebetriebe auf Kosten der Umwelt produzieren können (Bild Keystone).**







**Vollzugsprobleme im Umweltschutzrecht:** Erst versprach der Bundesrat auf Anfang 1982 eine Verschärfung der Abgasnormen, – nun sollen diese neuen Werte erst ab 1986 gelten. Aber auch gegen die verzögerte Einführung leistet das schweizerische Autogewerbe – Autoimporteur Walter Frey, alt Nationalrat Rudolf Etter (Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbandes), Robert Rivier (Präsident des Autogewerbeverbandes der Schweiz) und Robert Braunschweig (Präsident der Vereinigung Schweizer Automobilimporteure) – von neuem Widerstand (Bild Keystone).

und einem eigentlichen *Umweltbewusstsein* hin: Das sei nicht dasselbe. «Viele Leute merken erst, dass mit der Umwelt wirklich etwas nicht stimmt, wenn sie direkt davon betroffen werden. Wenn man ihnen also beispielsweise eine Kehrichtdeponie neben das Ferienhaus baut». Georg Iselin führt diesen Gedanken noch näher aus: «Das passive Umweltbewusstsein – das heisst die Kenntnisse über Umweltbelastungen sowie die wichtigsten Zusammenhänge im komplizierten Umweltsystem – ist verhältnismässig gross. Das aktive Umweltbewusstsein aber ist demgegenüber zu klein. Weil das Wissen über die Umweltbedrohungen immer wieder zugunsten naheliegender Probleme unterdrückt wird. Entsprechend gering ist auch die Bereitschaft, die Lebenshaltung samt allen Konsumansprüchen grundsätzlich zu überprüfen». Mit anderen Worten: Das *Wissen* um die gefährdete Umwelt zieht nicht von selbst auch ein entsprechendes *Handeln* nach sich.

### Mehr Katastrophen à la Seveso nötig?

Im Jahre 1979 betrachteten 46 Prozent der Schweizer Bevölkerung den Zustand der Umwelt als *untragbar*. Nach dem Chemie-Unfall von Seveso war diese Zahl kurzfristig noch höher angestiegen. Seither ist man jedoch wieder zum Alltag übergegangen. Georg Iselin fragt deshalb: «Muss es denn soweit kommen, dass zuerst einer unserer Mittellandseen endgültig zum toten Gewässer wird? Oder dass die Luftverschmutzung in unseren Städten ganze Quartiere unbewohnbar macht? Werden wir erst dann unser Umweltbewusstsein nicht mehr länger verdrängen?»

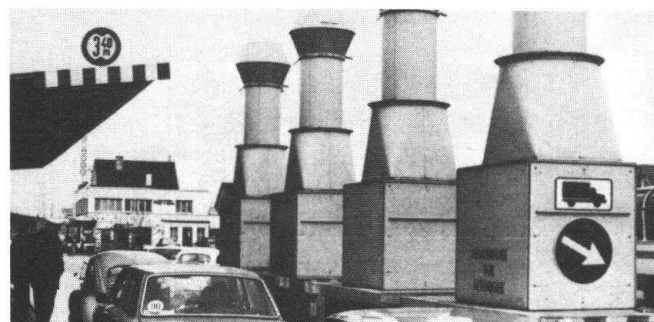
Eine weitere Untersuchung zeigt, dass für 71 Prozent der Bevölkerung im Jahre 1980 der Umweltschutz das *vordringlichste Problem* war. Die Energieversorgung, die Rauschgiftbekämpfung und die Altersvorsorge als andere Problemkreise blieben dahinter zurück. 86 Prozent der Bevölkerung

möchten sogar einen verstärkten Umweltschutz – allerdings nur solange, als dass damit keine *finanziellen Nachteile* verbunden sind. Werden Opfer gefordert, sinkt die Zustimmung auf 47 Prozent ab. Die Bereitschaft des Einzelnen, sich für den Umweltschutz wirklich einzusetzen, ist also wesentlich geringer, als es sein «Ja» auf den ersten Blick erwarten lässt. Er handelt meistens nur dort umweltgerecht, wo von ihm im Vergleich zum Verhalten seiner Mitbürger kein überdurchschnittlicher Verzicht gefordert wird. Also nur dort, wo er sich nicht selbst zum gesellschaftlichen Aussenseiter stempelt. Das heisst beim Altglas- und Alusammeln beispielsweise. Dieser Recycling-Gedanke ist bereits recht tief verankert. «Wo ein umweltbewusstes Verhalten jedoch einen Eingriff in die persönliche Freiheit bedeutet – wie der Verzicht aufs Auto –, da ist die Bereitschaft gering», betont Giger. Als eindruckliches Beispiel dafür mag die abgelehnte *Burgdorfer Initiative* stehen.

### Tabus mit ökologischem Sinn

Das «dünn gesäte» Umweltbewusstsein hat eine weitreichende philosophische Vergangenheit. Spillmann weist auf die Bibel hin: Mit ihrer Aufforderung, dass der Mensch sich die Natur untertan zu machen habe, gebe sie ihm praktisch einen Blankoscheck, die Erde auszunutzen. Andere Kulturen haben jedoch ein rücksichtsvolleres *Mensch-Umwelt-Verhältnis* als Hintergrund: «Die Verbote und Tabus bei den Indianern Amerikas hatten vielfach einen ökologischen Sinn. Das bewirkte, dass diese Kulturen über Jahrhunderte ökologisch stabil blieben». Oft waren es christliche Missionare – wie im mittelalterlichen Deutschland –, die den damaligen Bewohnern mittels der Zerstörung von Wäldern beweisen wollten, dass es keine Götter gebe, die den Holzschlag rächen.

**Umweltschutz ist eine langfristige Aufgabe, die an den Wurzeln angepackt werden muss: Punktuelle Massnahmen – wie hier der Schutz von Zöllnern an der deutsch-schweizerischen Grenze vor Abgasen – nützen wenig. Zumal die Abgase von den Absauganlagen mit ihren Kaminen einfach in die Höhe geblasen werden: Das Problem in seiner Auswirkung auf die gesamte Umwelt bleibt also bestehen (Bild WW-Archiv).**



Andreas Giger verweist auf die östlichen Denkweisen, die mit ihrer einheitlicheren Art die bessere Ausgangslage für ein umweltbewusstes Verhalten seien. Nur durch ein *System-Denken* werde ein harmonisches Mensch-Umwelt-Verhältnis möglich. Ein umweltbewusstes Verhalten ist für Giger daher kein Einzelaspekt, ebensowenig ein isoliertes Verhalten, sondern vielmehr Hintergrund einer ganzen Lebensweise.

