

Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 108 (1990)
Heft: 24

Artikel: Wirtschaft und Umweltschutz: ein Spannungsfeld? - Die Sicht des Politikers
Autor: Honegger, Eric
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-77452>

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: 17.03.2025

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

Wirtschaft und Umweltschutz

Ein Spannungsfeld? – Die Sicht des Politikers

Das bislang bei Politikern noch bestehende Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Umweltschutz muss abgebaut werden. Gerade der Politiker, der zu ganzheitlichen Beurteilungen oft gegensätzlicher Interessen verpflichtet ist, wird erkennen, dass Umweltschutz nicht gegen die Kräfte des Marktes, sondern nur durch die Kräfte des Marktes gewährleistet werden kann. Denn: Was ökologisch falsch ist, kann – langfristig gesehen – ökonomisch nicht richtig sein! Dennoch muss in jedem Teilbereich geprüft werden, was politisch und wirtschaftlich tragbar ist. Für solche Problemlösungen ist die Mitarbeit ausgewiesener Fachleute unentbehrlich.

Der Aufforderung, sich zum vorgegebenen Thema zu äussern, komme ich gerne nach, weil mir als Baudirektor so-

VON ERIC HONEGGER,
REGIERUNGSRAT,
ZÜRICH

wohl die *Wirtschaft* als auch der *Umweltschutz* am Herzen liegt, aber auch, weil ich Weiterbildung – gerade in der heutigen Zeit – als ein dringendes Erfordernis betrachte. Schwieriger ist es, als Politiker von einem «Spannungsfeld» zu sprechen. Über «Spannungen» an sich spricht niemand gern. Man geht ihnen lieber aus dem Weg, statt auf den Grund.

Unter «Spannung» enthält das historische Brockhaus-Konversationslexikon folgende Definition: «Unter elektrischer Spannung versteht man gegenwärtig den pro Flächeneinheit gerechneten Druck, den die Ladung eines Leiters auf dessen Oberfläche an irgendeiner Stelle ausübt.» Der Hinweis, dass man *gegenwärtig* das Problem so versteht, hat mich – neben der Definition an sich – sehr beeindruckt. Mir scheint, diese gewisse Demut in der Geisteshaltung, dieses Akzeptieren von weiteren Erkenntnissen, die noch folgen könnten, ist in der heutigen Zeit leider etwas in Vergessenheit geraten. Wir täten aber wohl gut daran, uns wieder zu erinnern. Dies könnte uns auch helfen, neue Entwicklungen und Probleme besser in den Griff zu bekommen, statt daraus Spannungen entstehen zu lassen.

Im weitem führt dann das Lexikon zur «elektrischen Potentialdifferenz» oder «elektromotorischen Kraft» und zur Formel «Produkt aus Stromstärke und Widerstand». Und damit sind wir eigentlich schon wieder mitten im Thema meines Referats: Im Spannungsfeld wirken *Kräfte und Widerstände*, doch darf es dabei nicht sein Bewenden haben: Es darf nicht zur Blockierung

kommen, sondern es müssen Energien frei werden, die schliesslich als Synergien den Antrieb für eine *positive Weiterentwicklung unserer Gesellschaft* erbringen können. Damit kommen wir zur allgemeinen Problematik des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Umweltschutz, wie sie sich heute nicht selten darbietet.

Allgemeine Problematik

Leider besteht eben vielfach immer noch ein Spannungsfeld zwischen der Wirtschaft und dem Umweltschutz und umgekehrt. Allerdings ist es mit der «Sicht des Politikers» nicht so einfach, wie man etwa – aufgrund des Themas – meinen könnte. Der Politiker, insbesondere derjenige, der in einer Exekutivbehörde tätig ist, kann den Dingen nicht etwa «aus sicherer Entfernung» zusehen und hernach in Ruhe seine Schlüsse und «Fäden» ziehen. Er steht vielmehr mittendrin in der Problematik, ist selber stark betroffen und hat oft schnelle und unbequeme Entscheide zu fällen. Dabei hat der Politiker aber immer auch all die verschiedenen öffentlichen Interessen, die auf dem Spiel stehen, in Betracht zu ziehen. Dies führt ihn letztlich dazu, nach einem *gesunden Gleichgewicht* bei der Wahrung dieser Interessen zu streben. Dabei muss er nicht nur dem Umweltschutz, sondern auch der Wirtschaft ein öffentliches Interesse zubilligen. Etwas burschikos gesagt: Eine «gesunde Umwelt mit einer kaputten Wirtschaft» ist ebenso abzulehnen wie «eine gesunde Wirtschaft in einer kaputten Umwelt». Wir werden aber später noch sehen, dass es sich hier in Wirklichkeit gar nicht um echte Alternativen handelt.

Aus den Anfängen der Ökologiediskussion bestehen jedoch immer noch verbreitete Meinungen, die «Marktwirtschaft» und «Ökologie» als *gegensätzli-*

che Bereiche betrachten. Dieser Ansicht könnte man tatsächlich sein, wenn man die vermeintlich der jeweiligen Sache am besten dienenden Extrempositionen von Umweltschutz und Wirtschaft für einzelne Problembereiche ansieht (vgl. Bilder 1 und 2). Wir sehen hier Grundhaltungen in den beiden Bereichen, wie sie sich nicht nur der Laie vorstellt, sondern wie sie tatsächlich auch heute noch teilweise als sachgerecht angeschaut werden. Solche schematischen und extremen Positionen waren nicht zuletzt der Grund für die Diffamierung der Marktwirtschaft als Umweltfeind Nummer 1, was lange Zeit wertvolle Energien lahmgelegt hat. Sie haben andererseits aber auch dazu geführt, dass zahlreiche Unternehmer ein eigentliches Feindbild des Umweltschützers aufgebaut haben, das sich nur schwer wieder korrigieren lässt. Dass solche Feindbild-Blockierungen überwunden werden müssen, erscheint einleuchtend, und wir können glücklicherweise feststellen, dass sich auch seit einiger Zeit Lösungsmöglichkeiten eröffnen und dass Annäherungen der Standpunkte stattfinden.

Lösungsmöglichkeiten

Die soeben angedeutete *Annäherung der Standpunkte* zeigt sich zum Beispiel darin, dass weitsichtige Unternehmer von sich aus Postulate des Umweltschutzes in ihre Unternehmenspolitik eingebaut haben, während andererseits auch in Umweltschutzkreisen die Tatsache akzeptiert wird, dass menschliches Verhalten über wirtschaftliche Anreize und Sanktionen am wirksamsten beeinflusst werden kann.

Auch auf *internationaler Ebene* zeigen sich aussagekräftige Beispiele: So hat sich die *Umweltkommission der Internationalen Handelskammer (ICC)* mit Sitz in Paris an ihrer Zusammenkunft vom 27. Oktober 1989 sehr intensiv mit zahlreichen aktuellen Umweltfragen befasst und Empfehlungen an die nationalen Kammern abgegeben. Themen waren unter anderem Fragen der *Klimaveränderung* und der *Behandlung der Abfälle*, hier insbesondere die neue «Basler Konvention» der UNO über den grenzüberschreitenden Verkehr mit gefährlichen Abfällen.

