

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 21 (1981)

Artikel: Koordination des Umweltschutzes in der Bundesverwaltung
Autor: Klöti, Ulrich / Nüssli, Kurt
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172249>

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: 26.11.2024

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

KOORDINATION DES UMWELTSCHUTZES IN DER BUNDESVERWALTUNG

von Ulrich Klöti

Prof. Dr. rer. pol.

Extraordinarius an der Forschungsstelle
für Politische Wissenschaft, Universität Zürich

und

Kurt Nüssli

Assistent an der Forschungsstelle für
Politische Wissenschaft, Universität Zürich

Umweltschutz wird im Rahmen der Bundespolitik als eine umfassende Querschnittsaufgabe verstanden, die verwaltungsintern nicht anders als arbeitsteilig zu bewältigen ist. Neben dem Bundesamt für Umweltschutz sind deshalb zahlreiche weitere Amtsstellen an der Umweltpolitik des Bundes beteiligt. Anlass zur Zusammenarbeit geben die Ausarbeitung und Konkretisierung von Umweltschutznormen und die Ausgestaltung umweltrelevanter Programme und Projekte. Koordination bedeutet dabei vor allem Konfrontation von konkurrierenden Zielvorstellungen zwischen Umweltschutz und umweltbelastenden Aufgaben. Dennoch dominiert aber die Suche nach einvernehmlichen Lösungen und tragbaren Kompromissen. Sie erfolgt vorwiegend auf der horizontalen Ebene. Entscheidungen durch hierarchisch übergeordnete Instanzen bilden eher die Ausnahme. Die Durchsetzungsfähigkeit des Umweltschutzes hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab. Im Vordergrund stehen insbesondere die Rechtsgrundlage, die Verfahrensorganisation und die politischen Rahmenbedingungen der verwaltungsinternen Koordination.

Au niveau fédéral, la protection de l'environnement est une vaste tâche qui se rapporte à plusieurs domaines politiques et dont on ne vient à bout que par une division du travail. Une coordination entre l'Office fédéral de la protection de l'environnement et nombre d'autres services est indispensable. La collaboration a lieu d'une part lors de l'élaboration et de la concrétisation de prescriptions protectrices et d'autre part lors de l'évaluation des programmes et des projets qui ont une influence sur l'environnement. Dans les deux cas, la coordination implique souvent l'opposition d'objectifs de la protection de l'environnement aux intérêts de ceux qui accomplissent des tâches portant préjudice à l'environnement. Malgré les divergences, la recherche de compromis et de solutions universellement acceptables domine. La coordination se fait surtout d'une manière horizontale. Les décisions de l'autorité hiérarchiquement supérieure sont rares. Les chances de réussite des arguments de la protection de l'environnement dépendent de facteurs divers, tels que la base juridique, les conditions politiques, l'organisation et les procédés, pour ne citer que les plus importants.

Umweltschutz ist ein vielschichtiger Auftrag, der sich nicht auf einzelne Sach- und Tätigkeitsbereiche beschränkt, sondern die meisten Verwaltungsaktivitäten berührt. Mit Umweltpolitik befassen sich deshalb nicht nur jene Verwaltungsstellen, die über Umweltschutzkompetenzen verfügen. Die Anliegen des Umweltschutzes müssen vielmehr gerade auch dort in Rechnung gestellt werden, wo das Wahrnehmen einer anderen Aufgabe Umweltbelastungen verursacht. Damit erweitert sich der Kreis der Amtsstellen, die sich mit Umweltschutzfragen auseinandersetzen haben, um all jene, die durch ihre Tätigkeit in irgend einer Form zur Belastung der Umwelt beitragen. Für sie bildet Umweltschutz eine neue, zusätzliche Dimension, die bei der Erreichung ihrer eigenen Ziele zu beachten ist.

So verstandener, *querschnittsbezogener, umfassender Umweltschutz* ist für die Bundesverwaltung verhältnismässig neu. Wichtige Voraussetzungen dafür wurden erst 1971 geschaffen, als Volk und Stände einem neuen Artikel 24 septies der Bundesverfassung zustimmten und gleichzeitig das Gewässerschutzamt zu einem Bundesamt für Umweltschutz aufgewertet wurde.¹ Eine endgültige Institutionalisierung wird erst das Umweltschutzgesetz bringen, das 10 Jahre nach der Einführung des Verfassungsartikels noch nicht in Kraft gesetzt ist.²

I. Erfordernisse, Muster und Effekte der Koordination

1. Koordinationsbedarf

Versteht man den Umweltschutz im Sinne des Verfassungsartikels als umfassende Querschnittsaufgabe, so kann mit ihrer Erfüllung nicht nur ein einzelner Akteur betraut werden. Eine arbeitsteilige Bearbeitung der Probleme ist unumgänglich. Dies wiederum macht die verschiedensten Formen der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Beteiligten erforderlich.³ Einmal ist

1 Der Artikel 24 septies lautet:

1 Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.

2 Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen. Zur Bildung des Bundesamtes für Umweltschutz vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates 1971.

2 Für Botschaft und Gesetzesentwurf vgl. BBl 1979 III 749.

3 Nach Thomas Ellwein, *Regieren und Verwalten*, Opladen, 1976, entstehen Koordinationsprobleme auf drei Ebenen: 1. zwischen dem politischen und anderen Systemen, 2. zwischen verschiedenen Subsystemen innerhalb des politischen Systems, und 3. innerhalb einer spezifischen Organisation. Wir beschränken uns auf die Analyse des dritten Punktes.

die *Interaktion zwischen staatlichen* Behörden und *privaten* und halbstaatlichen *Stellen* zu nennen.

Sodann überlässt der Verfassungsartikel den Vollzug der Umweltschutzvorschriften weitgehend den Kantonen. Daraus ergibt sich bei der Durchführung einer neuen Aufgabe ein dichtes Netz von *Interaktionen zwischen Verwaltungsstellen des Bundes und solchen der Gliedstaaten* und der Gemeinden.

Nicht zuletzt hat die *Bundesverwaltung intern* Strukturen und Prozesse ausgebildet, um den Auftrag eines umfassenden querschnittbezogenen Umweltschutzes erfüllen zu können. Dabei gilt es, zwischen zwei verschiedenen Ausgangssituationen zu unterscheiden. Einmal haben diejenigen Stellen, die über Umweltschutz-Kompetenzen verfügen, für eine aufeinander abgestimmte Umweltschutzpolitik zu sorgen. Da diese Stellen alle die Anliegen des Umweltschutzes verfechten, darf angenommen werden, dass sie *gleichgerichtete Interessen* vertreten. Sie setzen sich für eine möglichst geringe Umweltbelastung ein. Man kann in diesem Falle von Koordination bei grundsätzlichem *Konsens* sprechen.

Die Wahrnehmung der Umweltschutzaufgabe durch die Bundesverwaltung setzt aber auch voraus, dass die mit Umweltschutzkompetenzen versehenen Amtsstellen in ständiger Zusammenarbeit mit jenen Stellen, die umweltbelastend wirken, für eine Minimierung der Beeinträchtigung zu sorgen trachten. In diesen Fällen werden *gegenläufige Interessen* vertreten. Der eine will sein Projekt realisieren, der andere möchte dieses aus Gründen des Umweltschutzes verhindern oder doch wenigstens redimensionieren. Hier wird die schwierige Koordination bei grundsätzlichem *Konflikt* nötig.