Diese Äusserungen zeigen, dass die Industrialisierung mit ihren Folgeerscheinungen nicht als *Ursprung* der Umweltverschmutzung betrachtet werden kann. Die Grundlagen dafür waren bereits gegeben – die Industrialisierung ist nur *Folge* dieser Denkweise. Und damit ihr negatives Aushängeschild. Der damit zusammenhängende Fortschrittsglaube ist aber bis heute erhalten geblieben: Expansion ist immer noch Trumpf. Ähnlich steht es mit dem Bedürfnis nach materiellem Besitz. Auch diese Spirale dreht sich weiter. Erst bei den Nachkriegsgenerationen beginnt sich zum Teil eine Wende – hin zu einem umweltbewussteren Verhalten – abzuzeichnen: «Die Postmaterialisten definieren neue Bedürfnisse. Bei ihnen stehen die Erhaltung von Natur und Landschaft, die Kreativität, die Meinungsfreiheit sowie soziale Bedürfnisse im Vordergrund. Sie lösen die Bedürfnisse der Vorkriegsgenerationen nach Sicherheit, Stabilität, Ruhe und Ordnung ab», so Giger.

### Stabile Lage wäre gute Ausgangsposition

Die Schweizer Bevölkerung lebt heute nahezu ausnahmslos in finanziell gesicherten Verhältnissen. Alle existentiellen Ansprüche sind befriedigt. Die wirtschaftliche und politische Lage scheint stabil zu bleiben. Eigentlich die ideale Ausgangsposition, so müsste man sagen, um mit diesem Polster im Rücken nun aktiven Umweltschutz betreiben zu können. Das ist aber leider nur *Theorie*. Die Wirklichkeit zeigt, dass die Befriedigung der Bedürfnisse nur geringe positive Auswirkungen auf das Umweltbewusstsein hat. Oft ist sogar das Gegenteil der Fall. «Die Schweiz nutzt ihre riesige Chance, aufgrund der wirtschaftlichen Stabilität sich nun vermehrt dem Umweltschutz zu widmen, zu wenig», meint Iselin. Und Spillmann fügt an: «Die Angst, das Bestehende zu verlieren, führt zu einem geistig unbeweglichen Verhalten. Die einseitig auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Denkweise dominiert zusehends unsere gesellschaftliche Entwicklung».

Darunter leidet auch die *Beziehung des Menschen zur Natur*, weil er sie immer mehr einengt und aus seinem täglichen Leben verdrängt. – Sei das nun durch die unbestreitbar notwendigen Gewässer-



Sekundarschüler und Angehörige der Polizei räumen bei Illnau-Effretikon (ZH) einen Abfallberg: Aus dem Bewusstsein über den Zustand der Umwelt muss der Wille zum aktiven Handeln – zum Umweltschutz – wachsen (Bild WW-Archiv).

korrekturen, oder sei das durch die Strassenwischer, die im Herbst die Flut von braunen, wirbelnden Blättern zusammenkehren. Klimaanlagen müssen her, damit der Mensch Kälte und Wärme nicht mehr spüren muss. Gefragt sind nur noch die angenehmen Seiten der Natur: Der Sonnenschein-Spaziergang am Wochenende, der herrliche Schnee in den Bergen, das erfrischende Bad im kühlen Wasser. Der Mensch lässt die Natur nicht mehr sich selbst sein – wie kann er sie dann noch spüren?

### Welches ist der grössere Verzicht?

Die Natur hat keine Möglichkeit, sich kurzfristig am Menschen für seinen Raubbau an ihr, für seine sie belastende Lebensweise zu rächen. Heute verübte Schäden schlagen sich oft erst in Jahrzehnten nieder. Für die jetzige Generation also scheinbar keine alarmierende Situation. Aber trotzdem: «Die Evolutionsgeschichte zeigt, dass alle Lebewesen, die sich nicht den Naturgesetzen anpassen können, eines Tages aussterben. Verhält sich der Mensch weiter so wie heute, sägt er sich seinen eigenen Lebensast ab», betont Spillmann. Will der Mensch also überleben, muss er seine *Lebensweise ändern*, sich umweltgerechter verhalten. Was sind die Voraussetzungen dafür? Ursula Mauch meint: «Wenn ich sage, dass wir uns in unserer heutigen Lebensweise einschränken müssen, so steht dieses Verzicht in keinem Vergleich zum Verzicht auf eine gesunde Umwelt. Auf die Politik bezogen bedeutet das, dass die Forderung nach einem umweltgerechten Verhalten allen politischen Bereichen überlagert werden muss. Heute werden aber immer noch *Partikularinteressen* denjenigen der Allgemeinheit gleichgesetzt. Sich für ein vertieftes Umweltbewusstsein einzusetzen, heisst demnach einen Vielfrontenkrieg führen – nicht nur im wirtschaftlichen Bereich, sondern ebenso in den Schu-

Schluss Seite 17

Zum Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung:

## Das Beschwerderecht ist unerlässlich

**Um die Umweltschutzgesetzgebung wirksam vollziehen zu können, ist den Umweltorganisationen nicht nur das Beschwerderecht zuzugestehen, sondern sie sind auch bei der Planung von Bauten und Anlagen beizuziehen. – Da diese Punkte beim kommenden Umweltschutzgesetz grösstenteils erfüllt sind und dieses föderalistisch vollzogen wird, kann dessen Vollzugskonzeption grundsätzlich gebilligt werden. Dennoch weist sie aber einen schwerwiegenden Mangel auf.**

Die Sicherung eines wirksamen Vollzuges der bestehenden und kommenden Umweltschutzgesetzgebung muss das Ziel jeder Umweltschutzvereinigung sein. Vollzug bedeutet Umsetzung der in den Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Zielsetzungen und Massnahmen in die gesellschaftliche Realität. Vollzug ist daher vereinfachend gesagt nichts anderes als die *Durchsetzung des öffentlichen Interesses gegenüber Privaten*. Das Organ, welches diese Umsetzung vorzunehmen hat, ist der Staat. Dieser muss daher in privaten Interessen eingreifen und – notfalls gegen Widerstreben – die vom öffentlichen Interesse gebotenen Massnahmen durchsetzen. Dabei steht er vor einer ganzen Reihe von Problemen, von denen hier drei herausgegriffen werden.