Ausgangspunkt für viele dieser Überlegungen und Aktivitäten waren zwei Berichte aus dem Jahr 1987, die aus dem Bereich der UNO hervorgegangen sind: Einmal die «UN Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond»,

Umweltschutz		Synthese		Wirtschaft	
Extremposition	Problemlage in objektiver Sichtweise	Mittel	Mittel	Problemlage in objektiver Sichtweise	Extremposition
GESETZGEBUNG					
Alles muss geregelt werden	Rechtssichere Formulierung der Anliegen	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsnorm Private Norm Vereinheitlichung Internationale Harmonisierung 		Klare Entscheidungsgrundlagen	Alles reguliert sich von selbst
VORSORGE					
Alle Aktivitäten unterlassen	Belastungen vorsorglich vermeiden	<ul style="list-style-type: none"> Ressourcenschonung Begrenzung Subventionen Investitionen 	<ul style="list-style-type: none"> Rohstoffbewirtschaftung Optimierung Forschung Innovationen 	Optimale Auslegung der Produktionsgrundlagen	Ungeschränkte Produktion
QUELLENBEKÄMPFUNG					
Emissionsunterbindung	Verhinderung schädlicher oder lästiger Einwirkungen	<ul style="list-style-type: none"> Emissionsbegrenzungen Wartungsvorschriften Betriebskontrollen 	<ul style="list-style-type: none"> Anpassungen und Verbesserungen Service Betriebsüberwachung 	Optimierung von Betrieb und Abläufen Berücksichtigung der Belasteten	Unbehindertes Emittieren
SANIERUNG					
Gesetzesvollzug als Selbstzweck	Beseitigung unzulässiger Belastungen	<ul style="list-style-type: none"> Abklärung Planung Realisierung Investitionen 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung Projekterarbeitung Einsparungen Verdienst 	Sinnvolle Erneuerung Abschreibungen	Weiter verschmutzen

Bild 1. Grundlagen

Umweltschutz		Synthese		Wirtschaft	
Extremposition	Problemlage in objektiver Sichtweise	Mittel	Mittel	Problemlage in objektiver Sichtweise	Extremposition
ORGANISATION und PERSONALEINSATZ					
Umweltdirektion als "Aufpasser"	Integration in bestehende Strukturen Rationeller Einsatz von Personal und Fachwissen	<ul style="list-style-type: none"> Erweiterung der Pflichtenhefte dort, wo das Fachwissen bereits vorhanden ist Schulung Austausch von Fachwissen 	<ul style="list-style-type: none"> Aufträge Private Kontrolle Entwicklung Beratung 	Rationelles Einbringen des US in alle Bereiche Personal vielseitig einsetzen Fachwissen "verkaufen"	Keine Beachtung des Umweltschutzes in der Organisation
INFORMATION					
Sektiererische Überbetonung	Motivierte Gesetzesdurchsetzung	"Gesetzes-Marketing" <ul style="list-style-type: none"> Information der Bevölkerung Information der Vollzugshelfer 	"Produkte Marketing" <ul style="list-style-type: none"> Werbung Weiterbildung Nutzung von Informationen der öff. Hand 	Gesicherte Informationslage für Entscheide Verständnis der Konsumenten wecken Kaufanreize	Verdrängung der Umweltaspekte
PROJEKTE					
"Projektverhinderung"	Integrale Projektprüfung	<ul style="list-style-type: none"> Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Schnelle und verlässliche Abwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> Projektmanagement sorgt für gute Unterlagen 	Optimale Projektrealisierung	Keine "Projektbehinderung"
KOSTENAUFWAND und -VERTEILUNG					
Kosten irrelevant Voraussetzungslose Belastung mit allen Kosten	Beachtung entstehender Aufwände Angemessene Berücksichtigung der Verursachung	<ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung von Möglichkeiten und Tragbarkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Realistische Kalkulation mit Einbezug der Umweltkosten 	Anerkennung externer Kosten als legitimer Faktor und Konsequenz der Verursachung	Keine neuen Belastungen

Bild 2. Vollzug

welche die offizielle Sicht der UNO über die Gesamtsituation und die bis zum Jahre 2000 zu treffenden Massnahmen enthält und andererseits der sogenannte «Brundtland Report» der von der UNO initiierten «World Commission on Environment and Development», der zu einem Schlüsseldokument für «Sustainable Development» (auf Deutsch etwa «vertretbares, verantwortbares, qualitatives Wachstum») geworden ist.

Die Kommission sieht die Möglichkeit einer neuen Ära des wirtschaftlichen Wachstums, die jedoch auf einer Politik beruhen müsste, welche die Grundlagen der Umweltressourcen bewahrt, ja noch vergrössert. Sie hält auch unmissverständlich fest, dass ein solches

Wachstum zugleich unerlässlich sein werde, um die grosse Armut zu vermindern, die vielerorts in der Welt immer noch zunimmt. «Sustainable Development» bedeutet also, die Bedürfnisse der Gegenwart zu decken, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beeinträchtigen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.

Der Beweis, dass eine solche Entwicklung möglich ist, obliegt in erster Linie der Wirtschaft, d.h. den privaten Unternehmungen, denen ja der Grossteil der erforderlichen technologischen und produktiven Kapazität zur Verfügung steht. Andererseits wird von den Politikern verlangt, dass sie eine Politik betreiben, welche die Marktkräfte zugunsten eines qualitativen Wachstums ar-

beiten lässt und die kontraproduktive Rechtsnormen und Steuerstrukturen kritisch überprüft.

Ich selber habe schon früher andersorts ausgeführt, dass es Zeit ist für die *Entdeckung der Ganzheit von Ökologie und Marktwirtschaft* und dass letztlich die Zusammenhänge so zu beeinflussen sind, dass der Umweltschutz nicht gegen die Kräfte des Marktes, sondern durch die Kräfte des Marktes gewährleistet wird. Ich meine auch, *was ökologisch falsch ist, kann – langfristig gesehen – ökonomisch nicht richtig sein, weil es Lebensgrundlagen stört und zerstört, die gleichzeitig auch Wirtschaftsgrundlagen sind.*

In diesem Sinne betrachtet auch der «Brundtland Report» Ökologie und Ökonomie als zunehmend verknüpft und stellt fest, «Sustainable Development» verlange von uns allen, dass wir die natürlichen Ressourcen auf dieselbe Weise betrachten wie ein ökonomisches Geschäft: Bei diesem wird der optimale Ertrag gesucht, der jedoch die Geschäftsbasis intakt bleiben oder wachsen lässt. Eine umweltverträgliche Entwicklung verlange letztlich genau dasselbe: Aus den natürlichen Ressourcen soll als vertretbarer Ertrag so viel als möglich herausgeholt werden, ohne dass jedoch die Basis der Ressourcen in Frage gestellt würde.

Zusammenfassend möchte ich also unterstreichen, dass Unternehmer und Politiker zu einem *langfristigen Effort* aufgerufen sind. Im Rahmen dieser langfristigen Aufgaben müssen die Voraussetzungen für die ökologische Marktwirtschaft durch die Politik verbessert und teilweise auch erst geschaffen werden. Zwar sind verschiedene Instrumente bekannt, doch gehen die Meinungen über deren Realisierbarkeit und Wirksamkeit bei den Fachleuten oft leider stark auseinander. Während für die einen das Rezept «Internalisierung der externen Effekte» lautet, betrachten andere ein solches Vorgehen als letztlich zu kompliziert und ungangbar und geben eingehenderen Regelungen und Ausgleichszahlungen den Vorzug.

