

Zeitschrift: Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 54 (1975)
Heft: 5

Artikel: Der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz
Autor: Hess, Walter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-339017>

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: 14.03.2025

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

Der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz¹

1. Geschichtliches

In der Schweiz sind die Probleme des Umweltschutzes gesetzlich sehr heterogen und zum Teil auch ungenügend geregelt. Dies war der Grund, warum ein Artikel 24 septies in die Bundesverfassung aufgenommen werden musste. Über diesen Artikel stimmte das Schweizervolk am 6. Juni 1971 ab. Wohl einmalig und mit überzeugender Deutlichkeit taten die Stimmbürger der Schweiz an dieser denkwürdigen Eidg. Abstimmung kund, dass wir uns in der Zukunft intensiver mit den Fragen des Umweltschutzes zu beschäftigen haben. Das Abstimmungsergebnis mit 1 222 543 Ja zu 96 380 Nein (also mit einem Mehr von 93,5 Prozent) zeigt den Willen der Stimmbürger, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft in die Lage versetzt werden soll, auf dem Gebiete des Umweltschutzes konkreter zu legislieren. In der Folge schaffte der Bundesrat ein Eidg. Amt für Umweltschutz, und sehr rasch lag bereits der erste Vorentwurf für ein umfassendes Umweltschutzgesetz vor. Ende März 1973 setzte das Eidgenössische Departement des Innern eine ausserparlamentarische Expertenkommission ein und erteilte ihr den Auftrag, zu Handen des Vernehmlassungsverfahrens, das im Jahre 1974 eingeleitet werden soll, einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz auszuarbeiten. Die Expertenkommission zählte insgesamt 45 Mitglieder und wickelte ihre Arbeit sehr rasch ab, so dass Ende 1973 dem Bundesrat der gewünschte Vorentwurf vorgelegt werden konnte. Anfangs Juli 1974 ging dann dieser Vorentwurf an die Kantonsregierungen sowie an die Fachverbände zur Vernehmlassung. Bis Ende November 1974 sollten die Antworten vorliegen. Infolge der Kompliziertheit der Materie sah sich dann allerdings der Bundesrat gezwungen, die Vernehmlassungsfrist auf Ende Februar 1975 zu verlängern. Die Reaktionen zu diesem Vorentwurf sind nun recht unterschiedlich und je nach Interessenstandpunkt von positiv bis negativ. Als Mitglied der oben erwähnten Expertenkommission und seit Jahren im Umweltschutz Tätiger scheint es mir gegeben, auch im Profil Stellung zu beziehen.

2. Allgemeine Übersicht über das allgemeine Umweltschutzgesetz des Bundes

Das neue Gesetz gliedert sich in vier Teile und umfasst 101 Gesetzesartikel. Im ersten, allgemeinen Teil werden die Massnahmen zum Schutze

¹ Der Verfasser dieses Beitrages ist Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Gesundheitstechnik und Gesundheitsinspektor der Stadt Zürich.

der Umwelt, die Förderungsmassnahmen, die Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzipes und schliesslich die Haftpflicht und Sicherungspflicht in 49 Artikeln geregelt.

Im zweiten Teil wird auf die Frage der Reinhaltung der Luft, Schutz vor Lärm und Erschütterungen, Schutz des Bodens und weiterer Lebensgrundlagen, Abfallbewirtschaftung und den baulichen Umweltschutz in 26 Artikeln eingetreten.

Der dritte Teil regelt die Organisation und den Vollzug in elf Artikeln, und schliesslich sind im vierten Teil die Festlegungen über den Rechtsschutz, Straf-, Übergangs- und Schlussbestimmungen in zwölf Artikeln zu finden.