### Latente Interessenkonflikte

Um Massnahmen gegen Widerstreben durchzusetzen, braucht es, um mit *Max Weber* zu sprechen, nichts anderes als *Macht*. Ohne Macht ist eine wirksame Vollzugstätigkeit nicht möglich, auch wenn gesetzliche Grundlagen an sich vorhanden wären. Verfügt nun unser Staat wirklich über die machtvollen Vollzugsinstrumente zur konsequenten Durchsetzung des öffentlichen Umweltschutzinteresses? Das muss bezweifelt werden, trotz des heute ertönenden Rufes nach «weniger Staat». Man darf nämlich nicht vergessen, dass wir uns trotz gewisser Korrekturen in einem *liberalen Staat* befinden. Dieser liberale Staat hat uns einerseits viel Freiheit gebracht, auf die wir nicht verzichten wollen. Andererseits hat er die Bildung riesiger Wirtschaftskomplexe ermöglicht. Diese Wirtschaftsorganisationen verfügen über faktische Macht, vor denen die staatliche Macht oft kapitulieren muss. Es ist hier daran zu erinnern, dass bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts konservative Staatsdenker in ihrer Kritik am Liberalismus vor der «Entkleidung des Staates von Macht» deutlich gewarnt haben. Ihre Warnungen fruchteten wenig, und so ist es im Zuge der wirtschaftlichen Konzentration dazu gekommen, dass dem liberalen Staat in vielen

Bereichen die notwendige Macht zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses fehlt; dies sogar dort, wo die öffentliche Meinung die entsprechenden Massnahmen billigen würde. Zudem ist unser Rechtsschutzsystem entsprechend dem liberalen Staatsgedanken fast ausschliesslich auf das *Individuum* ausgerichtet. Diesem stehen heute eine ganze Palette von verwaltungsprozessualen Möglichkeiten zur Verteidigung der privaten Interessen zur Verfügung. Wird dieses voll ausgeschöpft, so kann allein daran die Durchführung einer Umweltschutzmassnahme scheitern.

Nun werden aber zu den sogenannten «Individuen» nach traditioneller Lehre auch die juristischen Personen, teilweise Gebilde von ausserordentlicher Grösse und Anonymität, gerechnet. Die Gefahr von umweltwidrigem Verhalten ist bei solchen juristischen Personen gross, weil niemand die volle persönliche und politische Verantwortung allein trägt. Solchen privaten Organisationen hat die vollziehende Verwaltung im Rahmen einer Auseinandersetzung oft nur wenig entgegenzusetzen: sie, die das öffentliche Interesse durchsetzen müsste, sieht sich einer mächtigen, mit vollkommenen Rechtsmitteln ausgestatteten Wirtschaftsorganisation gegenüber. Diese kann ihre Interessen im Vorfeld und im Rahmen eines Streites auch einseitig geltend machen. Die Verwaltung demgegenüber ist jedoch stets zu einer gewissen Objektivität verpflichtet, indem sie ja demokratisch legitimiert und bestellt ist. Daraus ergibt sich ein latentes *Interessenungleichgewicht*, unter dem der Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung zu leiden hat.

### Plädoyer für volle Gleichstellung

Es gibt nun zwei Möglichkeiten, diese Problematik zu lösen: Die eine wäre, den Staat zu einem alles überragenden machtvollkommenen Gebilde zu machen, dem kaum etwas entgegenzusetzen wäre. Die Verwaltung erhielte damit Macht und Mittel, um auch gegenüber leistungsstarken Privaten wirksam aufzutreten. Diese Methode wäre gewiss wirksam – ihr muss aber die Devise «Weniger

Staat» entgegengehalten werden. Denn auch die Umweltschützer wollen keinen *Ökologie-Totalstaat*, ebenso wie sie den Technologie-Totalstaat ablehnen.

Die aussichtsreichere Methode zur Lösung dieses in allen Industriestaaten vorhandenen Problems ist nun meines Erachtens die *liberale Methode*. Die liberale Methode insofern, als man die gesellschaftlichen Kräfte in der Auseinandersetzung wirken lässt. Das bedeutet nichts anderes, als dass die Umweltschutzorganisationen die Erlaubnis erhalten, sich als solche beim Vollzug der Gesetze in die entsprechenden Verfahren als vollberechtigte Partei einzuschalten. Man spricht bei einer solchen Zulassung von privaten Trägern des öffentlichen Interesses gemeinhin vom *Beschwerderecht* der ideellen Verbände. Zu betonen ist nun aber, dass von wesentlich grösserer Bedeutung als das eigentliche Beschwerderecht die Tatsache der vollen Parteistellung dieser Verbände ist. Damit werden die Umweltschutzorganisationen schon im *Vorfeld* – bei der Planung von Bauten und Anlagen – miteinbezogen, was faktisch von weit grösserer Wichtigkeit ist als das Führen von eigentlichen Prozessen. Die Einschaltung von privaten Organisationen als Vertreter des öffentlichen Interesses ist daher wohl die aussichtsreichste (und liberalste) Methode zur Verbesserung des Vollzuges der Umweltschutzgesetzgebung. Man *muss* schliesslich auch die «Waffengleichheit» der sich widerstreitenden gesellschaftlichen Interessen herstellen. Erst mit der Schaffung der Verbandsbeschwerde zugunsten der ideellen Umweltschutzorganisationen besteht Gewähr dafür, dass das bestehende und kommende Umweltschutzrecht einigermassen korrekt vollzogen wird. Der Staat wird dabei von der Wahrnehmung der öffentlichen Interessen bis zu einem gewissen Grade entlastet und kann vermehrt als «pouvoir neutre» den sachgerechten Entscheid treffen.