Es ist hier nicht der Ort, um detailliert zu erörtern, wie sich die Dinge nun tatsächlich verhalten könnten. Wir haben selber Ende 1988 durch Ökonomen der Hochschule St. Gallen, durch einen Professor für Umweltschutzrecht und durch einen Steuerspezialisten drei Berichte über die Möglichkeiten einer *marktwirtschaftlichen Umweltpolitik im Kanton Zürich* ausarbeiten lassen (eine weitere Studie über die volkswirtschaftlichen Kosten des Massnahmenplans Lufthygiene ist gerade fertiggestellt worden). Wir haben die verschiedenen Anregungen zur Kenntnis genommen

und einige bereits beim Abfallkonzept und bei den Vorschlägen zum Massnahmenplan Lufthygiene berücksichtigt. Es kann hier aber nicht um «grosse und elegante Würfe» gehen, sondern es ist künftig in jedem zu bearbeitenden Bereich zu prüfen, welche Instrumente als politisch und wirtschaftlich tragbar beurteilt und eingesetzt werden können. Auch sind weitere Abklärungen und Lösungsversuche wohl immer noch erforderlich, wobei vieles notwendigerweise auf *Bundesebene oder sogar im internationalen Rahmen* angegangen werden muss. Den Problemen sollte jedoch nicht nur immer mit Angst und Pessimismus, sondern durchaus mit unternehmerischem und politischem Optimismus ins Auge geschaut werden. Bei der Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten schliesslich ist jeweils jenen Varianten der Vorzug zu geben, welche die Mechanismen der freien Marktwirtschaft in ihrer ausserordentlich effizienten Weise wirksam werden lassen.

Lassen Sie mich nun jedoch den vorhin dargestellten Extrempositionen in verschiedenen konkreten Bereichen auf den Grund gehen. Dabei soll untersucht werden, wie sich die Problemlage für Wirtschaft und Umweltschutz bei einer objektiven Betrachtungsweise tatsächlich darbietet und welche Mittel mobilisiert werden können, um letztlich nicht Spannungsfelder, sondern Synergien und Synthesen entstehen zu lassen.

Gesetzgebung

Wenden wir uns zunächst dem Bereich Gesetzgebung oder – allgemeiner gesagt – Normsetzung zu. Hier werden in der Tat in der Praxis häufig so viele Forderungen laut, dass man den Eindruck bekommt, es müsse alles reglementiert werden. Dies ist besonders immer dann der Fall, wenn wir uns unerwartet mit neuen Problemen, Unglücksfällen oder gar Katastrophen auseinandersetzen haben. Bei solchen Ereignissen wird dann oft – unter Abstraktion vom gesunden Menschenverstand – die Frage «Ja, ist denn das nirgends geregelt?!» aufgebracht und anhand dieses Einzelfalls eine neue oder genauere rechtliche Regelung verlangt. Auf der anderen Seite des Spektrums wird vielfach immer noch die Meinung vertreten, es regle sich letztlich ohnehin alles von selbst, weshalb auf diese Hypertrophie von Normen verzichtet werden könne. Dies ist vor allem dann zu hören, wenn wieder einmal zusammen gerechnet wird, wieviele neue Bestimmungen in die Gesetzessammlungen aufgenommen worden sind.

Ich bin selber auch der Meinung, dass beim Erlass von neuen Rechtsbestimmungen, soweit als möglich, *zurückhaltend* zu verfahren ist. Dies nicht nur, um Menschenverstand und Markt eine Chance zu geben, sondern weil wir in der täglichen Praxis immer wieder die Erfahrung machen müssen, dass es heute *eher leichter ist, neue Bestimmungen zu erlassen, als die bestehenden überhaupt einmal durchzusetzen! Nicht vollzogene Normen sind jedoch Anlass zu gefährlichen Illusionen und führen letztlich zu einer schleichenden Erosion der Autorität unserer Rechtsordnung.*

Worum geht es denn eigentlich bei einer objektiven Betrachtungsweise? Einerseits doch wohl um eine effiziente und rechtssichere Formulierung der Umwelthanliegen und andererseits um überschaubare und klare Entscheidungsgrundlagen für die Wirtschaft und für die einzelnen Privaten überhaupt. Das heisst: Die Normen müssen für denjenigen, der sie zu vollziehen bzw. zu befolgen hat, verständlich, klar und konzentriert gefasst sein, was die Vollzugschancen wesentlich erhöht. Zweifellos ist nämlich die Motivation, eine Vorschrift einzuhalten, erheblich grösser, wenn ihr Sinn einsehbar und ihre Formulierung als Richtschnur für die eigenen Dispositionen verlässlich ist.

Nun ergeben sich allerdings aus unserer föderalistischen Staatsstruktur für einfache Regelungsverhältnisse einige erschwerende Voraussetzungen, was übrigens nicht nur für das Umweltschutzrecht gilt: Wenn der Bund, die Kantone, allenfalls Zweckverbände und die Gemeinden gemeinsam zuständig und tätig sind, können sich die Verhältnisse nur schwer einfach präsentieren! Es ist dann einfach zwangsläufig notwendig, für die Lösung gewisser Probleme *Erlasse aller dieser Stufen* zu konsultieren. Hinzu kommt – und das ist nun doch eher eine spezifische Eigenschaft des Umweltschutzrechts –, dass der Umweltschutz als Querschnittsproblem betrachtet wird, das nicht nur einen abgeschlossenen Rechtsbereich beschlägt, sondern auch in den anderen Rechtsgebieten zu beachten ist. Die spezielle Hervorhebung des Umweltschutzes als eigenes Rechtsetzungsgebiet hat dabei teilweise zu fragwürdigen Doppelspurigkeiten geführt, was meines Erachtens unbedingt vermieden werden sollte.

Der Kanton Zürich hat sich daher bemüht, den Umweltschutz selber mit seinen Vorschriften zu «internalisieren». So hat er wesentliche Bereiche des Umweltschutzes in den bereits bestehenden und vertrauten Regelungskreis des Planungs- und Baurechts integriert. Kon-

cret: Die bereits von der Bundesverfassung besonders hervorgehobenen Bestimmungen über den Schutz vor Lärm und gegen Luftverunreinigungen wurden auf der kantonalzürcherischen Seite in der schon seit 1981 bestehenden «Besonderen Bauverordnung I» (kurz BBV I) eingeführt und – soweit nötig – ergänzt. Damit wurden Anwendung und Übersicht zweifellos erleichtert, und es ist so auch gelungen, das Umweltschutzrecht des Bundes auf kantonaler Ebene *schnell operabel* zu machen. Dies war übrigens einer der Gründe, welche den Erlass eines besonderen kantonalen Einführungsgesetzes als entbehrlich erscheinen liessen. Im Klartext: Wir sind mit dem Einbezug des Umweltschutzrechts in die traditionellen Rechtsbereiche und die bestehenden Verordnungen *schneller* zum Vollzug bereit gewesen – und auf den kommt es ja, wie schon einmal gesagt, letztlich an – als wenn wir den plakatierten und politisch werbeträchtigeren Weg der Gesetzgebung beschritten hätten.

Lassen Sie mich einen weiteren wichtigen Gesichtspunkt für die Rechtsetzung berühren: Wie wir bereits erkannt haben, bewegen wir uns bei diesen Vorhaben nicht im luftleeren oder besser normleeren Raum. So wurde durch das Bundesumweltschutzrecht bereits bestehendes kantonales Recht (auch wir haben schon an den Umweltschutz gedacht!) verdrängt; andererseits sah sich der zürcherische Ordnungsgeber bei der Ausarbeitung der BBV I schon 1981 vor die schwierige Aufgabe gestellt, eine Materie zu regeln, in der bereits zahlreiche technische Richtlinien und Normen – gerade etwa des SIA! – bestehen, und die zugleich eine Materie ist, die sich aufgrund der enormen Umwälzungen der modernen Technik immer wieder erneuert und verändert. Einerseits konnte man nicht einfach die Augen davor verschliessen, dass das Bauen in unserer modernen Welt eben tatsächlich komplizierter und regelungsbedürftiger geworden ist, andererseits musste aber auch – wie schon angedeutet – darauf geachtet werden, dass die neuen Bestimmungen überhaupt, und zwar auf möglichst praktikable Weise, vollzogen werden können. Zu diesem Ziel wurden in einem besonderen Anhang der BBV I *Richtlinien, Normalien und Empfehlungen staatlicher Stellen oder anerkannter Fachverbände anwendbar erklärt. Man hat dabei weitgehend schon vorhandene Bestimmungen für das kantonale Recht nutzbar machen können, was der Vereinheitlichung des Rechts und der besseren Übersicht dient.* Wir haben diese Mitverwendung von privaten Normen aus der

Wirtschaft und dem Planungsgewerbe auch seither fortgeführt und den Entwicklungen angepasst.

