

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 31 (1974)

Heft: 9

Artikel: Gesetzesentwurf für das Umweltschutzgesetz : umfangreiches Programm

Autor: Rausch, Heribert

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782289>

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: 17.05.2025

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

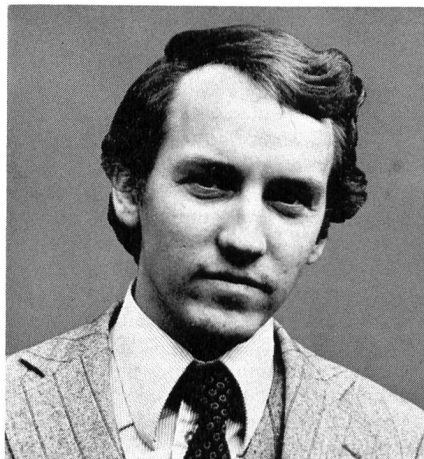


Gesetzesentwurf für das Umweltschutzgesetz: Umfangreiches Programm

Unser Gesprächspartner:

Dr. iur. Heribert Rausch

geboren 1942, Studien an den Universitäten Zürich und Genf sowie an der Harvard Law School (Cambridge/Massachusetts), Mitglied des Internationalen Rates für Umweltrecht, Lehrbeauftragter für Umweltschutzrecht an der Universität Zürich. Führt eine eigene Anwaltspraxis mit den Schwerpunkten Umwelt und Planung. Zahlreiche Publikationen zu umweltrechtlichen Fragen.



Interviewer: Martin A. Walser

Vor kurzem ist der Vorentwurf zum neuen Bundesgesetz über den Umweltschutz in die Vernehmlassung gegangen. Dieses Gesetz, das bei der Durchsetzung des Umweltschutzes in der Schweiz eine grosse Rolle spielen wird, enthält ein recht umfangreiches Programm. Zur Durchsetzung des Umweltschutzes werden im neuen Gesetzeswerk vor allem technische Massnahmen vorgeschlagen, die — ein Schlagwort — die Anwendung der «optimalen Technologie» durchsetzen soll. Die optimale Technologie ist aber, wie aus dem nachstehenden Gespräch hervorgeht, nicht, wie man hätte befürchten können, dem derzeitigen Stand der Technik gleichgesetzt worden, vielmehr wurde die Möglichkeit vorgesehen, in gewissen Bereichen so strenge Vorschriften aufzustellen, dass der noch nicht realisierte technische Fortschritt im Dienste des Umweltschutzes auch zustande kommt.

Herr Dr. Rausch, könnten Sie vorerst in wenigen Sätzen auf den Vorentwurf des Umweltschutzgesetzes, so wie er jetzt ins Vernehmlassungsverfahren gegangen ist, eingehen und einige Punkte des Programms, das dieses Gesetz enthält, beleuchten?

Der dem Gesetz zugrunde liegende Verfassungsartikel von 1971 hebt die Teilaufgaben der Lufthygiene und der Lärmbekämpfung besonders hervor. Es war aber von Anfang an klar, sowohl aufgrund der Botschaft des Bundesrates zu diesem Verfassungsartikel wie auch aufgrund der parlamentarischen Beratung, dass andere Aufgaben, insbesondere die Abfallbewirtschaftung und der Schutz des Bodens gegen Verunreinigung, ebenso wichtig sind. In der Folge ist schon vor der Ernennung der Expertenkommission, die den Vorentwurf auszuarbeiten hatte, entschieden worden, mit diesem Gesetz ein breites Spektrum

von Umweltschutzproblemen einer Lösung entgegenzuführen.

In der Folge finden wir im zurzeit in Vernehmlassung befindlichen Vorentwurf der Expertenkommission neben Vorschriften über die Reinhaltung der Luft und den Schutz vor Lärm und Erschütterungen auch solche über den Schutz des Bodens und weiterer Lebensgrundlagen, wozu beispielsweise auch Kompetenzvorschriften gehören, die es dem Bundesrat erlauben sollen, der Energieverschwendung entgegenzutreten; ferner Vorschriften über die Abfallbewirtschaftung und über den baulichen Umweltschutz.