### Zentralistisch oder föderalistisch?

Zum zweiten Problem. Bis jetzt war vom Begriff «Staat» als verantwortlichem Vollzugsorgan die Rede. Wer ist nun eigentlich der Staat? Ist darunter die Gemeinde, der Kanton oder der Bund zu verstehen? Damit sind wir bei einer Kernfrage jeder Vollzugstätigkeit angelangt. Nämlich: Auf welcher Stufe soll das Umweltschutzrecht vollzogen werden? Das kommende Umweltschutzgesetz geht bekanntlich davon aus, dass im wesentlichen der *Bund* die einschlägigen Normen erlässt, die *Kantone* jedoch für den *Vollzug* zuständig sein sollen. Der Gesetzgeber geht folglich von einem föderalistischen Vollzugskonzept aus. Sofort stellt sich

die Frage: Wäre ein zentralistischer Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung nicht vorzuziehen? Zu berücksichtigen sind hier zwei Aspekte: *Staatspolitisch* ist zu bedenken, dass die Schweiz nach wie vor föderalistisch geprägt ist. Ja es zeichnet sich – nicht zuletzt unter dem Einfluss von ökologischen Denkweisen – sogar eine eigentliche Renaissance des Föderalismus und parallel dazu eine gewisse Dezentralisierungstendenz ab. Würde man neben der Gesetzgebung auch noch den Vollzug des Umweltschutzrechtes zentralisieren, so wären mit grosser Bestimmtheit scharfe föderalistische Abwehrreflexe von seiten der Betroffenen zu erwarten.

Dies allein könnte zu schweren Vollzugskrisen führen. Aus *sozialpsychologischer Sicht* ist zu bedenken, dass unangenehme Entscheide eher und besser akzeptiert werden, wenn sie von einer Verwaltung und Regierung ausgehen, die man kennt und an der man sich mitverantwortlich fühlt, als wenn sie von einer fernen, anonymen Bürokratie ausgehen. Weiter würden sich die Umweltorganisationen in schwere innere Widersprüche verwickeln, wenn sie einerseits der konzentrierten Grossechnologie den Kampf ansagen und andererseits eine zentralistisch-bürokratische Vollzugsorganisation verlangen würden.

Wenn also die Vollzugskonzeption des kommenden Umweltschutzgesetzes grundsätzlich gebilligt werden kann, so muss doch auf einen schwerwiegenden Mangel derselben hingewiesen werden. Das Umweltbewusstsein ist in den verschiedenen

## Hoffnungsschimmer

*Die Kommission des Nationalrates zur Vorberatung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz hat an ihrer 10. Sitzung dem Antrag des Bundesrates Folge geleistet und das Recht zur Verbandsbeschwerde im Gesetz verankert. Dabei wurde nach Angaben des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) klargestellt, dass die Verbandsbeschwerde auch für den kantonalen Bereich gilt. Beschwerdeberechtigt sollen aber nur solche Umweltschutzorganisationen sein, welche bei Einreichung der Beschwerde mindestens vor 10 Jahren gegründet worden sind.*

*Im weiteren beschloss die Kommission, generell die Behördenbeschwerde einzuführen und das EDI zu berechtigen, gegen kantonale Verfügungen im Rahmen des Umweltschutzgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen sowohl die kantonalen als auch die eidgenössischen Rechtsmittel zu ergreifen.*

Gegenden unseres Landes ausserordentlich ungleich ausgebildet. Eine minimale gesetzgeberische Korrektur des föderalistischen Vollzugskonzeptes ist daher unbedingt notwendig. Der Entwurf enthält jedoch keine genügend wirksamen Instrumente, die es dem Bund erlauben würden, auf umweltwidrige kantonale Verfügungen und Entscheide einzuwirken. Insbesondere fehlt das Beschwerderecht des Amtes für Umweltschutz gegen unter- und mittelinstantliche Entscheide der Kantone, wie das seinerzeit von den Umweltorganisationen gefordert wurde. Wird der Entwurf in der jetzigen Form zu Gesetz, so verfügt der Bund nur über ein Interventionsrecht gegenüber *letztinstanzlichen* kantonalen Entscheiden – ein äusserst unbefriedigender Zustand. Es ist daher als Minimallösung unbedingt zu fordern, dass der Gesetzgeber dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, ein solches Beschwerderecht auf dem Verordnungsweg einzuführen.