Ich darf auch darauf hinweisen, dass sich der Kanton Zürich in der seinerzeitigen Vernehmlassung des Bundes über die damals geplanten drei Verordnungen zum Lärmschutz mit Erfolg dafür eingesetzt hat, dass nicht Bundesvorschriften in Bereichen geschaffen werden, wo bereits in der Praxis erprobte private Normen angewendet werden. Inzwischen gibt es nun eine einzige eidgenössische Lärmschutzverordnung, die in Art. 32 festhält, dass der Schallschutz an (und in) neuen Gebäuden den anerkannten Regeln der Baukunde zu entsprechen habe, und dann wörtlich fortfährt:

«Als solche gelten insbesondere die Mindestanforderungen nach der SIA-Norm 181 des Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Vereins.»

Gratis-Werbung für den SIA in einer Verordnung des Bundes, was wollen Sie mehr?! Doch Spass beiseite, ich glaube, dies ist der richtige Weg und ein gutes Beispiel für eine Synthese von Umweltschutz und Wirtschaft im Bereich der Rechtsetzung.

Während wir uns hier auf nationaler Ebene redlich bemühen, ist aber auch im internationalen Rahmen, namentlich im europäischen Bereich, einiges in Bewegung gekommen. Die Europäische Gemeinschaft hat den Umweltschutz in den Katalog der Gemeinschaftsziele aufgenommen und mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) explizit zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt. Erst kürzlich wurden die Kantone zur Vernehmlassung eingeladen über den Abschluss eines Übereinkommens zwischen der EG und den EFTA-Staaten betreffend den Informationsaustausch über Entwürfe von technischen Vorschriften (Notifikationsabkommen). Das Abkommen würde zwar auch für die Kantone zu neuen Erschwernissen und administrativen Umtrieben führen, doch haben wir uns – mit den erforderlichen Präzisierungen und Vorbehalten – gleichwohl positiv geäußert. Durch die vorgesehenen Notifikationen und Konsultationen wird nämlich eine internationale Harmonisierung unter anderem auch im Bereich von Normen zum Schutz von Leben, Gesundheit und Umwelt angestrebt. Als Land mit einem kleinen Heimmarkt ist aber die Schweiz auf einen möglichst freien Zugang zu ausländischen Märkten und damit auch auf die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen in besonderer Weise angewiesen. Wir sind der Meinung, dass sich die Schweiz eine Verzögerung der Arbeiten oder gar ein

Abseitsstehen in einem derartigen Schlüsselbereich der EG/EFTA-Zusammenarbeit nicht erlauben kann. Ein rasches Zustandekommen sowohl des erwähnten Notifikationsabkommens wie auch der die Rahmenkonvention ergänzenden sektoriellen Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Prüfergebnissen und Konformitätsnachweisen liegt daher im Interesse unseres Landes.

Wichtige Umweltschutzprinzipien

Nochmals eine Stufe konkreter werden unsere Betrachtungen zum Thema «Wirtschaft und Umweltschutz», wenn wir uns die offensichtlichen Parallelitäten der beiden Bereiche aufgrund dreier wichtiger Prinzipien des Umweltschutzes vergegenwärtigen. Ich meine damit die Prinzipien *Vorsorge* – *Quellenbekämpfung* – und *Sanierung*.

Vorsorge

Zunächst also zum *Vorsorgeprinzip*. Hier gibt es grundsätzlich ein mögliches Spannungsfeld zwischen dem menschlichen Schaffensdrang, der Forderung nach uneingeschränkter Produktion, auf der einen Seite, und einer übersteigerten Fürsorge, die, allzu ängstlich, jegliche umweltrelevanten Aktivitäten unterbinden möchte, auf der anderen. Lesen wir aber Art. 1 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes, so finden wir dort folgendes:

«Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.» Das heisst: Um nicht das Nachsehen zu haben, soll man sich besser *vorsehen*, und Belastungen, die man ohnehin wieder abbauen müsste, rechtzeitig begrenzen. Letztlich ein eindeutig ökonomisches Prinzip, trifft es sich doch durchaus mit dem Bestreben der Wirtschaft, Produktionsgrundlagen optimal und sparsam auszulegen und zu erstellen und keine unnützen Investitionen zu tätigen.

– Die *Ressourcenschonung* als Umweltschutzgedanke findet so ihre Parallele in der sparsamen Rohstoffbewirtschaftung des Unternehmers. Selbstverständlich sind aber Konflikte gleichwohl nicht einfach ausgeschlossen, denken wir nur an das Stichwort «Kies». Aber auch hier kann es gelingen, die Interessen von Wirtschaft und Umweltschutz besser aufeinander abzustimmen, indem einerseits eine planmässige, sinnvolle Nutzung der vorhandenen, kostbaren Kiesreserven verlangt wird und andererseits rekultivierte oder als Biotop umgewandelte Kiesgruben wieder in die landwirtschaftliche Nut-

zung bzw. in Naturschutzbereiche einbezogen werden. Eine ähnliche Abstimmung ist auch im Hinblick auf die Kiesabbautiefe und den Interessenbereich des Grundwasserschutzes vorzunehmen.

Die Politik hat die Aufgabe, die erforderlichen gesetzlichen Mittel bereitzustellen, damit solche Interessenabwägungen überhaupt und mit Chance auf Erfolg durchgeführt werden können. Ich kann in diesem Zusammenhang auf die gerade beantragte Änderung der entsprechenden Abbau- und Auffüllbestimmungen im Zuge der laufenden Revision des Planungs- und Baugesetzes hinweisen.

– Im Rahmen der Vorsorge trifft sich sodann die *Begrenzung der Einwirkungen* vielfach mit einer technischen und finanziellen Optimierung der Produktionseinrichtungen. Man darf wohl zu Recht davon ausgehen, dass Produktionsanlagen, die auf sparsamen Verbrauch ausgelegt und optimal regulierbar sind, sowohl wirtschaftlich als auch umweltschützerisch bessere Leistungen erbringen.

– Es erscheint klar, dass Erfolge im Rahmen der Vorsorge den Beteiligten nicht einfach in den Schoß fallen können. *Forschung* und *Innovationen* sind daher wichtige Voraussetzungen, um Verbesserungen erzielen zu können. Hiefür ist die *Wirtschaft* speziell geeignet, hier ist sie aber auch besonders gefordert. Da hiermit aber auch Interessen des Umweltschutzes gefördert werden können, ist auch der *Staat* bemüht, solche Aktivitäten zu unterstützen. Er tut dies insbesondere, indem er z.B. geeignete Pilotprojekte unterstützt. So kann der Staat aufgrund des Energiegesetzes Beiträge ausrichten an Projekte und Anlagen zur Erprobung der Rückgewinnung von Energie; energiesparender Systeme; erneuerbarer Energien (§ 16 EnG).

