

**Zeitschrift:** Schweizerische Bauzeitung  
**Herausgeber:** Verlags-AG der akademischen technischen Vereine  
**Band:** 96 (1978)  
**Heft:** 29

## Vereinsnachrichten

### **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:** 01.04.2025

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

## Immissionsschutz- oder Umweltschutzgesetz?

### Eine Tagung der Fachgruppe für Raumplanung und Umwelt des SIA in Bern

Die Fachgruppe für Raumplanung und Umwelt (FRU) hat am 26. Mai im Kursaal Bern unter dem Titel «Umweltschutz – wie weiter?» den in der Vernehmlassung befindlichen Entwurf zum Umweltschutz diskutiert. An der mässig besuchten Veranstaltung wurden zuerst die Grundzüge des Entwurfs erörtert (*Th. Fleiner*, Fribourg, und *B. Böhlen*, Bern), dann äusserten sich dazu ein Jurist (*H. Rausch*, Zürich), ein Kantonsvertreter (*C. Wasserfallen*, Lausanne), und zwei Exponenten der Privatwirtschaft (*H. Gysin*, Basel, und *H. Stamm*, Wildegg) und schliesslich nahm der Präsident der Schweiz. Gesellschaft für Umweltschutz, *B. Wehrli* (Zürich), dazu Stellung. Das die Tagung beschliessende Podiumsgespräch, geleitet von Nationalrat *R. Schatz* (St. Gallen), dem Präsidenten des Stiftungsrates der Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, rundete die informative Tagung ab, die mit Sachkenntnis und Geschick von *H. U. Scherrer* (Zürich) vorbereitet und geleitet wurde.

Mit den folgenden Beiträgen geben wir einen Überblick über die in Bern gehaltene Diskussion. Die wiedergegebenen Vorträge wurden in einem Fall nicht in der hier ausführlich dargelegten Form gehalten (Fleiner), die andern wurden von den Autoren zum Teil überarbeitet. Über die nichtgreifbaren Texte wird referiert.

#### Juristische und ökologische Bedenken

Unwiderrprochen durch die Juristen blieb die zu Beginn des Podiumsgesprächs gemachte Feststellung, der vorliegende Entwurf sei eher als Immissionsschutzgesetz denn als Umweltschutzgesetz zu bezeichnen. Rausch hatte schon in seinem Vortrag auf diesen beträchtlichen Schönheitsfehler hingewiesen und war zur Folgerung gekommen, der Entwurf entspreche nicht dem Verfassungsauftrag, der wie folgt lautet: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Ökologisch gesehen gehören Tier- und Pflanzenwelt, die Gewässer, die Luft und der Boden zur natürlichen Umwelt des Menschen, in die der Mensch integriert ist (auch wenn er, nach *Cramer*, aus der Evolution herausgetreten ist). Daran ändern auch gewisse «Tendenzwender» nichts, für die Ökologie noch immer ein Reizwort ist. Nach Fleiner ist es aber ein Ding der Unmöglichkeit, ein Umweltschutzgesetz in diesem Sinne zu schaffen, weil dann fast alle Rechtsbereiche des Menschen geändert werden müssten. Sollte man hingegen die Bezeichnung «Immissionsschutzgesetz» wählen, dann müssten eine Reihe von Paragraphen gestrichen werden, was eine Verarmung des Entwurfes zur Folge hätte.

Rausch und Wehrli wiesen ferner darauf hin, es fehle im Entwurf an verfahrensmässigen Bestimmungen, obschon bereits im Jahre 1971 kurz nach der Abstimmung über den Umweltschutz-Verfassungsartikel von Nationalrat *Binder* eine Motion überwiesen worden sei, die vom Bundesrat ein umfassendes Massnahmen- und Gesetzgebungsprogramm für den Umweltschutz verlangt. Dieser Rechtspflicht sei der Bundesrat bis heute nicht nachgekommen. Ob man diese Unterlassung mit der wachsenden Gesetzesflut, die Bürger wie Staat

belastet, mit Mangel an fachkundigem Personal bei Staat und Wirtschaft, mit Geldmangel oder mit der Schwemme von Verordnungen im Gefolge eines angenommenen Umweltschutzgesetzes erklären will, es bleibt ein ungutes Gefühl.

In bezug auf das *Instrumentarium* wird es von Rausch geradezu als *strategischer Fehler* betrachtet, auf *Kausalabgaben zu verzichten*. Seiner Meinung nach sind *Lenkungsaufgaben* gerade aus marktwirtschaftlichen Prinzipien unbedingt notwendig (vgl. zweite Fassung des Gewässerschutzgesetzes). Ebenfalls zu bedauern ist das *Fehlen von Vorschriften über den Wärmeschutz von Gebäuden*. Sie gehören im weitesten Sinne ins Kapitel Lufthygiene (je weniger Öl verbrannt wird, desto besser die Luft; der Ölverbrauch hängt nicht nur von der Bemessung der Heizanlagen und dem richtigen Einstellen des Brenners ab, sondern auch von der Isolation der Gebäude) und Lärmschutz.