### Verwaltung zum Handeln zwingen

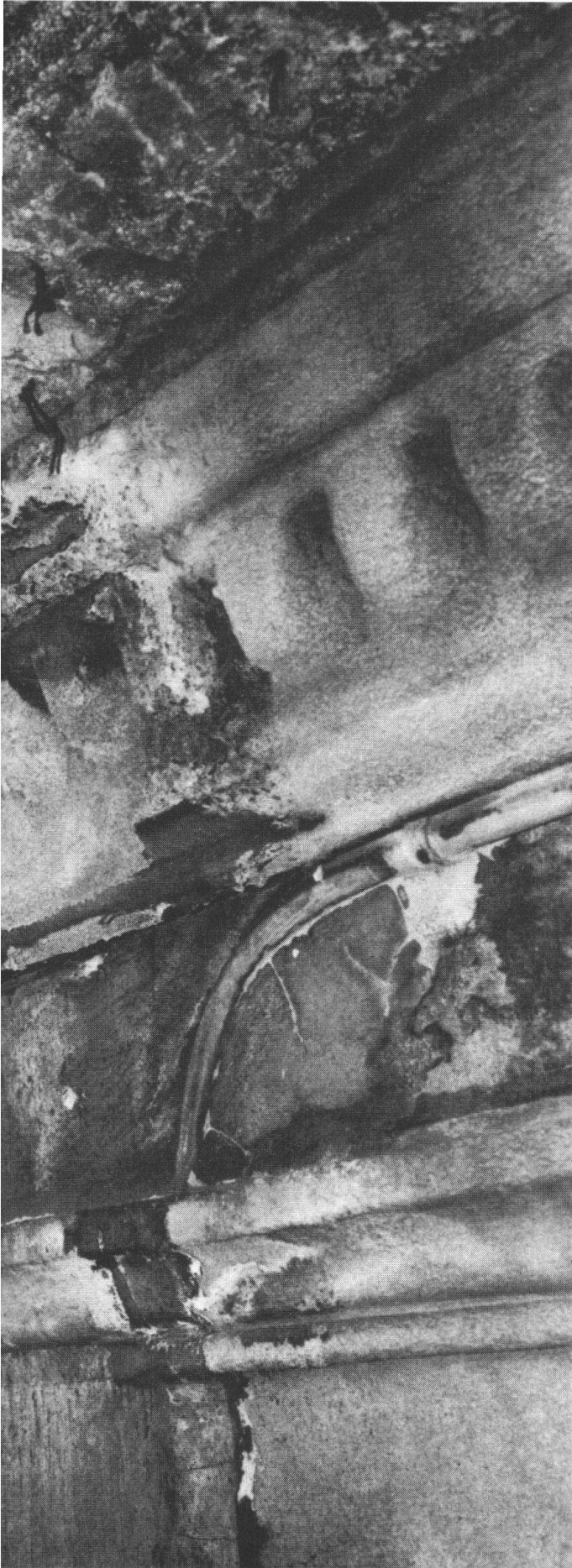
Nun noch zum dritten und letzten Punkt. Wirksamer Gesetzesvollzug ist nur möglich, wenn ein ständiger Druck der öffentlichen Meinung besteht. Das Gesetz lässt sich nie so präzise und detailliert fassen, dass alle wesentlichen Entscheidungen vorausbestimmt werden. Es bleibt vielmehr der vollziehenden Verwaltung ein weiter Spielraum von *Rechtsanwendungsermessen*, den sie in unterschiedlicher Weise ausnutzen kann. Jeder Bürger sollte daher derart auf neue Eingriffe in die natürliche Umwelt sensibilisiert werden, dass die Verwaltung unter diesem Druck der Öffentlichkeit geradezu zum Handeln gezwungen wird. Denn sonst haben diese im demokratischen Staat die ausgeprägte Tendenz, sich sorgfältig in die bequeme Mitte des «Meinungskatasters» einzubetten. Sorgen wir dafür, dass die Verwaltung in einen völlig veränderten «Meinungskataster» zu liegen kommt; sie wird schon aus Gründen der Selbsterhaltung Konsequenzen ziehen! Eine sensibilisierte Öffentlichkeit ist im übrigen auch der beste Garant dafür, dass auch der einzelne alles tut, um Umweltschädigungen zu vermeiden. Umweltschutz ist nämlich nicht nur den grossen Wirtschaftssubjekten aufgegeben, sondern jedem von uns im täglichen Alltag.

*Prof. Dr. iur. Alfred Kölz*

\*

*Anmerkung der Redaktion: Diesem Beitrag liegt ein Vortrag zugrunde, der an der Informationstagung zum 10-Jahr-Jubiläum der Schweizerischen Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) gehalten wurde.*





*Mit dem Umweltschutzgesetz:*

## Fassadenschäden lindern helfen

Unter den Umweltschäden an Fassaden stehen jene, die durch Immissionen aus Verbrennungsabgasen entstehen, an erster Stelle. Zwar erkannte man schon im 17. Jahrhundert den Zusammenhang zwischen den Schäden an der Westminster-Kathedrale in London und dem Schwefel aus der Verbrennung von Kohlen. Zum Alptraum der Denkmalpflege und vieler Altbaubesitzer wurden die Immissionen jedoch erst in unserem Jahrhundert mit der grossen Zunahme der Schäden.

Zerfielen die Steine, Verputze, Farben und Glasfenster an Fassaden der Städte und Industriezentren früher in Jahrhunderten, tun sie dies heute in Jahrzehnten. Die starke Beschleunigung des Zerfalls beruht, das ist sicher nachgewiesen, weitgehend auf den Einwirkungen der Abgase aus Heizung und Industrie, wobei die Schwefelimmisionen weitaus am schädlichsten sind.

### Eindeutige Messergebnisse

Obwohl die Schwefelimmisionen, bestehend aus Schwefeldioxid, Schwefelsäure und Sulfatstäuben, nur einen Schadenfaktor unter vielen darstellen, dominiert dieser Faktor in Ballungszentren und ihren Einflussbereichen eindeutig. Das demonstrieren die verbreitet durchgeführten *Immissionsmessungen* klar. Es seien nur folgende Beispiele gemessener Schwefeldioxidmengen in Gramm pro Jahr auf den Quadratmeter herausgegriffen:

|                   |    |                       |    |
|-------------------|----|-----------------------|----|
| <i>Duisburg</i>   | 50 | <i>Neuschwanstein</i> | 2  |
| <i>Kölner Dom</i> | 40 | <i>Zürich</i>         | 10 |
| <i>Ulm</i>        | 15 | <i>Schmerikon</i>     | 5  |

Die rasch zerfallenden Sandsteine in Duisburg oder am Kölner Dom erhalten also 20mal mehr Schwefeldioxid im Jahr als die gleichen Sandsteine am ländlichen Schloss Neuschwanstein in Bayern,

Zum Teil sind Schwefelimmisionen schuld, dass der Sandstein an altherwürdigen Baudenkmalern bröckelt. Heute zerfallen die Steine als Folge der Abgase von Heizungen und Industrie in Jahrzehnten, währenddem es früher Jahrhunderte dauerte. (Bild: Institut für Denkmalpflege der ETH Zürich).

die hier vergleichsweise sehr gut erhalten sind. Die Fassaden in Zürich erhalten etwa doppelt soviel Schwefel als jene von Schmerikon am oberen Zürichsee. Die *Schadenintensität* nimmt mit zunehmender Schwefelmission eindeutig zu. Die Schwefelabgase und -stäube ergeben an den Fassaden Gips und andere Sulfatsalze, die das Gefüge der Baumaterialien – Farben und Glasfenster eingeschlossen – zu sprengen oder zu korrodieren vermögen. Die Schadstoffe reichern sich dabei kumulativ an, was bedeutet, dass jede noch so kleine zusätzliche Menge zu entsprechender Zunahme der Schäden führt. Diese nehmen mit der Belastung eher exponentiell als linear zu.