Erfolge auf diesen Gebieten sind offensichtlich auch für die Anliegen des Umweltschutzes von Relevanz. Abgesehen von den erheblichen Forschungsmitteln des Bundes füllt der Kanton Zürich mit diesem Instrument eine bedeutende Lücke in der Technologieförderung durch die öffentliche Hand. So wurden aufgrund des Energiegesetzes bis Ende 1988 Beiträge in der Höhe von rund 2,64 Mio. Franken gewährt. Eine deutliche Erhöhung dieser Gelder ist mittelfristig wünschenswert, wobei erwähnt werden darf, dass zurzeit lediglich sechs Kantone solche Beiträge an Pilotprojekte gewähren.

Im weiteren bemüht sich der Kanton, auch bei der Erstellung der eigenen Bauten und Anlagen mit dem guten Beispiel voranzugehen, d.h. zukunftsweisende Technologien in die Projekte

einzu beziehen. So wurden – und werden auch künftig immer wieder – Gebäude mit Pilotanlagen (z.B. aus den Bereichen Sonnenenergie oder Feuerungen) ausgestattet.

Quellenbekämpfung

Mit Bezug auf die *Emissionen*, insbesondere die *Luftverunreinigungen und den Lärm*, präzisiert das Umweltschutzgesetz das Vorsorgeprinzip derart, dass unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, «als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist» (Art. 11 Abs. 2); auch dies übrigens wieder ein wichtiger Ansatzpunkt für eine Interessenabwägung im Einzelfall! Die erwähnten Emissionen sind – und damit kommen wir zum zweiten wichtigen Prinzip – «durch Massnahmen bei der *Quelle*» zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1).

Trotz aller Vorsorge muss jedoch im täglichen Leben mit Emissionen verschiedener Art gerechnet werden. Auch hier sind nicht eine vollständige Emissionsunterbindung oder ein unbehindertes Emittieren unter Beanspruchung der Toleranz der Betroffenen die Alternativen. Die Bundesverfassung selber hat schon die Grenze beim «Schutz des Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen» gelegt (Art. 24 septies). So geht es etwa beim Lärm nicht um absolute Ruhe gegen aussen (wo man sich nachher übrigens durch den Innenlärm aus der Nachbarwohnung gestört fühlt!), sondern eben, wie die Lärmschutzverordnung in ihrem ersten Satz sagt, um den Schutz vor schädlichem und lästigem Lärm. Bei dieser Sicht der Dinge ergeben sich aber auch im Wirtschaftsbereich wiederum Parallelen, indem auch Optimierungen beim Betrieb und bei den Abläufen ähnliche positive Effekte haben können. Überdies steht eine Berücksichtigung der Interessenlage der Immissionsbelasteten heute offensichtlich auch im wohlverstandenen eigenen Interesse der Unternehmungen, sei es aus Werbungs- und Imageüberlegungen oder zur Vermeidung von Widerständen gegen den bestehenden oder künftigen Betrieb.

- *Emissionsbeschränkungen* fallen so nicht selten aufgrund freiwilliger Anpassungen und Verbesserungen weniger ins Gewicht.
- *Wartungsvorschriften* des Gesetzgebers treffen sich dann mit den Auffassungen der Unternehmer über eine rationelle Wartung und Erneuerung von Betriebseinrichtungen.
- *Betriebskontrollen* durch die öffentliche Verwaltung finden ihre Entspre-

chung in einer verantwortungsvollen Betriebsüberwachung in Unternehmen, die Emissionen erzeugen.

Auch die Wirtschaft hat diese Zusammenhänge offensichtlich erkannt, stellen wir doch fest, dass sie sich aus eigenem Antrieb immer mehr mit Umweltschutzproblemen befasst. Wie man seinerzeit Instrumente wie «Rechnungsprüfer» oder «Finanzkontrollen» eingeführt hat, spricht man heute vom *Führungsmittel des «Environmental auditing»* oder des *«Audit d'environnement»*, sozusagen eine firmeninterne Umweltkontroll- oder -prüfstelle.

Auch dieser Neuentwicklung hat sich die ICC in einer aktuellen Studie angenommen und beschreibt sie als einen strukturierten und detaillierten Mechanismus, der es erlaubt, darüber zu wachen, dass die Aktivitäten und Produkte einer Unternehmung keine inakzeptablen Auswirkungen auf die Umwelt haben. Das generelle Ziel ist es letztlich, der Firmenleitung systematisch, dokumentiert, regelmässig und objektiv die nötigen Informationen zu liefern, damit sie das Funktionieren der Organisation, der Systeme und der Betriebseinrichtungen mit Bezug auf den Umweltschutz beurteilen kann. Nur einer von vielen Vorteilen einer solchen Firmenpolitik dürfte sein, dass so besser auf künftige Probleme reagiert werden kann und zugleich zusätzliche Regelungen durch den Staat reduziert werden können.

Sanierung

Kommen wir zum dritten wichtigen Prinzip, demjenigen der *Sanierung*: «Anlagen, die den Umweltvorschriften nicht genügen, müssen saniert werden», sagt das Umweltschutzgesetz in Art. 16 kurz und knapp. «Weiter verschmutzen» ist also nicht erlaubt; andererseits kann es auch nicht darum gehen, Gesetzesvollzug als Selbstzweck zu betreiben. Ziel ist vielmehr die Beseitigung unzulässiger Belastungen. Auch in den Überlegungen der Wirtschaft finden wir das Streben, Abschreibungen realisieren zu können und sinnvolle Erneuerungen vorzunehmen. Solche Verbesserungen bei Produktionsvorgängen und Betriebseinrichtungen stellen somit oft auch umweltrelevante Sanierungen dar. Dabei ergeben sich nicht selten schon in der Phase der Abklärungen und der Sanierungsplanung *enge Berührungen zwischen der öffentlichen Hand, die Umweltschutzziele durchzusetzen hat und der Wirtschaft*. Sei es, dass planende und projektierende Firmen vom Kanton oder von Gemeinden herangezogen werden, Sanierungsumfang und -art für das entsprechende Gebiet zu untersuchen, oder,

dass – wie wir es im Bereich Lufthygiene/Feuerungen tun – die Eigentümer von Grossanlagen aufgefordert werden, selber die ihnen am zweckmässigsten erscheinenden Sanierungsvorstellungen (selbstverständlich unter Grundlegung bestimmter Zielsetzungen) auszuarbeiten und einzureichen.

Nicht nur die Wirtschaft und der einzelne Private haben jedoch Sanierungsaufgaben, sondern auch die öffentliche Hand selber. So hat auch der Kanton Zürich schon Millionen ausgegeben für die Sanierung der Seen und Flüsse, von alten Deponien, von Luftverunreinigungsquellen oder von übermässigen Lärm erzeugenden Strassen, und er wird dies auch noch viele Jahre weiter tun müssen. Diese Umweltschutzausgaben der Öffentlichkeit kommen aber andererseits auch wieder der Wirtschaft zugute, ja es eröffnen sich hier gerade auch für Unternehmen im Baubereich *glänzende Wachstumsaussichten und enorme Marktpotentiale*. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern ganz allgemein. In einer Übersicht über den westdeutschen *Umweltschutzmarkt* wird unter dem Titel «Wasserschutz» für die nächsten 10 Jahre ein Marktpotential von 200–250 Milliarden (!) DM verzeichnet, für Abfallbeseitigung und Entsorgung mindestens 50 Milliarden und für Altlastensanierung und Bodenschutz 40 bis 60 Milliarden (Quelle: «Finanz und Wirtschaft», 18. Nov. 1989).