Sie sehen, der Vorentwurf enthält ein recht umfangreiches Programm.

«Instrumentarium vorwiegend technischer Art»

Mit welchen Massnahmen sollen diese angeführten Punkte verwirklicht werden, das heisst wie sieht das Instrumentarium aus, das die Umweltverschmutzung dämmen soll?

Das Instrumentarium des Vorentwurfs ist vorwiegend technischer Art. Den verschiedenen Belastungen soll also primär nach dem Prinzip der optimalen Technologie begegnet werden. So wird der Bundesrat beispielsweise angehalten, Vorschriften über Anlagen, Einrichtungen, Stoffe und Verfahren zu erlassen, die eine Verminderung schädlicher und lästiger Einwirkungen bringen. Verhaltensvorschriften dagegen, die unmittelbar das Tun und Unterlassen jedes einzelnen, soweit es umweltrelevant ist, regeln, finden sich in diesem Entwurf relativ wenige.

Der Gesetzesentwurf, so wie er jetzt vorliegt, hat ein sehr weites Programm, sehr weitgefassete Zielsetzungen. Wird da die politische Durchsetzbarkeit — vorab auch von seiten der Industrie — nicht erschwert?

Es versteht sich jedenfalls, dass die Verwirklichung des Programms politisch einfacher gewesen wäre, hätte man sich entschieden, für jeden Teilbereich ein separates Gesetz zu erlassen. Ich glaube aber, dass es heute doch möglich ist, das Programm als Ganzes über die Bühne zu bringen. Es ist doch so, dass für die politische Durchsetzbarkeit eines Gesetzes in erster Linie — jedenfalls in unserer Demokratie — der Stand des Bewusstseins der Bevölkerung massgebend ist. Wir dürfen nun annehmen, dass die Bevölkerung, die seinerzeit dem Verfassungsartikel mit dem eindrücklichen Stimmenverhältnis von 13:1 zugestimmt und damit den unbedingten Willen nach einem wirksamen Umweltschutz zum Ausdruck gebracht hat, den Gesetzesentwurf begrüssen wird.

Sie haben vorher betont, Punkte, die den Umweltschutz, begonnen bei jedem einzelnen, umfassen, seien recht wenige im Gesetzesentwurf zu finden. Hat man da nicht bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorentwurfes auf die politische Durchsetzbarkeit eben gerade beim Volk Rücksicht genommen?

Wenn sich wenige Verhaltensvorschriften in diesem Entwurf finden, so rührt das weniger daher, dass die Expertenkommission befürchtete, mit solchen Vorschriften die Bevölkerung vor den Kopf zu stossen, als vielmehr daher, dass man bei der Arbeit am Gesetz erkannt hat, dass der Handlungsspielraum des einzelnen zur Verminderung der Umweltbelastungen nicht sehr gross ist.

Sind beispielsweise die Abgascharakteristika eines Motorfahrzeugs schlecht, so kann der einzelne daran nichts ändern. Er könnte höchstens weniger Auto fahren. Es scheint zweckmässiger zu sein, zunächst — eben im Sinne des Konzepts der optimalen Technologie — auf die Bauart des Motorfahrzeugs und damit auf seine Abgas-Charakteristika einzuwirken.

Optimale Technologie nicht identisch mit dem heutigen Stand der Technik

Inwieweit wird sich dieses Gesetz — bei einer einmal vorausgesetzten Annahme und wenn der vorliegende Vorentwurf einigermaßen vollumfänglich über die Bühne kommt — auf die Industrie auswirken? Werden neue Forschungen notwendig sein, oder hat man sich bei der Festlegung der optimalen Technologie auf den heutigen Stand der Technik verlassen?

Wenn wir uns mit dem heutigen Stand der Technik im Sinne der bereits auf dem Markt angebotenen Möglichkeiten zur Einschränkung von Umweltbelastungen begnügen wollten, kämen wir nicht weit. Es ist wesentlich, dass der Gesetzesentwurf die Möglichkeit vorsieht, insbesondere bei den Vorschriften über Anlagen und Einrichtungen, selbstverständlich unter Ansetzung angemessener Fristen, so strenge Anforderungen aufzustellen, dass der noch nicht realisierte technische Fortschritt im Dienste der Ziele des Umweltschutzes auch tatsächlich zustande kommt.