### Düstere Prognosen

Trotz den grossen Anstrengungen, schon heute die Schwefelemissionen an der Quelle zu verringern, sieht die Zukunft schlecht aus. Ein neues «Kohlezeitalter», das Verbrennung von Kohlen in bisher ungeahnten Mengen verspricht, steht uns bevor. Die Kohle enthält aber gegenüber dem Erdöl ein Vielfaches an Schwefel. Das heisst, dass eine sehr

starke Zunahme der Fassaden und andere Kunstdenkmäler schädigenden Immissionen zu erwarten ist, wenn nicht rasch und konsequent auf eine Herabsetzung der Emissionen hingearbeitet wird. Sichere Schutzbehandlungen von Fassaden gibt es heute nicht und sind auch in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten.

*Toleranzwerte* können wegen der kumulativen Anreicherung der Schadstoffe nicht definiert und damit Grenzwerte nicht ein für allemal festgelegt werden. Vielmehr ist auf eine progressive Herabsetzung der Grenzwerte abzielen, die mit den jeweiligen neuen technischen Möglichkeiten Schritt hält und sich, auch unter zumutbaren Opfern, wirtschaftlich realisieren lässt.

In diesem Sinne, und unter fleissiger Anpassung der Ausführungsbestimmungen an die jeweiligen technischen Möglichkeiten, kann das Umweltschutzgesetz einen wesentlichen und unentbehrlichen Beitrag zur Erhaltung der Baudenkmäler leisten.

*Dr. A. Arnold, Institut für Denkmalpflege der ETH Zürich*

**Gemäss Entwurf des Umweltschutzgesetzes «kann» der Bundesrat Vorschriften über die Verwendung von Unkrautbekämpfungsmitteln erlassen. Er muss aber nicht. – Die Aufnahme zeigt eine Strassenunterhaltsequipe beim Versprühen eines Herbizides. Damit sterben aber nicht nur die vorgesehenen Unkräuter, sondern auch die übrigen Pflanzen in der Umgebung.**



## Chemieprodukte und Umweltschutz

# Schädliche Treibgase – (bald) Vergangenheit?

**Was die 60000 von der chemischen Industrie hergestellten Stoffe für Wirkungen auf die Umwelt, die Ökosysteme und indirekt auch für den Menschen haben, wurde bis anhin nicht oder zuwenig berücksichtigt. Der Entwurf zum Umweltschutzgesetz (USG) zeigt jedoch, dass man hier neue Wege gehen will.**

In den letzten Jahrzehnten hat die Industrie viele neue chemische Stoffe hergestellt. Davon sind heute in den Industrieländern über 60000 im Handel, und jedes Jahr kommen schätzungsweise 1000 neue dazu. Sie finden Verwendung als Heilmittel, Lebensmittel-Zusatzstoffe, Ausgangs- und Hilfsstoffe für die Landwirtschaft, das Gewerbe und die Industrie und in Produkten für den Allgemeingebrauch. Für den grössten Teil dieser Stoffe bestehen in der Schweiz bereits staatliche Melde- oder Bewilligungsverfahren, wobei der Schwerpunkt auf dem Schutz der menschlichen Gesundheit gegen direkte Wirkungen bei der Aufnahme oder dem Umgang mit solchen Stoffen liegt. *Nicht* oder *zu wenig* berücksichtigt werden dabei Wirkungen auf Tiere, Pflanzen und Ökosysteme sowie indirekte Wirkungen auf den Menschen, die durch die Anreicherung von Fremdstoffen in der Umwelt verursacht werden können. Um diese Lücke zu füllen, sind im USG-Entwurf folgende Massnahmen enthalten oder aufgrund seiner Bestimmungen vorgesehen:

– Stoffe dürfen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn der Hersteller ihre *Umweltverträglichkeit* abgeklärt hat (Art. 23). Diese Massnahme wird für neue Stoffe drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes wirksam; für Stoffe, die bereits im Handel sind, gelten längere Fristen (Art. 53). Die behördliche Kontrolle erfolgt stichprobenweise.

– Von der Möglichkeit, für Stoffe eine *Meldepflicht* einzuführen (Art. 40), soll vorerst für neue Stoffe Gebrauch gemacht werden. Damit steht die Schweiz im Einklang mit den Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

– Über Stoffe oder Stoffgruppen, deren Umweltgefährlichkeit erkannt ist oder zumindest angenommen werden muss, kann der Bundesrat spe-

zielle Vorschriften erlassen (Art. 26). Mit erster Priorität sollen folgende Massnahmen getroffen werden.

• *Die Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoff-Treibgasen soll auf unumgängliche Anwendung beschränkt werden, sofern sich die Beurteilung dieser Stoffe in der nächsten Zeit nicht grundlegend ändert.*

• *Mit Vorschriften über die Anwendung soll dem Missbrauch landwirtschaftlicher Hilfsstoffe begegnet werden; insbesondere sollen die Anwender besser ausgebildet und Anwendungen, die die Umwelt besonders belasten, einer kantonalen Bewilligungspflicht unterstellt werden.*

• *Schädlings- und Unkrautbekämpfungsmittel im nichtlandwirtschaftlichen Bereich sollen bewilligungspflichtig und bestimmte Anwendungen ebenfalls einer Kontrolle unterstellt werden.*

Weitere Stoffe, für die voraussichtlich einschränkende Vorschriften notwendig sind, befinden sich in Bearbeitung: zum Beispiel Cadmium, polychlorierte Biphenyle, chlorierte Phenole und Benzole,



**Die Schweiz gehört zu den grössten Pro-Kopf-Verbrauchern von Sprays, obwohl die den meisten Produkten zugrundeliegenden Treibgase die Ozonschicht gefährden und für die menschliche Gesundheit nicht unbedenklich sind (Bild Keystone).**

Streusalze und Kunststoff-Additive. Die Auswahl dieser Stoffe wird gemäss dem Stand der nationalen und internationalen Erkenntnisse ergänzt. Dabei ist zu beachten, dass in der Regel nur Stoffe unter Art. 26 USG fallen, die entweder nach Art ihrer Verwendung in die Umwelt gelangen oder die beständig genug sind, um sich in der Umwelt anzureichern. Direkte Wirkungen auf den Menschen sind Gegenstand des Arbeitnehmer- und Verbraucherschutzes.