Auf den ersten Blick erscheint die grosse Zahl von Gesetzesartikeln beängstigend. Es ist auch der Grund für verschiedene Gesetzesgegner, hier den Hebel anzusetzen. Es wird aber ausser acht gelassen, dass es sich beim Umweltschutz um eine ausserordentlich komplexe Materie handelt. Bekanntlich ist Umweltschutz interdisziplinär und tangiert auf dem wissenschaftlichen Sektor die Fachgebiete der Physik, der Meteorologie, der Chemie, der Medizin, der Biologie, der Hydrologie, der Technologie und der Ökologie. Auf dem praktischen Sektor sind aber auch die Planer, die Ingenieure, Industrie, Gewerbe, Handel, die Verwaltungen aller Ebenen, die Politiker und nicht zuletzt jeder einzelne angesprochen. Bei dieser Sachlage ist es absolut klar und sollte auch für jeden einleuchtend sein, dass der Umweltschutz nicht in einigen wenigen Gesetzesartikeln geregelt werden kann. Die Besonderheit des vorgelegten Gesetzesentwurfes liegt gerade darin, dass versucht worden ist, den Umweltschutz auf seiner ganzen Breite gesetzlich in den Griff zu bekommen. Es wäre daher ganz falsch, das Rad der Zeit zurückzudrehen und die einzelnen Teilgebiete, wie Lärmbekämpfung, Lufthygiene, Abfallbewirtschaftung usw. einzeln zu regeln. Alle diese Teilgebiete greifen ineinander über, und es würde schwer halten, eine genaue Abgrenzung vorzunehmen. Diese Art von Gesetzesregelung wäre wesentlich komplizierter und würde in der Praxis zu unüberwindlichen Schwierigkeiten führen. Dazu kommt noch, dass ja nicht etwa Zeit gewonnen würde, sondern auch solche Teilgesetze unterliegen einem Vernehmlassungsverfahren, und die Umweltschutzgesetzgebung würde dadurch um Jahre hinausgezögert. Ganz sicher ist dies auch die Absicht einzelner Gegner vom vorgelegten Umweltschutzgesetz. Dies wird allerdings nicht so klar ausgedrückt, sondern es werden andere Argumente in den Vordergrund gestellt.

3. Einige Schwerpunkte des Vorentwurfes

Artikel 1 lautet: «Das Gesetz bezweckt, den Menschen im Landschafts- und Siedlungsraum und seiner natürlichen Umwelt, vor allem Wasser, Luft, Boden sowie die Lebensgemeinschaften von Pflanzen und Tieren

und deren Lebensbedingungen vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen.» Diese sehr umfassende Zweckbestimmung ist nicht nur ausserordentlich zukunftsgerichtet, sondern zeigt auch deutlich die Komplexität des angestrebten Ziels. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir bis jetzt auf vielen Gebieten der Technik, aber auch der Planung recht ziellos gewirtschaftet haben. Nach dem Grundsatz: der Zweck heiligt die Mittel, haben wir über Jahrhunderte dauernd in das Naturgeschehen eingegriffen. Die Folgen wurden uns in den letzten Jahrzehnten langsam bewusst. Die Zersiedelung der Landschaft forderte ein Planungsgesetz. Der Verschmutzung der Gewässer musste mit einem Gewässerschutzgesetz gesteuert werden, und der weiteren Zerstörung der Umwelt kann nur mit einem Umweltschutzgesetz Einhalt geboten werden. Dies war sicher der Gedanke derjenigen Stimmbürger, die mit überwältigendem Mehr dem Artikel 24 septies der Bundesverfassung zugestimmt haben.

Bezüglich des Geltungsbereiches wird in Artikel 2 aufgeführt: «Das Gesetz bezieht sich auf Einwirkungen jeder Art, die, sei es einzeln oder in ihrem Zusammenwirken, das Leben, die physische oder psychische Gesundheit des Menschen, sein Wohlbefinden oder ökologischen Gegebenheiten beeinträchtigen.» Hier geht es darum, nicht nur schädigende Einwirkungen zu verhindern, sondern auch solche, die das Wohlbefinden des Menschen oder der ökologischen Gegebenheiten stören. Es ist offensichtlich, dass diese Zweckbestimmung nur durch ein umfassendes Gesetz und nicht durch Einzelgesetze geregelt werden kann.

Bedeutungsvoll ist die Tatsache, dass dem Bund Mittel in die Hände gegeben werden, um zweckmässige Massnahmen zum Schutze der Umwelt zu erlassen. Dies wird in den Artikeln 10–16 umschrieben und geregelt. Wegweisend sind auch die Gesetzesausführungen über die Kontrollen und Aufsichtsmassnahmen (Artikel 22–28).