Unser Interesse konzentriert sich allein auf die verwaltungsinternen Aspekte der Koordination auf Bundesebene. Die Kooperation zwischen Verwaltung und aussenstehenden Dritten, sowie die vertikale Politikverflechtung zwischen Bund und Kantonen bleiben ausgeklammert. Diese Akzentsetzung auf die Formen und Effekte der verwaltungsinternen Koordination darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch weitere Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Verwaltung ihre Aufgabe im Bereich des Umweltschutzes effektiv erfüllen kann. Dazu gehört vor allem, dass die Verwaltung über genügend Ressourcen verfügt. Ausreichend fachlich qualifiziertes Personal ist dabei ebenso wichtig wie das Vorhandensein von Finanzmitteln. Daneben ist die Erfüllung einer Aufgabe aber auch eine Frage der internen Organisation der Verwaltung. Dies schliesst insbesondere eine zweckmässige Aufteilung der Kompetenzen als Voraussetzung einer effektiven Aufgabenerfüllung mit ein.

4 Renate Mayntz u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Wiesbaden 1978, S. 281–287, S. 586–628.

2. Koordinationsformen

Koordination in Konflikt- oder Konsenssituationen kann sich in verschiedenen *Formen* abspielen. In der Theorie werden im wesentlichen die folgenden möglichen Koordinationsmuster behandelt:⁵

Je nach der *Zahl der Beteiligten* lassen sich *bilaterale und multilaterale* Koordinationsformen unterscheiden. Bei der bilateralen Koordination sind nur zwei, bei der multilateralen Koordination mehr als zwei Amtsstellen beteiligt.

Aufgrund der *Stellung der beteiligten Amtsstellen* im Gefüge der Verwaltung kann man die *hierarchische* (oder vertikale) und die *nicht-hierarchische* (oder horizontale) Koordination auseinanderhalten. Vertikale Koordination entspricht den traditionellen Vorstellungen von einem geregelten Verwaltungshandeln. Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen zwei gleichgestellten Akteuren wird von der nächsthöheren, vorgesetzten Stelle entschieden. Angewandt auf die Umweltpolitik des Bundes heisst dies, dass ein Konflikt zwischen umweltrelevanten Ämtern des gleichen Departements vom Departementsvorsteher, ein Konflikt zwischen Ämtern verschiedener Departemente in der Regel vom Bundesrat entschieden wird. Horizontale Koordination ist ein Konfliktregelungsmuster, das sich vor allem in grossen, modernen, arbeitsteiligen Verwaltungen herausgebildet hat. Die Verständigung erfolgt zwischen hierarchisch gleichgestellten Partnern ohne Einwirkung einer übergeordneten Instanz. In unserem Zusammenhang ist hier die ungesteuerte Kooperation zwischen verschiedenen gleichberechtigten umweltrelevanten Ämtern gemeint.

Je nachdem, wie weit der *Kreis der an der Koordination Beteiligten* gezogen wird, lässt sich *externe* von *interner* Koordination abheben. Als intern ist die Koordination zu bezeichnen, wenn ausschliesslich Angehörige der in Betracht gezogenen Organisation – in unserem Fall die Bundesverwaltung – beteiligt sind. Bei der externen Koordination werden auch Dritte, der Organisation nicht Angehörige beigezogen.

Der *Formalisierungsgrad* erlaubt eine Abgrenzung von *formeller* und *informeller* Koordination. Formelle Koordination läuft entlang von institutionalisierten, festgefügteten Strukturen ab. Die häufigste Erscheinung sind Arbeitsgruppen und Kommissionen, die von einer bestimmten Stelle einen Koordinationsauftrag erhalten. Informelle oder spontane Koordination verzichtet auf Institutionalisierung. Sie wird typischerweise dort wirksam, wo Beteiligte und Betroffene am Telefon oder in zwanglosem, spontanem Zusammen-

5 Vgl. dazu Bericht und Gesetzesentwurf der Expertengruppe zur Vorbereitung einer Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Huber-Bericht), Bern 1971, S. 13; Ulrich Klöti, Fragen der Koordination im Bunde, *Verwaltungspraxis* 29 (1975), H. 4, S. 15–22; Fritz W. Scharpf, Renate Mayntz, *Planungsorganisation*, München 1973; Monica Wemegah, *Administration fédérale et aménagement du territoire*, St.-Saphorin 1979, S. 19–39.

treffen Informationen austauschen, sich rückversichern oder absprechen. Informelle, horizontale Koordination entspricht dem, was andernorts mit Selbstkoordination bezeichnet worden ist.

Frühkoordination und *Nachkoordination* unterscheiden sich aufgrund des *Zeitpunktes* der gegenseitigen Abstimmung der verschiedenen Standpunkte. In einem frühen Stadium besteht in der Regel eine grössere Verhandlungsmarge und damit die grössere Chance, einvernehmliche Lösungen zu finden. Eine eindeutige Abgrenzung dieser beiden Koordinationsformen lässt sich freilich im Zusammenhang mit unserem Untersuchungsgegenstand nur schwer vornehmen.

3. Koordinationseffekte

Bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen mit je eigenen Zielvorstellungen treffen zwangsläufig konkurrierende Ansprüche aufeinander. Es ist deshalb zu fragen, in welchem Umfang sich die Zielvorstellungen der beteiligten Amtsstellen in der verwaltungsinternen Koordination realisieren lassen und von welchen Faktoren die Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Stellen abhängt. In unserer Analyse werden wir uns darauf beschränken, diese Fragen für die Ziele des Umweltschutzes und die darauf verpflichteten Amtsstellen zu behandeln.

Wenn man den Umweltschutz als neue, umfassende querschnittbezogene Aufgabe der Bundesverwaltung betrachtet, dann stellt sich ausserdem die Frage, ob die neue Dimension, die neu entstehenden Strukturen und Prozesse der Koordination nicht zu einer Überlastung des gesamten Systems führen. Ob die anderen Bundesaufgaben noch wahrgenommen werden können, ob sich Verzögerungen oder gar Blockierungen einstellen, ob das System trotz der neuen Aufgabe Umweltschutz noch funktionstüchtig ist, kann im Rahmen dieses Beitrages indessen nicht beurteilt werden.

II. Vorgehen

Über Koordinationsprozesse innerhalb der Bundesverwaltung liegen mit Ausnahme der genannten Arbeiten nur wenig Anhaltspunkte vor. Zur verwaltungsmässigen Bewältigung der Umweltproblematik sind uns für die Schweiz überhaupt keine empirischen Grundlagen bekannt. Unser Vorgehen war unter diesen Umständen notgedrungen exploratorisch. Ausgehend von koordinations-theoretisch begründeten Dimensionen haben wir einen Raster von offenen Fragen gebildet. Dieser ist zunächst mit einem Vertreter des Bundesamtes für Umweltschutz vorbesprochen worden. Nach einer leichten Modifizierung und Ausweitung diente er als Leitfaden für 18 rund einstündige Gespräche, welche die Autoren selbst mit Chefbeamten von 15 umwelt-

relevanten Ämtern führten. Wir möchten unseren Gesprächspartnern für Ihre Auskunftsbereitschaft bestens danken.