*Hulda Barben,  
Bundesamt für Umweltschutz*



*Umweltschutzgesetz und Fluglärm:*

## Gebäudesanierung obligatorisch

**Die Auflage der Lärmzonenpläne für zwei der drei grossen Schweizer Flughäfen steht kurz bevor. Damit werden sich aber die Schwächen der Zonenordnung zeigen. Schwächen, die das kommende Umweltschutzgesetz voraussichtlich nur teilweise zu beheben vermögen wird.**

Seit 1. Januar 1974 stehen in der Schweiz Vorschriften über Lärmzonen in der Umgebung der drei grossen Landesflughäfen in Kraft. In den Zonen A und B (Lärmbelastung über 55 NNI<sup>1</sup>) sind keine neuen Wohnhäuser zulässig, in der Zone C (Lärmbelastung 45–55 NNI) nur neue Wohnhäuser mit *Schallschutz*. Baugebiete mit Wohnhäusern dürfen in diesen Zonen nicht mehr ausgeschieden werden. Die Nutzung bestehender Wohnhäuser im bisherigen Rahmen bleibt zulässig. In Zürich und Genf steht die Auflage der Lärmzonenpläne unmittelbar bevor: erst dann wird ersichtlich, welche Gebiete mit den soeben grob skizzierten Nutzungsbeschränkungen für die Eigentümer belegt werden. Dann auch werden sich diverse Schwächen der Lärmzonenordnung zeigen.

● **Schwäche Nr. 1: die Lärmzonen erfassen nur Gebiete mit starker und stärkster Lärmbelastung.**

Ab 45 NNI sind 50 und mehr Prozent der Bevölkerung stark gestört. Im Bereich zwischen 35 und 44 NNI fühlen sich dagegen «erst» 23 Prozent stark und 38 Prozent in mittlerem Grade gestört. Dies zeigt, dass hier wohnhygienisch unbefriedigende Zustände herrschen. Trotzdem werden sie hingenommen. Die Grenze von 45 NNI ist – wie auch der Immissionsgrenzwert von 60 Leq<sup>2</sup> für Strassenlärm – ein unter normativen Gesichtspunkten unbefriedigender Kompromiss, der die Lärmversucher begünstigt.

● **Schwäche Nr. 2: dem Vernehmen nach sollen im Bereich zwischen 35 und 44 NNI die besonderen Schallschutzbestimmungen für Schulen, Spitäler und Pflegeheime aufgehoben werden.**

Es sei nämlich schwierig, die Grenze von 35 NNI im Gelände festzulegen. Oft sei in diesem Bereich (praktisch das ganze Zürcher Limmattal fällt darunter) der Fluglärm nicht vorherrschend. Diese

Begründung ist fadenscheinig. Die Grenzziehung im Gelände lässt sich immer nur mit Unschärfen berechnen und ist daher ein politischer Ermessensentscheid der planauflegenden Behörden. Zudem wird der Zweck des Immissionsschutzes vereitelt, wenn man auf die Festlegung von Lärmzonen überall dort verzichtet, wo verschiedene Lärmquellen (wie Strassen und Abflugwege) gemeinsam Immissionen bewirken. Will man die Grenze von 35 NNI aufheben, weil die Öffentlichkeit sie später als Planungswert gemäss Umweltschutzgesetz (USG) fordern könnte und grosse Zonen mit Baubeschränkungen unerwünscht sind?

● **Schwäche Nr. 3: der Zonenplan hat die voraussehbare Verkehrsentwicklung der nächsten 10 Jahre zu berücksichtigen.**

Zürich rechnet mit einer Verkehrszunahme von 30000 Bewegungen. Zudem müssen Annahmen über Flugleistungen, Abfluggewichte und Lärm der künftig verkehrenden Flugzeuge getroffen werden. Dies erschwert die Urteilsbildung darüber, ob im Lärmzonenplan noch stille Reserven enthalten sind, die eine weitere starke Ausdehnung des Flugbetriebes ermöglichen. Das Misstrauen ist aufgrund vieler früher nicht eingehaltener Versprechungen der Flughafenhalter bei vielen Anwohnern gross.

● **Schwäche Nr. 4: bestehende Gebäude in den Lärmzonen müssen nicht saniert werden.**