Als einer der Kernpunkte des Vorentwurfes muss das Bekenntnis zum Verursacherprinzip bezeichnet werden. Derjenige, der die Umwelt verschmutzt, belastet oder beeinträchtigt, hat für Abhilfe zu sorgen. Es soll also nicht alles der Öffentlichkeit übergeben werden, sondern mit dem neuen Umweltschutzgesetz trifft der Bund zusammen mit den Kantonen die notwendigen Vorkehrungen, um auch die Überwachung der Umwelt in bezug auf Einwirkungen im Sinne des Gesetzes zu gewährleisten (Artikel 29). In Artikel 41 wird der Bund ermächtigt, zum Zwecke der Verminderung der Umweltbelastung, von Verursachern Abgaben nach ganz verschiedenen Gesichtspunkten zu erheben. So ist es beispielsweise gemäss Artikel 43 möglich, zur Verminderung von Verpackungsabfällen den Herstellern und den Vertreibern Abgaben aufzuerlegen. Nach Artikel 46 sind die Kantone verpflichtet, das Abfuhrwesen gebührenpflichtig zu erklären.

Bezüglich der Reinhaltung der Luft schreibt Artikel 51 vor: «Die Zonen mit industriellen und gewerblichen Anlagen sind von den zuständigen

kantonalen Behörden unter Berücksichtigung der topographischen und meteorologischen Verhältnisse so auszuscheiden, dass Zonen, in denen Wohnbauten erstellt werden, nicht belastet werden.

Die Kantone koordinieren ferner nach Vorschriften des Bundes das Ausscheiden von Zonen in der Nähe von Gemeindegrenzen. Dieser Gedanke verhindert in der Zukunft das wilde und falsche Anlegen von Industriezonen in der Nähe dicht bebauter Gebiete mit meteorologisch und topographisch ungünstigen Situationen. Viele Belästigungen der Wohnbevölkerung hätten vermieden werden können, wenn ein solcher Gesetzesartikel schon vor Jahrzehnten bestanden hätte.

Sehr interessant sind auch die Ausführungen zum Schutz vor Lärm und Erschütterung. So lautet beispielsweise Artikel 54 bezüglich den Verkehrsträgern: «Vor der Erstellung von Durchgangsstrassen, Parkhäusern und Entlüftungsbauwerken sind nach Richtlinien des Bundes Immissionsprognosen zu erstellen und den zuständigen Bundesbehörden zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Bundesrat erlässt Vorschriften über Schutzabstände und über die Art von Schallschutzmassnahmen unter Berücksichtigung der benachbarten Zonen und allfälliger weiterer Lärmeinwirkungen.» Eine solche Gesetzesbestimmung hätte schon Eingang finden müssen im Nationalstrassengesetz, denn dadurch wären die grossen Lärmbelästigungen durch die Nationalstrassen frühzeitig verhindert worden. Nun geht es im Umweltschutz darum, auch Massnahmen zur Verminderung der Lärmflut für den Innerortsverkehr zu treffen.

Ausserordentlich wertvoll sind die Bestimmungen über die Abfallbewirtschaftung. Sie sind in den Artikeln 64–73 geregelt. So wird in Artikel 65 den Kantonen auferlegt, dass sie dafür besorgt sein müssen, dass die festen, flüssigen und gasförmigen Abfälle beseitigt werden können. Es wird auch die Pflicht zur Zusammenarbeit stipuliert (Artikel 67). In Artikel 71 ist der Grundsatz aufgestellt: «Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Wieder- und Weiterverwendung von Abfällen aller Art, sofern damit Einwirkungen im Sinne von Artikel 2 vermindert werden können.» Es geht dabei auch darum, die anfallende Abfallmenge erheblich zu vermindern und Stoffe, die einer Wieder- oder Weiterverwendung zugeführt werden können, nicht als Abfall zu betrachten. Es können somit auch grosse Einsparungen an Rohstoffen erzielt werden.

Bezüglich der Organisation und dem Vollzug obliegt dem Bund die Oberaufsicht bezüglich des Umweltschutzes (Artikel 77 Bundesamt für Umweltschutz). Artikel 80 bestimmt: «Die Kantone bezeichnen die für den Vollzug der Vorschriften zuständigen Behörden. Sie richten eine leistungsfähige Fachstelle ein oder erweitern zu diesem Zweck geeignete bestehende Stellen und setzen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Befugnisse fest.»

Bezüglich des Vollzuges (Artikel 81) obliegt dieser dem Bund, soweit er nicht den Kantonen übertragen ist. Der Bundesrat erlässt ferner nach Anhören der Kantone und der interessierten Organisationen die erforderlichen Ausführungsvorschriften. Insbesondere setzt der Bundesrat in Umweltschutzplänen genaue Zwischenziele sowie Zeitspannen für deren Realisierungen fest (Artikel 82). Der Bund kann ferner mit privaten Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten. Schliesslich erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht über die vom Bund und den Kantonen getroffenen Massnahmen und erzielten Ergebnisse (Artikel 83). Ausserordentlich gut und grosszügig sind die Fragen der Begutachtung und des Rechtsschutzes gelöst (Artikel 89 und 90). Wie es sich in einem Rechtsstaat gehört, besteht auch beim Umweltschutzgesetz die Möglichkeit, gegen Weisungen von eidgenössischen und kantonalen Behörden den Rechtsweg zu beschreiten und Einsprache zu erheben.