Eine erste Auswertung des umfangreichen Materials erlaubte zunächst eine deutlichere Abgrenzung der umweltrelevanten Ämter und ihrer Kompetenzen. Im weiteren war es möglich, in einer Reihe von Kooperationsfeldern mit Fallstudien Koordinationsmuster und -effekte aufzuzeigen. Verallgemeinerungen im Sinne von empirisch gestützten Hypothesen lässt diese Studie nicht zu. Die im letzten Abschnitt angedeuteten Generalisierungen wären in einer weiteren Arbeit systematisch zu überprüfen.

III. Beteiligte

Neben dem Bundesamt für Umweltschutz gibt es in der Bundesverwaltung eine Reihe von Amtsstellen, die sich regelmässig mit Fragen der Umweltpolitik auseinandersetzen haben, sei es, dass sie über Kompetenzen zur Vorbereitung und zum Vollzug von Umweltschutzbestimmungen verfügen und/oder die Umwelt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben belasten. Abgesehen davon ist die umweltpolitische Dimension der Tätigkeit der verschiedenen Amtsstellen des Bundes sehr stark von ihrer je spezifischen Aufgabenstellung abhängig. Gestützt auf die Angaben der Befragten werden die betreffenden Ämter deshalb kurz im einzelnen vorgestellt. (Sie sind im Organisationschema durch eine starke Umrandung besonders hervorgehoben).

1. Bundesamt für Umweltschutz (BUS)

Das BUS steht bei der Vorbereitung und beim Vollzug von Erlassen über den Umweltschutz im Mittelpunkt. Es befasst sich im einzelnen mit Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, mit umweltgefährdenden Stoffen und Abfällen, mit qualitativem und quantitativem Gewässerschutz, mit Wasserversorgung und Abwasserreinigung sowie mit der Fischerei. Ausserdem ist das Amt für folgende mit diesen Materien zusammenhängende Aufgaben zuständig:

- die Bearbeitung von Fragen der sozialen Kosten und Nutzen, soweit dazu nicht andere Stellen zuständig sind,
- die Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen des Bundes und der Kantone, die sich mit Problemen der genannten Erlasse befassen,
- die Koordination der Arbeit dieser Stellen,
- den Erlass fachtechnischer Weisungen sowie das Aufstellen von Grundsätzen im Einvernehmen mit den interessierten Bundesstellen,
- die Vorbereitung und der Vollzug von Staatsverträgen im Aufgabenbereich des Amtes.

Schliesslich ist auch noch die Landeshydrologie dem Amt angegliedert.

Die amtsinterne *Gliederung* umfasst vier Bereiche. Neben den zentralen Diensten und der Landeshydrologie bilden der Gewässerschutz und der Immissionsschutz je eine Hauptabteilung. Innerhalb der Hauptabteilung Gewässerschutz sind Gewässerschutztechnik-, Abfall- und Wasserversorgung, sowie Ökologie und Fischerei zu je einer Abteilung zusammengefasst. Die Hauptabteilung Immissionsschutz gliedert sich ihrerseits in die beiden Abteilungen Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Daneben führt das BUS den Vorsitz bzw. das Sekretariat einer Mehrzahl von ausserparlamentarischen Expertenkommissionen, so der Eidg. Gewässerschutzkommission, der Eidg. Kommission für Abfallwirtschaft, der Eidg. Kommission für Lufthygiene, der Eidg. Tankprüfkommission, der Eidg. Kommission für die Überwachung der Einfuhr von Heizölen, der Kommissionen zum Schutze der Grenzgewässer gegen Verunreinigung, usw.

Einblick in das Handlungspotential des Amtes und seine Entwicklung geben ausserdem die Ausgaben des Bundes für den Umweltschutz und die personelle Dotierung des BUS⁶.

	Bundesausgaben für Umweltschutz (in 1 000 Fr.)		Personalbestand des Bundesamtes für Umweltschutz
	Gewässerschutz	andere	
1970	36 369	186	29
1971	63 748	358	38
1972	64 173	610	49
1973	135 893	639	57
1974	207 185	369	68
1975	281 816	1 947	69
1976	341 978	1 581	70
1977	239 540	1 563	73
1978	209 302	2 395	72
1979	219 396	2 861	128
1980	200 427	3 301	124
1981	169 950	3 127	130

Die in den letzten Jahren rückläufigen Ausgaben für den Gewässerschutz sind auf die im Rahmen der Sparanstrengungen des Bundes beschlossenen Kürzungen der Beitragssätze und die Erstreckung der Fristen zurückzuführen. Der sprunghafte Anstieg des Personalbestandes im Jahre 1979 erklärt sich durch die Eingliederung der Landeshydrologie in das BUS. Dennoch ist die Vergrösserung des Personalbestandes in den zehn Jahren des Bestehens des BUS bei gleichzeitigem Personalstopp beachtlich.

6 Vgl. Statistiken in der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft der jeweiligen Jahre. Die Ausgaben sind der funktionalen Gliederung entnommen.

2. Andere umweltpolitisch relevante Amtsstellen

Aufgabe des *Bundesamtes für Strassenbau* (ASB) ist es im wesentlichen, die Erlasse des Bundes über die Nationalstrassen und über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils des Treibstoffzollertrags vorzubereiten und zu vollziehen. Diese Aufgabe bringt das Amt vor allem mit Fragen des Landschaftsschutzes und, vermittelt über die umweltbelastenden Nebenwirkungen des Motorfahrzeugverkehrs, auch mit Fragen der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung in Berührung.

Zu den Aufgaben des *Amtes für Bundesbauten* (AFB) gehören vor allem die Errichtung und der Unterhalt der Bauten und Anlagen des Bundes. Dabei müssen insbesondere die Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes beachtet werden. Das Amt verfügt dazu über eine Sektion, die sich u. a. speziell mit diesen Fragen befasst. Im Bereich des Hochbaus ergeben sich überdies Berührungspunkte zum Landschafts- und Ortsbildschutz.

Neben einer Reihe von Aufgaben, unter denen vor allem die wald- und holzwirtschaftlichen Belange herausragen, sind dem *Bundesamt für Forstwesen* (BFF) Aufgaben übertragen, die unmittelbar der Umweltpolitik zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für den Natur- und Heimatschutz, wo Fragen des Landschafts- und Ortsbildschutzes im Vordergrund stehen. Amtsintern besteht für die Belange des Natur- und Heimatschutzes eine eigene Abteilung. Diese führt auch das Sekretariat für die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK).

Das *Bundesamt für Gesundheitswesen* (BAG) ist in erster Linie zuständig für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über das öffentliche Gesundheitswesen und über den Verkehr mit Lebensmitteln. Zu diesem Aufgabenbereich zählen u. a. die auch umweltpolitisch relevanten Bestimmungen über den Verkehr mit Giften. Hier ergeben sich Berührungspunkte zum Gewässerschutz, zum Bodenschutz und zur Luftreinhaltung.

Neben den genannten Bundesstellen hat eine grössere Anzahl von Amtsstellen ausschliesslich unter dem spezifischen Aspekt von *Forschung und Entwicklung* Kontakt zur Umweltpolitik. Dazu gehören das *Bundesamt für Bildung und Wissenschaft* (BBW) aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit für die Vorbereitung und den Vollzug der Forschungspolitik des Bundes, dann die verschiedenen Eidgenössischen Institute und Anstalten, die dem Schweizerischen Schulrat unterstellt sind, unter ihnen vor allem die Eidg. Materialprüfungsanstalt, Dübendorf/St. Gallen (EMPA), die Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz, Dübendorf (EAWAG), und das Eidg. Institut für Reaktorforschung (EIR), im weiteren einige Institute der Eidg. Technischen Hochschulen und schliesslich die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) in ihrer Zuständigkeit für die Nutzbarmachung der Meteorologie zur Lösung von Umweltproblemen.