Aber auch die Sanierung der eigenen Anlagen der Wirtschaft kann durchaus ökonomische Vorteile haben, die es ebenfalls zu erkennen gilt. So wurde – um ein Beispiel herauszugreifen – erst kürzlich die Meldung verbreitet, dass mit der Einführung der Gaspendingelung an Tankstellen eine Rückgewinnung von 11 000 t Benzindämpfe im Jahr möglich sei. Damit wird nicht nur die Umwelt weniger belastet, sondern es wird auch die Verschleuderung wirtschaftlicher Werte reduziert.

Ausgewählte Vollzugsfragen

Organisation und Personaleinsatz

Wie ich schon oben angedeutet habe, geht es für den Politiker keineswegs einfach um die «grossen neuen Würfe», sondern vielfach um schwierige Vollzugsfragen, die effektiv «harte Knochenarbeit» mit sich bringen. Und hier sähe sich der Politiker erst recht eingeklemmt zwischen umweltschützerischen und wirtschaftlichen Extrempositionen, wenn es ihm nicht gelänge, die Probleme in einer objektiven Sichtweise klarzulegen und – wenigstens nach Möglichkeit – zu einer positiven Synthese zu führen.

Diese Probleme fangen schon bei der eigenen Organisation an. Soll z.B. eine spezielle Umweldirektion als «Lehrmeister und Aufpasser» in der Verwaltung institutionalisiert werden oder soll dem Umweltschutz in der Organisationsstruktur überhaupt keine Beachtung geschenkt werden? Ich bin weder für das eine noch für das andere. Wie man wohl schon spüren konnte, erscheint es mir, nüchtern betrachtet, nur als folgerichtig, die Umweltsachen *in die bestehenden Verwaltungsstrukturen zu integrieren*. Dies entspricht auch einem von der Wirtschaft geforderten rationalen Einbringen der Umweltideen (Zielsetzungen, Rahmenbedingungen) in alle Bereiche. Damit werden die Fachleute der einzelnen Abteilungen der Verwaltung selber verantwortlich, die Umweltsachen in ihrer täglichen Arbeit zu berücksichtigen, ohne dass ihnen dies zuerst jemand anderes sagen muss. Der Umweltschutz wird also dort «internalisiert», wo ohnehin schon das beste Fachwissen vorhanden ist; und es stellt sich für den einzelnen Fachmann *die Aufgabe, mit einem erweiterten Gesichtswinkel alle relevanten Aspekte sachgerecht zu erfassen und zu beurteilen*.

Dies bedeutet eine Erweiterung der Pflichtenhefte, aber auch *eine regelmässige Schulung aller Beteiligten* (unter Einschluss der entscheidenden Behörden). Selbstverständlich kann man neue Lasten auch einem gut motivierten Personal nicht unbegrenzt aufbürden. Aus diesem Grunde haben wir für allgemeine Koordinationsaufgaben im Bereich des Umweltschutzes eine eigene Fachstelle geschaffen, die sogenannte *«Koordinationsstelle für Umweltschutz»*. Ihr obliegen wichtige Stabsaufgaben, wie z.B. ein Hauptteil der kantonalen Information im Umweltschutz, aber auch Vollzugsaufgaben, wie die Koordination bei der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Ebenso ist die *«KofU»* – wie wir sie abgekürzt nennen – eine empfehlenswerte Anlaufstelle für alle Umweltfragen, für die nicht ohnehin schon eine spezialisierte Fachstelle bekannt ist.

Wir haben unsere Verwaltung nicht nur mit dieser Koordinationsstelle, sondern in vielen Bereichen verstärken müssen, um den gewachsenen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei hätten wir, wiederum nach dem extremen Motto der einen Seite, *«Alle Kraft für den Umweltschutz»*, noch erheblich mehr Leute einsetzen sollen, während eine andere Extremposition möglichst keinen *«unproduktiven Aufwand»* für den Umweltschutz in Wirtschaft und Verwaltung möchte. Wir sind jedoch auf einen rationalen Einsatz des verfügbaren fachkundigen Personals angewie-

sen und können dieses nicht beliebig aufstocken. Andererseits hat auch die Wirtschaft – und gerade das planende und projektierende Gewerbe – ein wohlverstandenes Interesse daran, das vorhandene Personal vielseitig einzusetzen, gefragtes Fachwissen zu erwerben und auch wieder zu *«verkaufen»*. Hier haben sich schon erhebliche Beschäftigungs- und Diversifikationsmöglichkeiten eröffnet und ein Ende dieser Entwicklung ist kaum abzusehen.

In der Tat ist denn auch ständig ein *weitreichender Austausch von Fachwissen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Bereich* festzustellen. So kann die Privatwirtschaft durch öffentliche Aufträge im Interesse des Umweltschutzes ihre Infrastruktur verstärken, Weiterentwicklungen in Angriff nehmen und von den Grundlagen und Erkenntnissen der öffentlichen Hand profitieren. Aber auch die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen ziehen Nutzen aus der Beratung und Sachbearbeitung der privaten Unternehmen und Büros.

Die öffentliche Verwaltung hätte im übrigen ihren Personalbestand noch viel mehr ausbauen müssen, wäre es nicht gelungen, das soeben geschilderte Zusammenarbeits-, ja Vertrauensverhältnis auch auf andere Sachgebiete zu übertragen. Ich denke hierbei an die Vorbereitung von baurechtlichen Entscheidungen, die heute in viele technisch anspruchsvolle und immer mehr umweltrelevante Bereiche eingreift und ohne Spezialkenntnisse gar nicht mehr möglich ist. In dieser Situation hat sich der Regierungsrat schon 1981 entschieden, auch im Bau- und Umweltschutzrecht gesetzesevollziehende Aufgaben auf fachkundige Private zu übertragen.

Es wird damit deutlich, dass ich von der sogenannten *«Privaten Kontrolle»* spreche, die wiederum in der BBV I geregelt ist und gemäss deren Anhang in so wichtigen Gebieten wie Lärmschutz, Wärmedämmung, Feuerungsanlagen und Wassererwärmung (Luftreinhaltung) möglich ist. Ihr volkswirtschaftlich wichtiger Sinn ist letztlich die *Vermeidung von Bürokratie und von Leerläufen*. Sie ist aber auch ein *Appell an das Berufsethos und das berufliche Können des projektierenden Gewerbes!*

Vom Privaten Kontrolleur wird – kurz gesagt – erwartet, dass er der Baubehörde vertrauenswürdig bestätigt, dass er *«seine Arbeit recht gemacht»* hat, dass also ein Projekt den massgebenden Bestimmungen entspricht und nach den bewilligten Plänen ausgeführt worden ist. Dies hat den klaren Vorteil, dass die Baubehörde – wie die BBV I sagt – *«zu eigenen Sachabklärungen befugt, aber nicht verpflichtet»* ist, bevor sie die Baubewilligung erteilt. Immerhin er-

scheint es klar, dass *Stichproben gemacht werden sollen*. Diese haben nun allerdings zum Teil wenig befriedigende Resultate gezeitigt, so dass am 1. September 1989 mit einer Verordnungsergänzung die Dinge wieder ins rechte Licht gestellt werden mussten. Die Private Kontrolle ist demnach auf den Plänen und in einem Bericht, der die Prüfung in nachvollziehbarer Form enthalten muss, zu bestätigen. Es genügt also nicht eine blossе Unterschrift, sondern verlangt sind konkrete Belege, die aber bei einer fachgerechten Arbeit ohnehin produziert werden! Aber nicht nur die öffentlichrechtliche Kontrolle, sondern auch das privatrechtliche Auftragsverhältnis des Projektierenden mit seinem Auftraggeber legt es nahe, diese Anforderungen nicht als Schikane, sondern als Selbstkontrolle und Gewähr für eine fachlich saubere Arbeit anzusehen. So ist die Befugnis zur Privaten Kontrolle – wenn sie ernst genommen wird – auch ein *Qualitätsausweis* gegenüber Behörden und Privaten und, wirtschaftlich gesehen, ein *Werbeargument* für den Befugten!