Bei Vergehen und Übertretungen (Artikel 91 und 92) ist es möglich, den Täter, welcher gegenüber dem Umweltschutzgesetz fahrlässig handelte, mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Bussen bis zu 20 000 Franken zu bestrafen. Auch Versuche und Gehilfenschaft wird als strafbar stipuliert. Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone (Artikel 95).

Eine Reihe von Übergangs- und Schlussbestimmungen ordnen die Verhältnisse zu bestehenden Gesetzen (Artikel 95 bis 100). Bezüglich des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes schreibt schliesslich Artikel 101 vor «Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes. Er kann es abschnittsweise in Kraft setzen. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes werden alle ihm widersprechenden Bestimmungen aufgehoben. Besondere kantonale Vorschriften auf dem Gebiete des Umweltschutzes bleiben so lange in Kraft, als nicht die gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Spezialverordnungen die entsprechenden Sachgebiete abschliessend regeln.» Damit wird ein nahtloses Übergreifen zwischen der bis jetzt gehandhabten Gesetzgebung zum neuen Umweltschutzgesetz gewährleistet.

Schlussbetrachtungen

Mit diesen Ausführungen wurde versucht, auf die Vielschichtigkeit des neuen Umweltschutzgesetzes hinzuweisen. Es besteht kein Zweifel darüber, dass dieses neue Gesetz auch neue Wege beschreitet. Dabei sind wir uns sicher alle im klaren, dass nicht nur alles Neue gut ist. Sicher ist aber auch, dass kein Fortschritt erzielt wird, wenn nichts Neues geschaffen wird. Die Gefahr ist aber nun ausserordentlich gross, dass die vielen guten Ideen, die in diesem Gesetz verwirklicht worden sind, Angriffsflächen bieten. Der Angriff setzt dann überall dort ein, wo Sonderinteressen (auch wirtschaftliche) tangiert werden. Wir waren uns in den letzten Jahrzehnten zu sehr gewohnt, alle unsere Tätigkeiten und Massnahmen nach ihrer

Wirtschaftlichkeit auszurichten. Wir vergessen aber dabei sehr oft die Naturgesetze und das biologische Zusammenspiel der Naturkräfte. Unsere von der Technik durchdrungene Umwelt hat aber an vielen Orten dadurch Schaden gelitten. Nicht zuletzt sind es jetzt wieder Mitmenschen, die unter diesen Schäden zu leiden beginnen. Es dürfte also erwartet werden, dass wir alles Interesse haben, für die Zukunft umweltgerechte und somit auch für den Menschen gerechte Lösungen anzustreben. Hierzu brauchen wir dieses neue Umweltschutzgesetz. Sicher hat es einige Schönheitsfehler oder einige zu juristisch gefasste Formulierungen. Lassen wir aber nun die Sache an uns herankommen und lehnen wir nicht wegen einzelner Punkte ein solch zukunftsweisendes Gesetz ab. Es wäre absolut falsch, Einzelinteressen voranzustellen, obschon dies natürlich speziell bei diesen Vernehmlassungsverfahren geschieht, sondern es sollte doch darum gehen, einen mutigen Schritt in die Zukunft zu tun. Es geht nicht nur um uns, sondern es geht auch um unsere Kinder und Kindeskinde sowie um die Erhaltung unserer natürlichen Landschaft, soweit sie noch zu erhalten ist.