Ich möchte hier betonen, dass der schweizerische Gesetzgeber damit nicht etwa besonders fortschrittlich ist: Im Bundesimmissionsschutzgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das im März dieses Jahres in Kraft getreten ist, wird die optimale Technologie konsequent so verstanden, dass mit angemessenen Fristen auch heute noch nicht erzielbare Fortschritte in Zukunft von Gesetzes wegen zu verwirklichen sind.

In einem Gespräch hat ein Industrievertreter darauf hingewiesen, dass von seiten der Industrie her theoretisch sämtliche Umweltprobleme gelöst seien. Es sei lediglich eine Frage der Wirtschaftlichkeit und der politischen Durchsetzbarkeit — wegen der entstehenden Kosten — die Probleme auch praktisch zu lösen. Was könnte man dazu sagen, im Hinblick auf die optimale Technologie und eine notwendige Weiterentwicklung der Technik? Es ist dies eine schwierige Frage. Sollen wir optimale Technologie in einem rein technisch-wissenschaftlichen Sinne verstehen, oder müssen wir bei der Bestimmung der jeweils optimalen Technologie wirtschaftlichen Kriterien, also insbesondere



In den letzten Jahren entstanden rund um die City von Zürich zahlreiche neue Quartiere und Häusergruppen. Auf unserem Flugbild — es entstand im Aussenquartier Seebach — lassen sich leicht etwa sieben verschiedene Häusergruppen unterschiedlichen Baudatums ausmachen
(Flugaufnahme: Comet)

den Kosten, die mit der Einführung und Anwendung der optimalen Technologie verbunden sind, Rechnung tragen?

Der Gesetzesentwurf selbst enthält in seinem Zweckartikel eine Hilfe für die Beantwortung dieser Frage. Er hält nämlich fest, dass die Belastung des Menschen und seiner Umwelt einerseits gesamthaft nicht weiter zunehmen soll und dass die bestehenden Belastungen andererseits soweit als möglich vermindert werden sollen.

Ich bin nun der Auffassung, dass insofern, als es darum geht, die heute schon bestehenden Belastungen nicht weiter ansteigen zu lassen, auf die mit der Einführung besserer Technologien verbundenen Kosten nicht Rücksicht zu nehmen ist. Andererseits sollen diese Kosten gebührend in Betracht fallen, wenn zu entscheiden ist, wie weit bereits bestehende Belastungen mit technischen Mitteln verringert werden sollen.

Ich möchte aber bei dieser Gelegenheit auch festhalten, dass entgegen einer Meinung, die da und dort gerne verbreitet wird, Fortschritte im Dienste des Umweltschutzes, auch solche technischer Natur, nicht zwangsläufig höhere Kosten mit sich bringen. Dies gilt einmal betriebswirtschaftlich, indem, denken wir nur beispielsweise an die Erfahrungen mit der innerbetrieblichen Klärung von Abwässern, die nötigen Massnahmen häufig eine Rationalisierung des Produktionsprozesses darstellen. Es gilt aber erst recht volkswirtschaftlich, weil eben die Belastungen, die wir zulassen, sei es nun bei industriellen Betrieben, sei es bei den Haushaltungen, über kurz oder lang Schäden anrichten, die ihrerseits wieder als Kosten aufzufassen sind, auch wenn sie bei der heutigen Berechnung des Sozialprodukts jeweils nicht in Erscheinung treten. Diese Kosten können bestehen in der Entwer-

tung von Land, in einer verminderten Leistungsfähigkeit des Individuums, sie bestehen aber bei längerfristiger Betrachtung ganz einfach darin, dass wir die Substanz, von der wir leben, die natürliche Umwelt zerstören.

Zusammenhänge zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsgesetz

Sie haben vorher zwei Punkte angeschnitten: Die Entwertung von Land und die verminderte Leistungsfähigkeit. Hier sind ja gewiss auch Parallelen zum Raumplanungsgesetz zu finden. Inwieweit ist da in gewissen Punkten eine Uebereinstimmung oder Annäherung erzielt worden, die die beiden Gesetze sich ergänzen lassen?