Neben vielen anderen Aufgaben befasst sich das *Bundesamt für Polizeiwesen* (BAP) im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über den Strassenverkehr mit Emmissionsschutzfragen.

Im Vordergrund stehen dabei die Reduktion der Abgase bei Motorfahrzeugen, sowie die Begrenzung des Verkehrslärms. Amtsintern werden diese Belange von der Abteilung Verkehrszulassung wahrgenommen. Eine auf Abgas- und Lärmfragen spezialisierte Abteilung gibt es nicht. Gegenwärtig arbeiten zwei Spezialisten zu 100 Prozent an der Vorbereitung einer Abgasregelung. Umweltpolitisch unmittelbar relevant ist zudem die Tätigkeit der Sektion Typenprüfung.

Dem *Bundesamt für Raumplanung* (BRP) obliegt die Vorbereitung und der Vollzug der Erlasse über die Raumplanung. Soweit raumplanerische Massnahmen auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft zum Ziel haben, fallen Fragen des Umweltschutzes neben anderen Belangen von vornherein in den Zuständigkeitsbereich des Amtes. Die Raumplanung wird vom Amt denn auch als präventiver Umweltschutz charakterisiert, doch stellt der Umweltschutz nur einen unter vielen Aspekten der Raumordnungspolitik dar, der amtsintern zudem nicht als eigener Aufgabenbereich ausdifferenziert ist.

Der Verteidigungsauftrag bringt verschiedene Stellen des *Eidg. Militärdepartementes* (EMD) mit Umweltschutzfragen in Kontakt. Die beim Errichten von Bauten und Anlagen auftretenden Gewässerschutzprobleme haben sie in Zusammenarbeit mit dem AFB zu bewältigen. Von besonderer Dringlichkeit ist das Lärmproblem bei der Planung, beim Bau und Betrieb von Waffen-, Schiess- und Übungsplätzen.

Das *Bundesamt für Aussenwirtschaft* (BAWI) ist für die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz gegenüber dem Ausland zuständig. Ein Teil dieser Aufgabe besteht in der Pflege der Beziehungen zu den internationalen Organisationen und regionalen Gruppierungen, soweit sich diese vorwiegend mit Wirtschaftsfragen befassen. In diesem Zusammenhang ergeben sich für das Amt Berührungspunkte zur Umweltpolitik. Im Mittelpunkt steht dabei die Beteiligung des Amtes an der Koordination der Mitwirkung der verschiedenen Bundesstellen in den Umweltausschüssen zweier internationaler Organisationen.

In den breitgefächerten binnenwirtschaftlich orientierten Aufgabenbereich des *Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit* (BIGA) fällt u. a. die Vorbereitung und der Vollzug der Erlasse über die regionale Wirtschaftsförderung. Neben anderen Gesichtspunkten spielt dabei der Schutz der Umwelt, insbesondere der Gewässerschutz und der Landschaftsschutz, als Rahmenbedingung eine Rolle. Hinzu kommen die Belange des Umgebungs-schutzes bei gewerblichen und industriellen Betrieben. Dabei handelt es sich um eine eigentliche Schutzaufgabe, die im Arbeitsgesetz verankert ist und deshalb vom BIGA wahrgenommen wird.

Das *Bundesamt für Landwirtschaft* (BLW) kommt bei der Vorbereitung und dem Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung mit Bodenschutz und Gewässerschutz in Berührung. Aktuell ist vor allem das Problem der Belastung von Boden und Gewässer durch Düngemittel. Solche Fragen lässt das Amt durch die ihm unterstehenden landwirtschaftlichen Forschungsanstalten

bearbeiten. Unter diesen ist die Forschungsanstalt für Agrikulturchemie und Umwelthygiene in Liebefeld-Bern in besonderem Masse auf die Abklärung von Umweltproblemen spezialisiert. Umweltrelevant ist im weiteren auch die Tätigkeit des Eidg. Meliorationsamtes, das ebenfalls dem BLW untersteht. Bei den Bodenverbesserungen wie bei den landwirtschaftlichen Hochbauten geht es vorwiegend um Fragen des Gewässerschutzes und des Landschaftsschutzes.

Der *Stab für Gesamtverkehrsfragen* (GVF), der dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement direkt untersteht, befasst sich mit allgemeinen verkehrsplanerischen und verkehrspolitischen Belangen. Seine Tätigkeit steht in engem Zusammenhang mit der schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption, zu der gegenwärtig eine Botschaft des Bundesrates vorbereitet wird. Diese verkehrspolitische und verkehrsplanerische Tätigkeit tangiert verschiedene Teilbereiche des Umweltschutzes, vor allem den Immissionsschutz, bis jetzt weniger dagegen den Landschafts- und Ortsbildschutz.

Das *Bundesamt für Verkehr* (BAV) ist in erster Linie für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über den öffentlichen Verkehr zuständig. Darunter fallen Fragen, die die SBB und den Personenverkehr der PTT betreffen, sowie alle vom Bund konzessionierten Verkehrsmittel mit Ausnahme des Luftverkehrs. Im Zusammenhang mit der Konzessionierung von Verkehrsmitteln und bei der Erteilung von Baubewilligungen an die einzelnen Verkehrsträger bestehen Beziehungen vor allem zum Landschaftsschutz und zum Immissionsschutz.

Dem *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (BZL) sind die Vorbereitung und der Vollzug der Erlasse über die zivile Luftfahrt übertragen. Dazu gehören u. a. die zur Umweltpolitik zählenden Lärmbegrenzungsvorschriften des eidg. Luftfahrtgesetzes.

Zum Aufgabenbereich des *Bundesamtes für Wasserwirtschaft* (BWW) gehört die Vorbereitung und der Vollzug der Erlasse über die Wasserwirtschaft und die Wasserbaupolizei. Diese Aufgabe umfasst zur Hauptsache die Regulierung der Seen, die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, sowie Gewässerkorrekturen. Im Zusammenhang mit Bauvorhaben stellen sich dabei für das Amt vor allem Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Gewässerschutzes.

Das *Bundesamt für Energiewirtschaft* (BEW) befasst sich mit den Problemen der schweizerischen und internationalen Energiewirtschaft und der Energietechnik. Zudem ist das Amt zuständig für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über elektrische Energie, Rohrleitungen und Kernenergie. Die daraus resultierenden Berührungspunkte zur Umweltpolitik reichen von Gewässer-, Boden- und Immissionsschutzfragen bis zu Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes.

IV. Kooperationsfelder

Bei der Darstellung der verschiedenen Kooperationsfelder der Umweltpolitik ist zu unterscheiden zwischen der Zusammenarbeit in Prozessen der Bildung und Konkretisierung von Umweltschutznormen (Abschnitte 1 und 2) und der Zusammenarbeit bei der Realisierung von Projekten und Programmen (Abschnitte 3 bis 6), für die der Umweltschutz eine Rahmenbedingung darstellt.