In bezug auf die *Entscheidungsmechanismen* wird von den Kritikern bedauert, dass das Eidg. Amt für Umweltschutz nicht die allein zuständige und mit den nötigen Kompetenzen versehene Umweltschutzbehörde des Bundes sei. Zu viele Ämter anderer Departemente und der Kantone seien – auch wenn nur am Rande – mit Fragen der Umwelt befasst und würden somit Entscheide nicht nach Prioritäten, sondern nach dem Gesichtspunkt «Das ist mein Brand» oder «Das ist mein Toter» fällen.

Erst später, an der Pressekonferenz der Schweiz. Gesellschaft für Umweltschutz und des World Wildlife Fund (WWF) am 5. Juli in Zürich, wurde allgemein bedauert, durch den Wechsel in der Departementsleitung von Bundesrat Tschudi zu Bundesrat Hürlimann sei nicht nur der Entwurf Schürmann durch den Entwurf Fleiner abgelöst worden, sondern man hätte, vordergründig durch Sparmassnahmen und Personalstopp motiviert, thematisch und instrumentell noch weitere Abstriche vorgenommen. Trotzdem, die Umweltschutzorganisationen stimmen dem Gesetzesentwurf zu, behalten sich aber ein Referendum oder eine Gesetzesinitiative bis nach der Vernehmlassung und der parlamentarischen Beratung vor.

#### Keine Sache für Juristenhirne

Weniger hart mit dem Entwurf ins Gericht gingen die Repräsentanten der Privatwirtschaft – es waren keine Juristen, sondern ein Ingenieur und ein Chemiker. Gysin, Direktor bei Ciba-Geigy, betrachtet den Entwurf als *Ergänzung zum Gewässerschutzgesetz*. Er machte auf die finanzielle Belastung der Firmen durch beide Gesetze aufmerksam. Die Verordnungen dürfen nach seiner Meinung nicht zu perfektionistisch abgefasst werden und es müsse den Firmen genügend Zeit zur Anpassung gegeben werden. Ausserdem müsse auf die *Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit* mit ausländischen Unternehmen geachtet werden, die sich eventuell nicht solchen kostspieligen Auflagen unterziehen müssen.

Offen liess Gysin vor allem den finanziellen Aspekt der *Umweltverträglichkeitsprüfung* neuer chemischer Substanzen durch ihren Produzenten. Wenn sich auch bei der Herstellung der Substanzen durch verhältnismässig kleine Techniken ihre

Gefährlichkeit durch Entsorgung beheben lasse, so sei dies keineswegs in bezug auf die Umwelt gewährleistet. Hier stellen sich noch zahlreiche ungelöste Probleme, vor allem angesichts der grossen Zahl chemischer Substanzen, die sich zurzeit im Handel befinden (zwischen 20000 und 50000), die jährlich um 500 bis 2000 Produkte erweitert werden. Über die Öko-Toxikologie dieser Stoffe wisse man heute noch recht wenig. Es müssen also zuerst diesbezügliche Methoden entwickelt werden.

Nach Gysin handelt es sich beim vorliegenden Entwurf keineswegs nur um ein Immissionsschutzgesetz, denn neben

den Immissionen geht es auch um die *Sicherheit der chemischen Stoffe für Mensch und Umwelt*. Wenn dies heute auch nur ein bescheidener Anfang darstellt, so ist es doch sinnlos, auf den Stereo-Fernsehapparat zu warten und darüber die gewöhnliche Television zu verpassen. Auch wenn in zwanzig oder fünfzig Jahren das Gesetz stümperhaft anmuten sollte, so müssen wir doch heute beginnen. Das lässt sich nicht in Juristenhirnen ausbrüten. Wissenschaftler und Techniker müssen mit den Versuchen beginnen, meinte Gysin. Auch wenn die Mittel vorhanden wären, wird es noch Jahre dauern.

Kurt Meyer

## Der neue Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz

Von Thomas Fleiner, Marly

### Die verfassungsrechtliche Grundlage

#### Kompetenz und Auftrag

Jede Umweltschutzgesetzgebung unseres Landes muss vom Verfassungsauftrag ausgehen, der in Art. 24septies formuliert ist. Welches sind die wesentlichen Elemente dieses Verfassungsauftrages?

Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundeskompetenzen enthält der Art. 24septies BV nicht nur eine Kompetenzübertragung an den Bund, sondern auch einen klaren *Auftrag* an den Bundesgesetzgeber. Der Bund ist nicht nur befugt, Vorschriften über den Schutz der Umwelt zu erlassen, er ist nach Art. 24septies BV dazu verpflichtet. Der Auftrag richtet sich allerdings an den Gesetzgeber und nicht unmittelbar an ein Verfassungsgericht. Mit anderen Worten: der Auftrag, der in der Verfassung zugrunde gelegt ist, bedarf der Konkretisierung durch das Gesetz. Art. 24septies schafft kein unmittelbar anwendbares Grundrecht auf Umweltschutz. Andererseits kann der Gesetzgeber angesichts des klaren Auftrages von Art. 24septies nicht untätig bleiben, er ist von Verfassung wegen zum Erlass von Umweltschutzrecht verpflichtet.