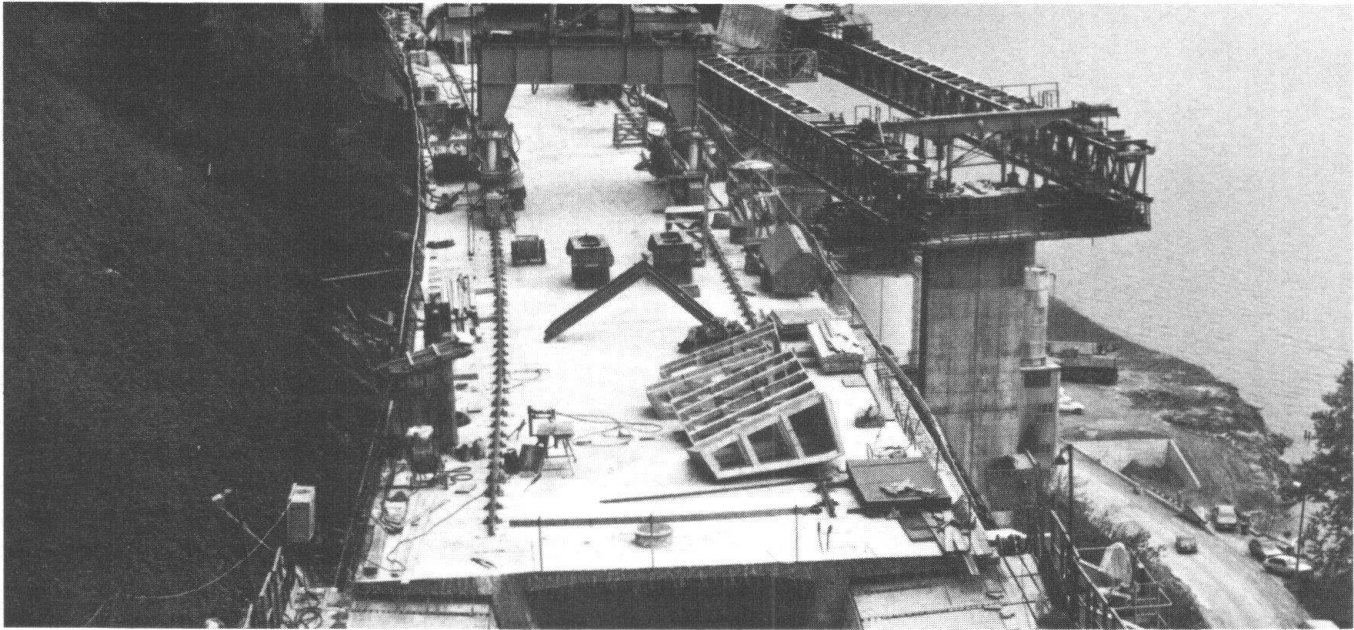
Immerhin haben Eigentümer, die zum Beispiel Schallschutzfenster einbauen, grundsätzlich Anspruch auf Entschädigung. Der USG-Entwurf sieht demgegenüber die obligatorische Sanierung vor, was zu begrüssen ist. Einen wirksamen Schutz vor weiterer starker Bautätigkeit könnte eine Vorschrift bewirken, die die Umzonung von bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Baugebieten für Wohnhäuser verlangt. Eine solche ist leider auch im USG-Entwurf nicht vorgesehen.

Das Luftfahrtgesetz gibt *keine Garantie, dass die Lärmzonen bei einer späteren Verkehrszunahme nicht einfach vergrössert werden*. Hier hilft nur der politische Druck der Flughafenschutzverbände. Bei einer Gesetzesrevision ist eine solche Garantie zum dauerhaften Schutz der Anwohner einzubauen.

*Dr. iur. Peter Ettler*

<sup>1</sup> NNI heisst «Noise and Number Index» und ist ein Lärmbelastungsmass.

<sup>2</sup> Leq bedeutet «äquivalenter Dauerschallpegel».



Artikel 7 des Umweltschutzgesetzes sieht die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Mit diesem Verfahren sollen eine mögliche Belastung der Umwelt darstellende Anlagen – wie Kraftwerke und Industrieanlagen – kritisch beleuchtet werden. Gleichfalls dazu gehören Hochleistungsstrassen und deren Linienführung: Die Kommission Biel unterzieht zurzeit sechs Nationalstrassenstrecken einer Umweltverträglichkeitsprüfung (Bild Photopress).

#### Schluss von Seite 9

len und beim einzelnen Bürger. Alle müssen bei sich selbst anfangen. Wir sind aber noch nicht weit; denn was über die politische Ebene gebilligt wird, läuft den Umweltschutzinteressen zum Teil diametral entgegen». Von den Wählern wird meistens nur akzeptiert, was ihren kurzfristigen Interessen dient. Verzicht zu fordern ist für die Politiker daher kontraproduktiv. Dennoch fehlen in keiner Wahlkampagne «ein paar kräftige Tupper Grün», wie Giger bemerkt. Das sei aber oft leider mehr zum Schein.

Das ungenügende Umweltbewusstsein des Einzelnen erklärt sich Giger mit dessen fehlender Distanz zum eigenen Verhalten: «Wir hinterfragen uns zu wenig, obwohl es uns dazu weder an Informationen noch an Möglichkeiten fehlt. Die Zahl derjenigen, die das tut, steigt allerdings. Diese aktiveren Bürger organisieren sich oft in Gruppen. Sie und andere spezialisierte Organisationen springen dann in die Lücke, die die *traditionellen Parteien* als ungenügende Repräsentanten der umweltpolitischen Ziele ihrer Wähler offen lassen». Der Einfluss dieser Aktivitäten zeigt sich bereits heute in der Gesetzgebung. Dieser Weg ist auch für Georg Iselin eine Hoffnung: Iselin setzt sich weiter für die traditionelle Politik der kleinen Schritte ein – «weil das immer noch besser als gar nichts ist», – glaubt aber durch das steigende Umweltbewusstsein in der Zukunft grössere Schritte tun zu können. Dabei müssten Bildung, Umwelterziehung und Gesetzgebung am gleichen Strick ziehen.

#### Individuelle Lernprozesse fördern!

Wo sieht nun das Bundesamt für Umweltschutz als Behörde seine Möglichkeit, in die Entwicklung der Umwelt einzugreifen? «Mittels einer *sachbezogenen Umweltplanung*, die vor allem zeigt, unter welchen Voraussetzungen sich die Umwelt wie entwickelt, die auch die verschiedenen Entwicklungen ökologisch beurteilt und Instrumente aufzeigt, mit denen die Entwicklung gesteuert werden kann, sollen den politischen Entscheidungsträgern – Regierung, Parlament und Souverän – möglichst klare, objektive und transparente Entscheidungsgrundlagen geboten werden». Und Spillmann meint zur Vertiefung des Umweltbewusstseins: «Von zentraler Bedeutung ist die Verbesserung der Umwelterziehung und -ausbildung. Wir müssen lernen, traditionelle Werte und Verhaltensweisen in Frage zu stellen. Besonders wichtig scheint es mir, dass sich der Einzelne die Zusammenhänge zwischen seinem wirtschaftlichen Verhalten und den ökologischen und gesellschaftlichen Auswirkungen bewusst macht. Dieser *individuelle Lernprozess* ist die Voraussetzung dafür, dass wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen möglich werden. Diese Veränderungen sind dringend notwendig, denn es genügt zweifellos nicht, nur an den Einzelnen zu appellieren, er müsse sich umweltgerechter verhalten: Solange die technische und wirtschaftliche Entwicklung weiterhin auf Expansion und Zerstörung ausgerichtet ist, bleiben solche Appelle wirkungslos.»

Christian Schmidt