1. Vertretung der Schweiz in den Umweltgremien internationaler Organisationen

Da die Vorbereitung und der Vollzug von Staatsverträgen in der Regel den zuständigen Fachämtern übertragen ist, erfordert die Vertretung der Schweiz in den Umweltgremien internationaler Organisationen die Koordination der verschiedenen umweltpolitisch interessierten Bundesstellen.

Wichtigstes Koordinationsinstrument bildet der „groupe interdépartemental de coordination pour les questions d'environnement en relation avec les organisations internationales“. Die Gruppe wurde geschaffen, um den schweizerischen Beitrag zu den Arbeiten des Umweltausschusses der OECD vorzubereiten. Mit der Zeit wurde ihre Zuständigkeit erweitert auf die Vorbereitung des schweizerischen Standpunktes in Umweltfragen gegenüber der EG und im Rahmen des Europarates, der Economic Commission for Europe (ECE) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP).

Das BUS führt den Vorsitz der Gruppe, verfolgt die Tätigkeit der internationalen Organisationen und orientiert die interessierten Amtsstellen. Diese werden im Vorfeld der Sitzungen des OECD-Umweltausschusses zu Aussprachen eingeladen, bei denen auch die Vertretung der Schweiz in den internationalen Gremien bestimmt wird. Den anderen Amtsstellen steht es dabei frei, ob sie ihre Belange auf der internationalen Ebene selber vertreten wollen. Verschiedene Bundesstellen sind in umweltpolitischen Fragen regelmässig in internationalen Gremien präsent.

Von besonderem Interesse ist die Position des BAWI in der Koordinationsgruppe. Seine Gesamtverantwortung für die Beziehungen der Schweiz zur OECD, zur ECE und zu anderen primär wirtschaftlich ausgerichteten internationalen Organisationen gibt den Interessen der Aussenwirtschaft auch im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Umweltgremien dieser Organisationen ein grosses Gewicht. Hinzu kommt der Umstand, dass die Kosten einer schweizerischen Beteiligung an Projekten der OECD über den Etat des BAWI läuft, was diesem faktisch eine Vetoposition gibt, wenn es um schweizerische Beiträge zur Umweltforschung dieser Organisation geht. Ins Gewicht fällt schliesslich auch, dass das Umweltkomitee der OECD keine definitiven Beschlüsse fassen kann. Dies ist Gremien vorbehalten, in denen die Schweiz

mit ihrem eng mit dem BAWI zusammenarbeitenden ständigen Botschafter oder mit dem zuständigen Chef des EVD vertreten ist.

Diese Konstellation bedeutet indessen nicht, dass bei der Formulierung des schweizerischen Standpunktes zuhanden der Umweltgremien internationaler Organisationen die verschiedenen Interessen ständig aufeinanderprallen. Oft, so wird von seiten der Aussenwirtschaft betont, bestünden gar keine divergierenden Standpunkte. Das BUS nehme die Umweltpolitik bereits abgewogen wahr. So treffen sich BAWI und BUS bisweilen durchaus in einer eher distanzierten Haltung zu gewissen Projekten, die auf der internationalen Ebene ins Gespräch gebracht werden. Ein Beispiel dafür ist die Reaktion der Schweiz auf den amerikanischen Vorschlag, im Rahmen des Umweltkomitees der OECD ein Projekt über Städteprobleme zu lancieren. In beidseitigem Einverständnis signalisiert man diskret freundliches Interesse, aber nicht mehr.

Gelegentlich führt die unterschiedliche Interessenlage von Umweltschutz und Aussenwirtschaft aber doch zu Konflikten zwischen BUS und BAWI. Das BAWI argumentiert dabei in der Regel mit den Konsequenzen, die eine Umweltschutzmassnahme für die Wettbewerbsbedingungen schweizerischer Unternehmen und für die Sicherheit der Landesversorgung hätte. Im übrigen bieten die Römer Verträge über nicht-tarifarische Handelshemmnisse dem BAWI eine vielfältig anwendbare Rechtsgrundlage für seine skeptisch zurückhaltende Einstellung gegenüber dem Umweltschutz. So muss das BUS immer mit dem entschiedenen Widerstand des BAWI rechnen, sobald es für die Schweiz strengere Umweltschutzvorschriften als die im umliegenden Ausland geltenden durchsetzen will. Das BUS hat deshalb alles Interesse daran, die relevanten Partnerländer der Schweiz zu einer Verschärfung ihrer Umweltschutzvorschriften zu bewegen. Dies aber erfordert eine aktive Mitwirkung der Schweiz in den Umweltgremien internationaler Organisationen – und gerade damit stösst das BUS immer wieder auf die skeptische Zurückhaltung des BAWI.

2. Immissionsschutz

Im Unterschied zum Gewässerschutz fehlen für den Immissionsschutz einheitliche rechtliche Grundlagen. Die Bildung von entsprechenden Normen ist deshalb für das BUS und andere Umweltschutzstellen gegenwärtig ein vorrangiges Anliegen. Die Luftreinhaltepolitik wie die Lärmbekämpfung sind demzufolge Anlass zu besonders intensiven verwaltungsinternen Koordinationsprozessen.

Die Frage des *Bleigehalts im Benzin* wurde ursprünglich unter der Leitung des BAG im Rahmen der Lebensmittelgesetzgebung, später der Giftgesetzgebung ausschliesslich unter toxikologischen Gesichtspunkten behandelt. Mit der Zeit richtete sich die Aufmerksamkeit vermehrt auf die ökologischen

Konsequenzen des Verbrauchs von Bleibenzin. Dies wiederum führte dann 1974 zur Bildung einer Arbeitsgruppe des BUS zu diesem Thema.

Das BUS und das BAG treten für eine möglichst weitgehende Reduktion des Bleigehalts im Benzin ein. Demgegenüber vertritt das BEW den Standpunkt, eine solche Massnahme tangiere die Energiesparbemühungen des Bundes, da die Herstellung von bleiarmem Benzin zu einem Energiemehrverbrauch führe. Das BAWI seinerseits begründet die Opposition gegen Reduktion des Benzinbleigehalts mit versorgungspolitischen Argumenten: Wenn die Schweiz vom übrigen europäischen Ausland abweichende Vorschriften erlasse, dann reduziere sie die Zahl der Quellen, aus denen sich das Land versorgen könne. Die damit vorgezeichneten Interessengegensätze lassen sich in der horizontalen Koordination nicht überbrücken. Eine unter dem Druck einer Motion des Nationalrates notwendig gewordene Entscheidung konnte nur auf der Ebene des Bundesrates getroffen werden. Aus den Reaktionen der beteiligten Bundesämter ist zu schliessen, dass es sich dabei nicht um eine ausgewogene Kompromisslösung handelte. Vielmehr unterlag der Standpunkt des BEW gegenüber dem des BUS.

Ein anderes, eng mit der Reduktion des Bleigehalts im Benzin verbundenes Immissionsschutzanliegen ist die *Begrenzung der Abgase von Motorfahrzeugen*. Für die Verwaltung geht es in dieser Sache gegenwärtig um die Verwirklichung der Beschlüsse des Bundesrates von 1979. Diese sehen als erstes eine Verschärfung der Abgasgrenzwerte bei der Typenprüfung auf 1982 und 1986 vor. Damit ist als zweites die Kündigung des ECE-Abgasreglementes verbunden, da die dort festgelegten Grenzwerte für den zulässigen Schadstoffgehalt der Abgase von Motorfahrzeugen den Zielvorstellungen des Bundesrates per 1982 und 1986 nicht mehr genügen. Als drittes schliesslich hat der Bundesrat beschlossen, ein Abgasnachkontrollsystem für die bereits im Verkehr stehenden Fahrzeuge zu entwickeln.