Information

Wer sich für die Erfüllung einer Aufgabe organisiert hat, muss sein Vorhaben auch den Mitmenschen klarlegen können: Information der andern ist unentbehrlich, wenn man seine Ziele effizient verfolgen will! Nun ist allerdings auch auf diesem Gebiet die Situation nicht einfach: Wir alle sind ob der Reizüberflutung der heutigen *«medienträchtigen»* Zeit ein wenig informationsmüde geworden. Lange Zeit musste auch eine *«sektiererische»* Überbetonung der Umweltinformationen durch die eine Seite und eine Verdrängung der Umweltaspekte durch die andere festgestellt werden. Dabei hätten doch beide Seiten ein Interesse an einer angemessenen Orientierung! Der Umweltschutz, weil sich dadurch *eine motivierte und wirksame Durchsetzung der gesetzlichen Anliegen leichter bewerkstelligen lässt, die Wirtschaft, weil sie eine gesicherte Informationslage für Investitionsentscheide und Geschäftspolitik braucht*. Hinzu kommt selbstverständlich, dass eine verbesserte Information der Konsumenten auch zu wichtigen und nicht zuletzt richtigen Kaufanreizen führen kann.

«Gesetzesmarketing» und «Produktmarketing» – wenn wir so sagen wollen – gehen somit Hand in Hand: Die Information der Bevölkerung durch die Behörden findet durchaus ihre Ergänzung in einer seriösen Information der Wirtschaft über ihre Produkte und ihre Tätigkeit. Gibt die öffentliche Hand Grundlagendaten, die sie gesammelt hat, weiter, dient dies auch der Wirt-

schaft. Die Information und Schulung der «Vollzugshelfer», seien dies nun Gemeindebehörden, Private Kontrolleure oder Mitarbeiter von Unternehmen, verbessert die Arbeit und erleichtert das gegenseitige Verständnis.

Unser Konzept «Kantonale Information im Umweltschutz» von Ende 1988 zeigt den grossen Stellenwert, den wir diesem Aspekt zuweisen. Es sieht verschiedene zielgerichtete Aktivitäten vor, die zum Teil bereits realisiert worden sind, wie z.B. der Datennachweis «Umweltdaten im Kanton Zürich» aus dem Sommer 1989 oder die erste Ausgabe des Bulletins «KAUZ» (Oktober 1989), wie wir das «Informations-Bulletin der Umweltschutz-Fachverwaltung des Kantons Zürich» – etwas leichter verdaulich – spasshaft abgekürzt haben. In Arbeit ist zurzeit ein «Vollzugsschlüssel», der den Gemeinden in übersichtlicher Weise Hilfen zum Vollzug des Umweltschutzes zur Verfügung stellen wird. Vorgesehen sind auch ein periodischer «Umweltbericht» über die Umweltsituation im Kanton Zürich und ein «Umweltschutz-Preis», mit dem wir gezielt motivieren wollen.

Als eine über dieses Konzept sogar hinausgehende Daueraufgabe betrachte ich unsere Anstrengungen im Bereich der Fachseminare für Behörden und Berufsleute. Wir haben in den letzten Jahren zahlreiche solche Seminare durchgeführt, insbesondere etwa zu den Themen Lärmschutz und Energie/Luftreinhaltung. Diese wurden von Baubehörden und Privaten Kontrolleuren sehr rege besucht, und es sind auch verschiedene Leitfäden und Checklisten für deren tägliche Arbeit im selben Zusammenhang entstanden. Ich möchte hier nur auf den inhaltsreichen «Vollzugsordner Energie» vom Herbst 1989 hinweisen, der für die eingetragenen Bezüger sogar gratis aktualisiert wird. Selbstverständlich wollen wir mit diesen Aktivitäten nicht das Schulungs- und Weiterbildungsangebot von privaten Institutionen und Verbänden ersetzen oder konkurrenzieren: Wir wollen und können nur einen sich möglichst gut einpassenden Beitrag in diesem Zusammenspiel von Informationsvermittlung leisten.

Projekte

Wer organisiert und informiert hat, kann daran denken, mit Erfolg Projekte zu realisieren. Ein neuer möglicher Streitpunkt zwischen Umweltschutz und Wirtschaft! Hier stehen sich – immer fiktiv natürlich – die «Projektverhinderer» und diejenigen gegenüber, die sich strikte jede «Projektbehinderung» verbitten. Wie sollten wir es richtig sehen? Dem Umweltschutz muss es letztlich um eine integrale Projektprü-

fung gehen, die gewährleistet, dass seine Anliegen zuverlässig mitberücksichtigt worden sind. Der Wirtschaft ist andererseits an einer raschen, aber auch optimierten Projektrealisierung gelegen, wobei ich hier insbesondere an die Erstellung neuer Produktionsanlagen denke.

Solche Vorhaben sind schon immer bau- und arbeitsrechtlich geprüft worden. Das Umweltschutzgesetz (Art. 9) sieht nun allerdings für Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten könnten – also nicht etwa für alle! – eine besondere, systematische Umweltverträglichkeitsprüfung, kurz «UVP», vor. Es geht hier um einen umstrittenen Begriff und um ein Verfahren, das sich in der Praxis erst noch festigen muss. «UVP» soll aber nicht zur Deutung «Umweltschutz verursacht Probleme» missbraucht werden! «UVP» sollte vielmehr als Abkürzung für den Leitsatz «Untersuchen vermeidet Probleme!» verstanden werden. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung, die schnell und zuverlässig abgewickelt wird, bringt nicht nur dem Umweltschutz, sondern auch der Wirtschaft etwas. Es besteht dann auch für den Projektierenden eine erhöhte Gewähr, dass er wirklich alle in diesem Zusammenhang wichtigen Punkte bei seinem Vorhaben berücksichtigt hat. Das Wesentliche am Prüfungsvorgang besteht darin, dass der Gesuchsteller der entscheidenden Behörde zusammen mit dem Gesuch und den üblichen technischen Unterlagen einen umfassenden Bericht über die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt einreicht. Die für den Entscheid zuständige Behörde lässt den Bericht dann durch die Umweltschutz-Fachstellen beurteilen. Diese haben zur Frage Stellung zu nehmen, ob das zu bewilligende Projekt dem zu beachtenden Umweltschutzrecht, allenfalls unter Auflagen und Bedingungen, entspricht.

Obwohl dieses Verfahren schon in wesentlichen Einzelheiten durch den Bund geregelt worden ist, war es wichtig, auf kantonaler Ebene klare Verhältnisse für eine effiziente Abwicklung der UVP zu schaffen. Der Regierungsrat hat daher im April 1989 «Einführungsbestimmungen für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung» erlassen und zugleich die Abläufe innerhalb der Verwaltung geregelt. Dabei hat wiederum die bereits erwähnte Koordinationsstelle für Umweltschutz bei der Baudirektion wesentliche leitende Aufgaben zu übernehmen.