Abschliessend sei hier noch auf einige Argumente der Gegner des Umweltschutzgesetzes hingewiesen. Bei vielen kantonalen Verwaltungen wird die Meinung vertreten, dieses Gesetz bringe den Kantonen Arbeit, die sie nicht zu bewältigen vermögen. Dem sei entgegengehalten, dass dies bei jedem neuen Gesetz der Fall ist. Auch das eidgenössische Arbeitsgesetz, das eidgenössische Gewässerschutzgesetz, das eidgenössische Forstgesetz und viele andere Gesetze brachten den Kantonen neue Aufgaben. Die Delegationsmöglichkeiten, die das Umweltschutzgesetz bringt, weisen auch viele Vorteile für die Kantone auf. Sie werden in die Lage versetzt, aktiv im Umweltschutz mitzuwirken. Eine gut organisierte Verwaltung koordiniert. Es kann beispielsweise ein bestehendes Amt für Gewässerschutz oder eine Baudirektion oder eine Gesundheitsdirektion oder ein kantonales Arbeitsinspektorat mit dem direkten Vollzug des Umweltschutzgesetzes betraut werden. Ein grösserer Personalstab ist nur dort erforderlich, wo gar nichts bis heute auf dem Gebiete des Umweltschutzes geleistet worden ist. Möglicherweise sind aber auch die Aufgaben dort nicht so aktuell und zwingend, so dass auch hier mit dem bestehenden Personalstab neue Aufgaben übernommen werden können. Eine interkantonale Arbeitsgruppe hat ermittelt, dass die Personalvermehrung für den Umweltschutz in der Grössenordnung von Promillen des kantonalen Personalbestandes liegt. Es darf somit mit Fug und Recht behauptet werden, dass eine Aufblähung des Beamtenapparates kaum zu erwarten ist.

Es wird ferner gesagt, der Vollzug dieses Gesetzes sei teuer und kompliziert. Es ist durchaus möglich, gestützt auf das Verursacherprinzip, für viele Probleme den Verursacher zahlen zu lassen, ohne dass dabei der Steuerzahler zur Kasse gebeten wird. Auch Überwachungsaufgaben können dem Verursacher überbunden werden, und es obliegt dann dem kan-

tonalen Vollzugsbeamten lediglich noch die Kontrolle von Messprotokollen und Messergebnissen. Für Dienstleistungen auf dem Gebiete des Umweltschutzes können schliesslich auch Taxen erhoben werden. So lässt sich beispielsweise die Ölfeuerungskontrolle, ohne Mehrkosten für den Staat oder die Gemeinden, durchführen. Praktische Beispiele liegen bereits vor.

Es wird auch geäussert, dass es sich beim Umweltschutzgesetz um ein Mammutgesetz handle, welches nicht vollziehbar sei. Auch dieses Argument stimmt nicht. Wir kennen viele eidgenössische Gesetze, die wesentlich umfangreicher sind als der vorgelegte Gesetzesentwurf für das Umweltschutzgesetz. Wir kennen auch Gesetze, die vorhanden sind und bei denen heute schon für den Vollzug ein grosser Personalstab zur Verfügung steht (Strassenverkehrsgesetz) und deren Vollzug Taxen und Gebühren einbringt, welche den Steuerzahler ganz wesentlich entlasten. Wieso kann nicht vom Automobilisten eine Zusatztaxe verlangt werden, entsprechend dem verbrauchten Benzin, welches zur Luftverunreinigung führt, oder den produzierten Lärm, wodurch Schallschutzmassnahmen notwendig werden?

Der Beweis kann auch erbracht werden, dass der Vollzug des Umweltschutzgesetzes praktikabel ist. Ein Gesetz von dieser Bedeutung benötigt zweifellos eine Anlaufzeit. Es ist auch notwendig, dass die entsprechenden Beamten und Verwaltungen auf die neuen Aufgaben vorbereitet und geschult werden. Ein gutes Beispiel hat in dieser Beziehung der Kanton Zürich geliefert mit seiner kürzlichen Informationstagung für den Umweltschutz. Es kann auch bewiesen werden, dass viele Umweltschutzaufgaben bereits von Gemeindestellen gelöst werden können, wobei auch hier eine Schulung der entsprechenden Fachbeamten notwendig ist. Schliesslich können auch Fachverbände zur Bearbeitung von Spezialfragen des Umweltschutzes herangezogen werden. Es sind schliesslich die Verbände, die heute schon grosse Vorarbeit für den Umweltschutz geleistet haben. Dies zu einer Zeit, wo noch keine gesetzlichen Grundlagen vorhanden waren. Es wird auch vom Eidgenössischen Amt für Umweltschutz immer wieder versucht, bei der Bestellung von Kommissionen auf die Spezialisten der Fachverbände zurückzugreifen. Dies können auch die Kantone oder schliesslich die Gemeinden tun.

Es sei hiermit der Versuch unternommen, eine Lanze für das neue Umweltschutzgesetz zu brechen. Wir wären schlecht beraten, diesem wichtigen und für unsere Gesellschaft lebensnotwendigen Gesetz den Kampf anzusagen.