Neben dem federführenden BAP sind an diesen Fragen auch das BUS und das BAWI direkt interessiert. Um die Tätigkeit dieser drei Ämter zu koordinieren, hat das BAP deshalb schon vor Jahren eine interdepartementale Arbeitsgruppe für Umweltschutzfragen im Verkehrsrecht gebildet. Diese hatte bereits wesentlichen Anteil am bundesrätlichen Abgasprogramm von 1979. Zurzeit befasst sie sich mit dem Entwurf für eine Verordnung über die Abgasgrenzwerte bei der Typenprüfung. Parallel dazu bemüht sich eine andere Arbeitsgruppe aus Vertretern der drei Ämter um ein Abgaskontrollprogramm für die bereits im Verkehr stehenden Fahrzeuge. Obwohl es in beiden Fällen an sich lediglich um den Vollzug der Bundesratsbeschlüsse von 1979 geht, sind die Interessengegensätze unübersehbar. Das BAP sieht sich dabei in der Rolle des um Objektivität bemühten Gesprächsleiters. Es stellt sich voll und ganz hinter den Bundesratsbeschluss von 1979 und nimmt für sich in Anspruch, nichts anderes als den Vollzug dieses Beschlusses anzustreben. Allein, dieser Beschluss bleibt schon hinter den Zielvorstellungen des BUS zurück. Dennoch richtet sich das Unbehagen des BUS nicht so sehr gegen das BAP, sondern vor allem gegen das BAWI. Dieses vertritt nämlich

den Standpunkt, eine bessere Abgasnachkontrolle bringe dem Umweltschutz wesentlich mehr als die Senkung der Grundwerte der Typenprüfung. Dass es dem BAWI dabei in erster Linie darum geht, eine Verschärfung der Grundwerte bei der Typenprüfung zu verhindern, wird in Kreisen der Verwaltung vermutet. Seine Mitwirkung in der Arbeitsgruppe für ein Abgasnachkontrollsystem, bei dem direkte aussenwirtschaftliche Bezüge kaum gegeben sind, eröffnet dafür zumindest interessante Möglichkeiten des Bargainings.

Die *Lärmbelastung* durch Motorfahrzeuge ist politisch vielleicht das brisanteste Problem aus dem Bereich der Lärmbekämpfung. Eine Expertenkommission des BUS zur Beurteilung von Lärmimmissionsgrenzwerten hat sich über entsprechende Grenzwerte verständigt. Seither stehen für diese Kommission andere Probleme im Vordergrund. Sie behandelt Fragen des Fluglärms, des Baulärms, des Rangierlärms und des Industrielärms. Kaum lösbare Probleme ergeben sich vor allem beim Schiesslärm. Die Lärmbelastung durch Schiess- und Waffenplätze übersteigt die in den anderen Fällen zur Diskussion stehenden Grenzwerte erheblich. Würde man diese auch für die Armee verbindlich erklären, so würde die militärische Ausbildung schwer beeinträchtigt. Die Gruppe für Ausbildung (GA) des EMD drängt deshalb darauf, in den Vollzugsbestimmungen des Umweltschutzgesetzes Lärmnormen durchzusetzen, denen möglichst viele militärische Ausbildungsplätze noch genügen würden. Später will die GA dann Ausnahmebestimmungen für jene Aktivitäten fordern, die diese allgemeinen Lärmnormen sprengen. Schon heute sieht man bei der GA indessen ein, dass kaum eine militärische Anlage einer allgemeinen Lärmnorm entsprechen wird. Hinter der Zweiphasenstrategie der GA dürfte deshalb die Überlegung stehen, dass Ausnahmebestimmungen für militärische Anlagen leichter zu erlangen sind, wenn die geforderten Werte die allgemein geltenden nur wenig überschreiten und dass es von da her nötig ist, schon bei der Festlegung der allgemeinen Normen auf möglichst large Werte zu drängen. Ein Konflikt mit dem BUS wird damit unvermeidlich. Aus seiner Sicht haben Lärmschutznormen bei militärischen Anlagen nämlich einen dreifach positiven Effekt. Zunächst auferlegen sie der Armee eine gewisse Zurückhaltung beim Bau neuer Anlagen; dann führen sie gelegentlich zum Verzicht auf den Einsatz besonders lärmverursachender Waffensysteme; und schliesslich bewirken sie, dass im Umfeld militärischer Übungsanlagen die Lärmbelastung als Kriterium für die Art der Nutzung des Raums Beachtung findet. Dass der Umweltschutz gegenüber dem Militär alles in allem aber doch einen sehr schweren Stand hat, steht im Prinzip für beide Seiten fest.

3. Raumordnung

Im Feld der Raumordnungspolitik lässt sich eine enge Kooperation und Koordination zwischen dem BRP und dem BUS sowie dem BFF feststellen, die im Zusammenhang mit dem Umweltschutz von Bedeutung ist. Allerdings

bereitet es einige Schwierigkeiten, die *Kompetenzen* und die Sachaufgaben zwischen den drei genannten Partnern abzugrenzen. Bei der noch nicht ganz abgeschlossenen Abgrenzungsdiskussion scheint es überdies Kommunikationsprobleme zu geben. Dies dürfte an der teilweise unterschiedlichen Optik der drei Ämter liegen. Für die Raumplanung können die Schutzinteressen keineswegs allein im Mittelpunkt stehen. Zwar ist einigen Mitarbeitern des BRP attestiert worden, sie legten aufgrund ihres persönlichen Engagements einen besonders starken Akzent auf die schützenden Interessen. Es geht aber bei der Raumplanung nicht um einen totalen Umweltschutz, nicht um eine Verhinderung der Nutzung des Raums, sondern um eine zweckmässige Nutzung. Dies bedingt eine laufende *Interessenabwägung* unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte und Ziele. Umgekehrt ist festzustellen, dass auch das BUS Ansprüche an den Raum stellt, etwa im Zusammenhang mit Abfallverwertungseinrichtungen oder Gewässerschutzanlagen.

Trotz der offensichtlich nicht völlig übereinstimmenden Interessen werden die Koordinationseinrichtungen, die mit Blick auf die Raumordnungspolitik geschaffen worden sind, häufig auch im Zusammenhang mit der Koordination der Umweltschutzpolitik genannt. Erwähnt werden von den Beteiligten die *Chefbeamtenkonferenz* und die Arbeitsgruppe für raumordnungspolitische Koordination (*AGROK*), in der 20 Bundesämter Einsitz nehmen.⁷ Die Vertreter der Bundesstellen, die umweltbelastende Nutzungsansprüche an den Raum stellen, stehen dabei unter dem Eindruck, in diesen Koordinationsgremien ihre Anliegen gegen ein geschlossen auftretendes Schutzinteresse verteidigen zu müssen. Es wird eine Konfliktlinie zwischen BRP, BUS und BFF einerseits und den Nutzungsämtern andererseits erkannt.