#### Verfassungsrechtliche Prioritäten

Der Verfassungsgesetzgeber hat in Art. 24septies dem Bund nicht einfach eine umfassende Kompetenz zur Regelung des Umweltrechtes übertragen, er hat mit dem Auftrag auch gleichzeitig *Schwerpunkte* gesetzt. Der Bund muss nämlich insbesondere die *Luftverunreinigung* und den *Lärm* bekämpfen. Jedes Umweltschutzrecht muss sich an diese in der Verfassung zugrunde gelegte Priorität halten. Luftverunreinigung und Lärm müssen wegen der Verfassung Schwerpunkte eines neuen Umweltschutzrechtes bilden.

#### Die Schutzobjekte

Eine weitere Analyse des Verfassungsauftrages ergibt, dass der Gesetzgeber ein Gesetz erlassen muss, das *zwei Schutzobjekte* enthält: Der *Schutz des Menschen* und der *Schutz der natürlichen Umwelt*. Sowohl der Mensch wie auch die natürlich gewachsene Umwelt müssen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen geschützt werden. Dabei muss die Umwelt stets auch zum Menschen, den es letztlich zu schützen gilt, in Beziehung gebracht werden. Alles, was mittelbar oder unmittelbar, kurzfristig oder langfristig über die Veränderung der natürlichen Umwelt den Menschen schädigen kann, muss vom Gesetzgeber bekämpft werden. Der Verfassungsgesetzgeber geht also von einem recht weiten Begriff der Umwelt aus. Zur Umwelt, die es zu schützen gilt, gehören alle natürlich gewachsenen Dinge, die sich letztlich in irgendeiner Weise auf den Menschen auswirken können.

Zu schützen sind diese natürlich gewachsenen Dinge allerdings nur vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Erhaltung beispielsweise von Rohstoffen, z.B. Erdöl, kann nicht als Aufgabe im Sinne von Art. 24septies BV betrachtet werden. Aus diesem Grunde verzichtet der Entwurf zum neuen Umweltschutzgesetz darauf, die sparsame Verwendung von Rohstoffen, z.B. beim Energieverbrauch zu regeln. Die sparsame Verwendung der Energie gehört nicht in erster Linie zum Umweltschutzrecht, sondern zum Energie-recht.

#### Aufgabenverteilung

Schliesslich geht der verfassungsrechtliche Auftrag von einer bestimmten Vorstellung über die *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen* aus. Abs. 2 von Art. 24septies begründet einmal eine Vermutung zugunsten des Vollzugsrechts der Kantone. Wenn der Vollzug nicht im Gesetz ausdrücklich dem Bund übertragen wird, sind die Kantone für den Vollzug zuständig. Abs. 2 enthält aber nicht nur eine Gesetzesvermutung, er geht vielmehr von einem Grundkonzept über die Aufgabenverteilung von Bund und Kantonen aus. Der Gesetzgeber soll den Vollzug dem Bunde nur dort übertragen, wo dies für die Verwirklichung der Aufgabe unerlässlich ist. Grundsätzlich soll der Vollzug — wenn immer möglich — bei den Kantonen bleiben.

#### Nullwachstum?

Der verfassungsrechtlichen Entstehungsgeschichte von Art. 24septies lässt sich entnehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber mit dem neuen Umweltschutzartikel *keine grundlegende Veränderung unseres Staats- und Wirtschaftssystems* vornehmen wollte. Art. 24septies ist kein Hebelarm zur Ausserkraftsetzung von verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie Handels- und Gewerbefreiheit, Eigentumsgarantie usw. Art. 24septies soll sich vielmehr in das bestehende Rechts- und Verfassungssystem einfügen und eine Grundlage dafür bilden, bestehende Lücken im Umweltschutzrecht auszufüllen und das bereits vorhandene bestehende Umweltschutzrecht auf ein einheitliches Konzept zu koordinieren.

Das neue Umweltschutzrecht soll also auf dem bereits bestehenden, bewährten Umweltschutzrecht aufbauen, soll es ergänzen und soll die Grundlage für eine Weiterentwicklung des bestehenden Umweltschutzrechtes bilden. Das Umweltschutzrecht soll aber in keiner Weise das bestehende Wirtschaftssystem verändern oder die Grundlage bilden für ein neues Wirtschaftskonzept des zu bremsenden Wachstums. Derartige grundlegende gesellschaftliche Aufgaben lassen sich nicht durch einen einzigen Verfassungsartikel formulieren, sie