Saubere Abläufe allein genügen jedoch nicht: Es müssen auch die nötigen Grundlagen für einen ungehinderten

Fortgang der Projektprüfung vorliegen. Diese Grundlagen sollten eigentlich bei einem professionellen Projektmanagement ohnehin erarbeitet werden. Es ist ja auch aus wirtschaftlicher Sicht zu vermeiden, dass dem Projekt später wegen nicht erkannten Auswirkungen Widerstand oder Probleme erwachsen. In dieser Beziehung haben somit auch die planenden und projektierenden Stellen eine wesentliche Verantwortung. Sie sollten sich bemühen, im Interesse ihrer privaten Auftraggeber möglichst vollständige, gut dokumentierte und verlässliche Unterlagen abzugeben. Damit können ärgerliche Verzögerungen vermieden werden, die letztlich nur wieder der Sache selber schaden!

Kostenaufwand und -verteilung

Zum Schluss kommt der Schweizer immer auf die Kosten und ihre Verteilung zu sprechen! Vielfach wird dabei letztlich jener Lösung der Vorzug gegeben, die nichts oder höchstens andere etwas kostet. Nun haben wir allerdings bereits feststellen müssen, dass bei der Lösung der Umweltprobleme erhebliche Kosten erwartet werden müssen. Das will nicht heissen, wie vielleicht eine extreme Ansicht lauten könnte, dass die Kosten des Umweltschutzes überhaupt keine Rolle spielen. Andererseits lägen sicher auch diejenigen falsch, die sich der Illusion hingeben würden, diese Aufgaben könnten ohne neue Belastungen gelöst werden. Notwendig ist, dass die Kosten im Griff behalten und damit auch akzeptiert werden können. Dies erfordert – soweit nicht polizeiliche Anforderungen zwingend erfüllt werden müssen –, dass die volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes beim Entscheid über Massnahmen in Rechnung gestellt werden. Ebenso soll nach den Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Beachtung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen zweckmässig vorgegangen werden. Diese Aspekte werden in einem ersten Eifer nicht selten vergessen, doch sind sie auch im Umweltrecht selber durchaus enthalten. So werden etwa bei der Umschreibung der Vorsorge in der Lärmschutzverordnung die Grenzen, wie sie durch die technischen und betrieblichen Möglichkeiten und die wirtschaftliche Tragbarkeit gegeben sind, miteinbezogen. Bei Sanierungen sind – immer unter dem bereits erwähnten Vorbehalt – Erleichterungen zu gewähren, soweit sie unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würden.

Das Umweltschutzgesetz legt aber auch in einer weiteren wichtigen Regel, dem Verursacherprinzip, fest, wie die so-

eben besprochenen Kosten zu verteilen sind. Art. 2 USG stellt dies klar:

«Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.»

Das *Verursacherprinzip* ist eines der zentralen Prinzipien des Umweltschutzgesetzes. Die Realisierung des Verursacherprinzips ist aber auch konstituierendes Element einer Umweltpolitik auf der Basis marktwirtschaftlicher Instrumente. Externe Kosten aus dem Umweltbereich müssen als logische Konsequenz der Verursachung und damit als legitimer Kostenfaktor anerkannt werden. Andererseits erfordern konkrete Probleme, wem und in welchem Ausmass im Einzelfall eine Belastung zuzurechnen ist, dass bei der Berücksichtigung der Verursachung auf Angemessenheit geachtet wird. Es sind also – soweit nach dem Bundesrecht ein Freiraum besteht – politisch ausgleichende Lösungen anzustreben. Ich denke hier nicht zuletzt an den Strassenbereich, wo wir es mit einem ganzen Bündel von Verursachungs-Zusammenhängen zu tun haben.

In anderen Gebieten, wie z.B. im Bereich der Abfallbeseitigung oder der Gewässerschutzmassnahmen, ist der Anteil der verursachungsgerechten Finanzierung zum Teil noch deutlich steigerungsbedürftig. So wird etwa nach dem erwähnten St. Galler Gutachten gesamthaft lediglich rund ein Drittel der Gewässerschutzkosten konsequent nach der individuellen Verursachung bezahlt, während zwei Drittel der Ko-

sten wegen der Leistung von Beiträgen durch die öffentliche Hand und wegen der Ausgestaltung der Gebührenreglemente der Gemeinden nach dem sogenannten «Gemeinlastprinzip» finanziert werden.

Schlussbemerkungen

Ich habe schon einleitend auf die Bedeutung der *Weiterbildung* hingewiesen. Ich möchte dies nochmals tun. Unsere Fachkenntnisse und unser Qualitätsbewusstsein werden die wichtigste Notration sein, um in einem künftigen europäischen Wirtschaftsraum anständig leben, ja sogar überleben zu können. Der «Sonderfall Schweiz» wird wohl je länger, je mehr als Argument nicht mehr akzeptiert werden. Man wird in Europa nicht fragen, wer wir sind, sondern was wir können!

Gerade im Bereich Umweltschutz können wir schon viel, und wir müssen es ständig verbessern und ausbauen. Für solche Innovationen und Weiterentwicklungen brauchen wir dringend Fachleute. Wir brauchen sie auch bei konkreten Vorhaben zu unserer Beratung, für die Projektierung und für die Realisierung. Ich bin überzeugt, dass wir die Gelegenheit nutzen müssen, gemeinsam weiterzukommen. Wenn sich die Projektierenden also bereithalten, wird es zweifellos nicht zu ihren Schaden sein!

Auch aus dem Blickwinkel des Vollzugs, der bereits erwähnten Privaten Kontrolle, möchte ich im gleichen Sinne appellieren: Es ist das erklärte Ziel, dass sich möglichst alle geeigneten Fachleute für die Aufnahme in die Liste der Privaten Kontrolleure bewerben. (Bisher sind es rund 1800 Berechtigte, davon allein rund 950 im Bereich

Lärmschutz.) Die Aufgaben sind aber – gerade wenn wir den Lärmschutz anschauen – schwieriger geworden! Die Befugten sollten daher nicht nur bei der Aufnahme in die Liste, sondern auch nachher auf der Höhe ihrer Aufgabe sein und die erhöhte Verantwortung wahrnehmen. Wir richten daher immer wieder den Appell an alle, die Weiterbildungsmöglichkeiten – namentlich der Hochschulen, Techniken, Fachvereine und Verbände – rege zu nutzen. Ich sage dies als Politiker nicht ohne Grund, denn wir stehen letztlich alle auch auf diesem Gebiet unter dem Druck der politischen Erwartungen. Die Private Kontrolle muss sich daher als wirksames Vollzugsmittel bewähren. Die *private Verantwortung* soll nicht staatlichen Eingriffen weichen müssen. Die Privaten Kontrolleure können also eine staatspolitisch ausserordentlich wichtige, positive Rolle spielen. Nutzen wir daher dieses Instrument als eine echte Chance!

Ich habe aufzeigen wollen, dass es ein – wie immer auch geartetes – Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Umweltschutz aus der Sicht des Politikers und im Interesse des Ganzen zu beseitigen gilt. Wir müssen versuchen, Blockaden zu überwinden und Synthesen zu finden. Es wäre mir eine Befriedigung, wenn diese Ausführungen zum Nachdenken und Handeln anregen würden!

Überarbeitetes Referat, gehalten am 8. Januar 1990 in Zürich, anlässlich des 20. Weiterbildungskurses der Gruppe für Ingenieure der Industrie des SIA.

Adresse des Verfassers: Dr. E. Honegger, Regierungsrat des Kantons Zürich, Kantonaler Baudirektor, Walchetur, 8001 Zürich.