Der Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes verlangt, dass die Raumplanung den natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens wie Luft, Wasser und Landschaft Schutz angedeihen lässt. Im weiteren sieht der Zweckartikel eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes vor. Auch insofern harmonisieren die Anliegen der Raumplanung und diejenigen des Umweltschutzes, denn — denken wir wiederum beispielsweise an den Gewässerschutz — je kleiner das Siedlungsgebiet gehalten wird, desto leichter lässt sich die Abwassertechnologie konsequent einführen.

Ein Beispiel für die Ueberschneidung von Raumplanung und Umweltschutz ist diejenige Bestimmung des Entwurfs zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, die die Grundeigentümer, die ihren Boden nicht oder nur ungenügend bewirtschaften, verpflichtet, die Pflege und Bewirtschaftung des Landes durch den Kanton oder die Gemeinde unentgeltlich zu dulden, sofern sonst Boden und Vegetation schwerwiegend gefährdet sind.

Es ist im einzelnen Fall jeweils recht schwer, zu entscheiden, wie weit Massnahmen des Umweltschutzes sich raumplanerisch auswirken dürfen. Die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Raumplanung ist nämlich im Gegensatz zu derjenigen auf dem Gebiet des Umweltschutzes nicht umfassend. Der Bund ist hier vielmehr nur zur sogenannten Grundsatzgesetzgebung befugt. Ich glaube aber, dass alle diejenigen Massnahmen als verfassungsmässig zu gelten haben, die sich zwar raumplanerisch auswirken, die aber primär ökologisch motiviert sind, wie das auf die eben zitierte Vorschrift ganz eindeutig zutrifft.

Könnte man demzufolge sagen, dass Raumplanungs- und Umweltschutzgesetz zusammen einerseits die Raumplanung und andererseits im Zusammenwirken auch den umfassenden Umweltschutz in der Schweiz gewährleisten?

Ich würde dieser Formulierung als einem Postulat ohne weiteres zustimmen. Wir dürfen aber nicht etwa annehmen, dass diese Forderung bereits erfüllt ist. Man denke beispielsweise an das Problem des Privatverkehrs: In der Raumplanung ist die Möglichkeit, das Privatverkehrsvolumen zu plafonieren, nicht erkannt oder jedenfalls nicht erfasst worden. Der Vorentwurf zum Umweltschutzgesetz bietet seinerseits keine Handhabe für eine solche Plafonierung. Ich glaube aber, dass diese auf die Dauer ebenso unvermeidlich sein wird wie der in der Raumplanung dazu gefällte Entscheid, das Siedlungsgebiet zu beschränken. Die Plafonierung des Privatverkehrs ist aus mehreren Gründen wichtig: Der Privatverkehr ist unerhört ressourcen- und energieintensiv und wächst so stark, dass wir die Abgas- und Lärmbelastung auch bei Anwendung des Grundsatzes der optimalen Technologie nicht genügend unter Kontrolle bringen.

«Keine landesweit einzuführende neue „Hardware“»

Wenn wir vielleicht nochmals zu den Kosten zurückkehren könnten: Von wem werden die Kosten, die technische Forschung, technische Massnahmen im Dienste des Umweltschutzes mit sich bringen, getragen?

Es sind in der Tat bereits an verschiedenen Orten Zweifel geäussert worden, ob das mit dem Gesetzesentwurf anvisierte Programm des Umweltschutzes sich überhaupt finanzieren liesse. Ich glaube, dass solche Sorgen nicht berechtigt sind, verlangt der Gesetzesentwurf doch im allgemeinen, dass das Verursacherprinzip durchgesetzt wird. Das bedeutet nun für die technischen Massnahmen des Umweltschutzes, dass sie jeweils von den Betrieben, Haushaltungen usw. selbst zu finanzieren sind. Insofern entstehen also der öffentlichen Hand überhaupt keine Kosten.

Im Gegensatz zum Gewässerschutzgesetz bringt uns das Bundesgesetz über den Umweltschutz auch keine landesweit einzuführende neue «Hardware», wie das eben die Abwasserreinigungsanlagen waren. Entsprechend spielen auch Bundessubventionen bei der Durchführung des neuen Gesetzes eine wesentlich kleinere Rolle.