Allerdings wird die *Koordinationsfunktion* der beiden Gremien von verschiedener Seite als jedenfalls vorläufig *beschränkt* eingestuft. Dies wird auf zwei Gründe zurückgeführt. Einmal ist die Raumplanung vorwiegend Sache der Kantone. Koordinationsprobleme stellen sich deshalb vor allem in vertikaler Richtung zwischen Bund und Kantonen. Dann ist die Richtplanung der Kantone noch nicht so weit gediehen, als dass das Beurteilungsverfahren des Bundes, welches horizontal zwischen den Bundesämtern grosse Koordinationsanstrengungen erfordern wird, bereits hätte einsetzen können. Chefbeamtenkonferenz und AGROK haben bisher vor allem Abklärungen vorgenommen, Studien erstellt und spezifisch raumplanerische Probleme wie die Entwürfe zum Raumplanungsgesetz und zu den Verordnungen auf verhältnismässig allgemeinem Niveau behandelt. Die konkreten Probleme, insbesondere bei der Beurteilung von kontroversen Projekten, werden hingegen nicht in diesen Gremien behandelt. Sie sind zumeist Gegenstand bilateraler Kontakte zwischen dem BRP und der jeweils beteiligten Stelle (z. B. BEW, PTT, SBB).

7 Für Näheres zu Funktion und Wirkungsweise der AGROK vgl. Wemegah, op-cit.

4. Wirtschaftsförderung

Bevor die Bergregionen in den Genuss einer Investitionshilfe nach dem entsprechenden *Investitionshilfegesetz* (IHG) kommen können, müssen sie ein Entwicklungskonzept einreichen. Diese Konzepte werden von der Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung im BIGA geprüft. Interessiert sind indessen auch alle jene Bundesämter, in deren Kompetenzbereich die vorgeschlagenen Projekte und Massnahmen fallen.

Zur Koordination der verschiedenen Stellungnahmen zu den regionalen Entwicklungskonzepten ist ein unter dem Vorsitz des BIGA stehender Koordinationsausschuss geschaffen worden, für den die AGROK als Vorbild und Ausgangsbasis diente und in dem auch heute noch im wesentlichen die gleichen Bundesämter vertreten sind.

Man darf davon ausgehen, dass die potentiellen Konfliktherde im Koordinationsausschuss IHG zahlreicher und gravierender sind als in der AGROK. Es ist nämlich über abgeschlossene Planungen und Konzepte zu befinden, die primär darauf ausgerichtet sind, in Bergregionen neue Entwicklungen auszulösen. Dieses Wirtschaftsförderungsinteresse muss zwingend auf die Schutzinteressen von BUS, BFF und zum Teil BRP stossen. Mildernd wirkt dagegen der Umstand, dass man bei der Prüfung der Konzepte bewusst nicht bis auf die Projektebenen hinunter geht. Das Verfahren für die Beurteilung der einzelnen Projekte bleibt in jedem Fall vorbehalten. Dies führt dazu, dass einige Ämter der Konzeptevaluation keinen allzu hohen Stellenwert beimessen. Die Vertreter von Schutzinteressen geben aber immerhin zu bedenken, dass die Genehmigung der Entwicklungskonzepte für die Verwirklichung der darin enthaltenen Projekte und Massnahmen eine gewisse präjudizierende Wirkung hat. Es liegt ihnen deshalb daran, allfällige Vorbehalte bereits in der Konzeptprüfungsphase anzumelden und in den Prüfungsbericht einfließen zu lassen, um dann bei der späteren Projektgenehmigung auf früher bereits vorgebrachte Einwände verweisen zu können. Obwohl im Koordinationsausschuss IHG das Förderungsanliegen naturgemäss im Vordergrund steht, haben die Schutzinteressen eine beträchtliche Durchsetzungschance. Sie stützen sich dabei vor allem auf das Argument, es liege nicht im Sinne einer wohlverstandenen Entwicklungsförderung, Projekte zu verwirklichen, welche die Umwelt stark beeinträchtigen.

Auf *Projektstufe* werden Konflikte bilateral beigelegt, im Zweifelsfalle von höherer Instanz entschieden. Konflikte werden insofern entschärft, als die meisten Projekte von der Gemeinde über die regionale Trägerschaft und den Kanton an den Bund herangetragen werden. Der lange Instanzenzug bewirkt, dass die Projekte abgeschliffen werden und dass die konfliktträchtigsten gar nicht bis zum Bund gelangen.

5. Energie

Die Energieproduktion wird vom BEW als wichtiger umweltbelastender Faktor erkannt. *Zielkonflikte* zwischen Energiepolitik und Umweltschutzpolitik sind zu erwarten. Sie zeigen sich am deutlichsten etwa bei der Kühlung und Entsorgung von Atomkraftwerken, bei der Abfallverwertung oder bei der Festsetzung des Bleigehaltes im Benzin. Andererseits gibt es aber auch Massnahmen, die sich sowohl für die Energiepolitik wie für die Umwelt günstig auswirken. Eine solche Konvergenz besteht bei allen Energiesparmassnahmen, insbesondere im Bereich der Heizung, denn jeder Minderkonsum von Energie schont auch die Umwelt.

Die beiden *Hauptbeteiligten*, das BUS und das BEW, arbeiten in mannigfaltiger Weise eng zusammen. Weitere wichtige Partner sind das BFF, das den Aspekt des Landschaftsschutzes etwa bei Fernleitungen oder bei der Frage des Standortes von Wasserkraftwerken einbringt, und das BWW, das im Zusammenhang mit Fragen der Wasserkraftnutzung und insbesondere des Restwassers mitwirkt. Fallweise sind schliesslich bei der Behandlung von wissenschaftlichen Fragen auch Institute der ETH, Anstalten wie die EMPA, die EAWAG, das EIR, sowie die SMA und das BBW beteiligt. Das BRP vertritt die raumplanerischen Aspekte. Die politische Direktion des EDA sowie das BAWI decken schliesslich die internationale Dimension ab.

Zur Lösung der anstehenden Probleme werden zumeist ad hoc *Arbeitsgruppen* eingesetzt. Diese erhalten Studien- und Abklärungsaufträge. Behandelt werden etwa Fragen der Ölbrennerkontrolle, der Gebäudeisolation, der Wärmepumpen, der Tolerierbarkeitsschwellen für umweltbelastende Stoffe bei thermischen Kraftwerken und der Sicherheitsnormen für Pipelines. Abklärungsaufträge haben die CLIMOD-Studiengruppe und die Arbeitsgruppe, die sich mit Entsorgungsfragen bei der Kernenergie befasst. In diesen Kommissionen – in denen fast immer auch verwaltungsexterne Experten mitwirken – haben Umweltschutzaspekte nach übereinstimmenden Aussagen den Vorrang. Eigentliche Gegensätze zwischen Interessen der Energiewirtschaft und Anliegen des Umweltschutzes treten in diesen Studiengruppen kaum auf, geht es doch dort lediglich darum, auf einer technisch-wissenschaftlichen Ebene die Folgen der Energieproduktion auf die Umwelt zu analysieren.

Konflikte zeigen sich vor allem bei der *Festlegung von Normen*. Es scheint nicht leicht zu sein, objektive Kriterien für die Festlegung von Tolerierbarkeitsschwellen festzulegen. Liegt ein Ermessensspielraum vor, so neigt das BUS zu restriktiven Normen, das BEW eher zu Grenzwerten, welche die Energieproduktion nicht einschränken. In solchen Fällen wird die Entscheidung auf der hierarchisch höheren Stufe, zumeist vom Bundesrat als Kollegium getroffen, so zum Beispiel im Falle der Sicherheitsvorschriften für Pipelines, wo sich die Auffassung des BEW durchgesetzt hat, und in der Frage des Bleigehaltes im Benzin, wo der Bundesrat den Argumenten der Umweltschutzvertreter folgte.