Das weitere Programm für das neue Gesetz

Wie sieht nun das weitere Programm für das Bundesgesetz über den Umweltschutz aus?

Das Vernehmlassungsverfahren soll Ende Jahr abgeschlossen werden. Anschliessend obliegt es dem Eidgenössischen Amt für Umweltschutz, die Äusserungen der sehr zahlreichen an der Vernehmlassung beteiligten Organisationen sowie der Parteien und Kantone zu verarbeiten. Der Entscheid, welche in der Vernehmlassung geäusserten Begehren berück-

sichtigt werden sollen und welche nicht, wird wohl im grossen und ganzen vom Bundesrat selber gefällt. Aufgrund dieses Entscheides wird der heute vorliegende Entwurf noch einmal überarbeitet und dann zusammen mit der Botschaft des Bundesrates bestenfalls in der zweiten Hälfte des nächsten Jahres an das Parlament überwiesen. Dort wird der Entwurf zunächst von je einer vorbereitenden Kommission beider Räte und anschliessend von den beiden Kammern selbst behandelt. Als frühesten möglichen Zeitpunkt des Inkrafttretens könnte man — mit der gebührenden Vorsicht — den 1. Januar 1977 nennen. Es ist durchaus denkbar, dass nicht alle Teile des Gesetzes gleichzeitig in Kraft gesetzt werden.

Wo, denken Sie, liegt eventueller Zündstoff für die Debatte in den Räten?

Am ehesten gefährdet scheint mir der Abschnitt über die sogenannten Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips. Dies nicht etwa deshalb, weil diese Abgaben zu Recht Sorge bei der Wirtschaft auslösten, sondern weil ihr Funktionieren im allgemeinen nicht verstanden wird. Ein Beispiel für diese Abgaben bietet diejenige Vorschrift, wonach zur Verhinderung von Verpackungsabfällen die Herstellung und der Vertrieb von Verpackungsmaterialien einer Abgabe unterworfen werden können, die jeweils so zu bemessen ist, dass ein genügender Anreiz besteht, die Verpackung auf das für den Transport und die einwandfreie Lagerung des verpackten Gutes notwendige Mass zu beschränken. Da diese Abgaben nicht auf der Verpackung als solche, sondern gewissermassen nur auf demjenigen Teil der Verpackung, der überflüssig ist, erhoben werden, hat es der Hersteller in der Hand, der Abgabe vollständig auszuweichen, indem er eben die Verpackung auf das Notwendige beschränkt.

Es wird also zu Unrecht angenommen, dass mit der Einführung dieser auch Kausalabgaben genannten Zahlungen die Wirtschaft belastet werde. In diesen Abgaben ist vielmehr ein Mittel zu sehen, dem Konzept der optimalen Technologie zum Durchbruch zu verhelfen, ohne dass der Bund von der ihm an sich zustehenden Möglichkeit Gebrauch machen würde, unmittelbar selbst technische Vorschriften — hier also beispielsweise über die Art und Zusammensetzung der Verpackungsmaterialien — aufzustellen. Es bleibt, mit andern Worten, der Handlungsspielraum des Unternehmers gewahrt, und es wird gleichwohl erreicht, dass innert nützlicher Frist die jeweils optimale Technologie zur Anwendung kommt.

Dann könnte man dem Bundesgesetz über den Umweltschutz also nur wünschen, dass es möglichst reibungslos und schnell über die Bühne geht?

Das ist in der Tat der Wunsch aller jener in der Schweiz, die die Notwendigkeit des Umweltschutzes erkannt haben, und ich glaube, das ist die grosse Mehrheit unserer Bevölkerung.

Herr Dr. Rausch, wir bedanken uns bestens für dieses Gespräch.



Keine verkehrsfreie Altstadt in Aarau: So entschied das Stadtparlament, indem es dem Hauptargument des Stadtrates, das vorschlug, den Verkehr in Etappen zurückzubinden, folgte. Der Rat liess weiter verlauten, dass eine Umfahrung der Altstadt auf dem bestehenden Strassennetz ohne Verkehrsbauten nicht möglich wäre

(Flugaufnahme: Comet)