Bei aller Gegensätzlichkeit der bestehenden Auffassungen darf man sich das Koordinationsfeld Energie/Umwelt *nicht sehr stark konfliktiv* vorstellen. Verschiedene Gründe sprechen gegen allzuharte Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Bundesstellen. Einmal sind, wie erwähnt, in vielen Fällen lediglich wissenschaftliche Abklärungen vorzunehmen. Dann hat das BEW bei der Beurteilung von Projekten selbst schon ausdrücklich auf die Belange des Umweltschutzes Rücksicht zu nehmen. Im weiteren geht es dem BEW nicht um die Vertretung von eigenen Projekten, sondern vielmehr um die Beurteilung von Projekten, die von Dritten eingereicht werden. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die wirklich entscheidenden Fragen der Energiepolitik ausserhalb des Kooperationsfeldes der Verwaltung liegen. Die zentrale Diskussion um die Quantität der zu produzierenden Energie und um die dabei einzusetzenden Mittel wird in einer grösseren politischen Öffentlichkeit geführt und schliesslich vom Parlament oder gar vom Volk entschieden.

6. Verkehr

Der *Verkehr* auf der Strasse, auf der Schiene, zu Wasser und in der Luft *beeinträchtigt* im weitesten Sinne *die Umwelt*. Verkehrspolitik muss deshalb auf verschiedenen Ebenen mit der Umweltschutzpolitik koordiniert werden. Einmal sind Umweltaspekte bereits bei der Planung von grösseren Verkehrsnetzen (Nationalstrassennetz, neue Alpentransversale, neue West-Ost-Haupttransversale) oder Anlagen (Flughäfen) zu berücksichtigen. Dann fliessen die Umweltaspekte in die Verkehrsgesetzgebung ein. Im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption wurde einer der drei Hauptzielblöcke mit „Auswirkungen auf Mensch und Umwelt“ überschrieben. Im weiteren sind Richtlinien etwa im Zusammenhang mit Lärmgrenzwerten für Strassen und Fluganlagen aufzustellen. Und schliesslich müssen einzelne grössere und kleinere konkrete Projekte unter anderem auch auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt hin geprüft werden. In der Regel stehen in allen Fällen die Interessen des Verkehrs jenen des Umweltschutzes gegenüber, was sich auch in der Kooperation zwischen Bundesämtern niederschlägt. Den Umweltschutz vertreten auch hier in erster Linie das BUS, dann das BFF, das zuhanden der ENHK sämtliche Bauprojekte prüft, sowie das BRP und das BAG. Auf der Verkehrsseite sind das BAV, das BAS, das BZL sowie der Stab GV beteiligt.

Die Vorabklärungen und Studien sind im Feld von Umweltschutz und Verkehr weiter gediehen als bei den Energieproblemen. *Planungsgrundlagen* verschiedener Art stehen zur Verfügung. Im Falle der GVK werden diese von den Verkehrsfachleuten und den Vertretern des BUS gemeinsam benützt. Für die Schliessung der Lücken bei der Zivilluftfahrtgesetzgebung werden sie vom BUS und BZL gemeinsam erarbeitet. Bei den Bahnen ging es in jüngerer Zeit vor allem um Planbereinigungen bei grossen SBB-Vorhaben. Als man vor

6 Jahren das traditionelle Planbereinigungsverfahren für das Projekt des Rangierbahnhofs Däniken einleitete, stellte man fest, dass neue Instrumente für die Beurteilung der Lärmimmissionen geschaffen werden mussten. Die für Däniken erarbeiteten Richtlinien dienen heute auch für andere Projekte. Die begonnene Zusammenarbeit wird zudem für die Bearbeitung von gesamtökologischen Beurteilungsgrundlagen fortgesetzt. Diese langfristige Kooperation hat zu einem Lernprozess geführt, der einzelne Verantwortliche des BAV vermehrt dazu veranlasst, bei der amtsinternen Vorprüfung von Projekten mögliche Einwände von Umweltschutzseite bereits zu antizipieren. Damit wird ein bedeutendes Konfliktpotential gar nicht aktualisiert oder aber amtsintern abgebaut. Schwierigkeiten und Anlass zu Auseinandersetzungen sehen die Verkehrsplaner immerhin dort, wo Vertreter des Umweltschutzes dazu neigen, einzelne Projekte oder Verkehr überhaupt zu verhindern. Solche Null-Lösungen werden freilich nach übereinstimmenden Aussagen nicht vom BUS oder anderen Umweltschutzstellen der Bundesverwaltung verfochten, sondern von Dritten, nicht zuletzt von einzelnen Gemeinden. Koordination zwischen Bundesämtern heisst folglich gleichzeitig auch Vermittlung zwischen verschiedenen Drittinteressen ausserhalb der Verwaltung. Lösungen werden in solchen Fragen meist in der Form bilateraler Koordination unter Einschaltung einer hierarchisch übergeordneten Instanz gefunden.

V. Koordinationsformen und -effekte: eine Bilanz

1. Koordinationsmuster

Wenn es in der Umweltpolitik zur Koordination verschiedener Verwaltungsstellen kommt, so bleiben die Ämter mit Umweltschutzkompetenzen selten unter sich. Beteiligt sind vielmehr in der Regel auch Amtsstellen mit umweltbelastenden Aufgaben. *Koordination* in der Umweltpolitik bedeutet mithin meistens Konfrontation von konkurrierenden Zielvorstellungen und Ausgleich zwischen divergierenden Interessen. Dennoch kommt es aber höchst selten zum offenen Konflikt. Stattdessen dominiert die Suche nach einvernehmlichen Lösungen und tragbaren Kompromissen. Wenn immer möglich wird dabei versucht, unter den direkt involvierten Amtsstellen zu einer Einigung zu kommen. Erst wenn dies nicht gelingt, wird eine hierarchisch übergeordnete Instanz eingeschaltet. Es überwiegt mithin die horizontale Koordination. Entscheidungen durch hierarchisch höher gestellte Behörden bilden eher die Ausnahme.

Bei der *Bildung von Umweltschutznormen* wird im übrigen meist nach dem Muster der multilateralen Koordination verfahren. In der Regel wird dabei von der federführenden Amtsstelle eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der interessierten Bundesstellen gebildet. Gelegentlich werden zusätzlich auch noch aussenstehende Experten und Interessenvertreter beigezogen. Aufgabe dieser Gremien ist es, nach praktikablen und allseits akzeptablen

Lösungen zu suchen. In der Regel führt dies dann auch zum erhofften Konsens, doch muss dafür sehr oft eine längere Bearbeitungszeit in Kauf genommen werden. Für das BUS ist dies der Preis für realitätsbezogene Vorschriften.

Die *Beurteilung von Konzeptionen* anderer Politikbereiche durch den Umweltschutz erfolgt ebenfalls häufig im Rahmen der multilateralen Koordination (Beispiel IHG-Koordinationsausschuss). In diesen Fällen liegt die Federführung indessen bei jenen Amtsstellen, die eine solche Konzeption entwerfen und realisieren wollen. Die Ämter mit Umweltschutzkompetenzen wirken wie alle anderen interessierten Stellen lediglich mit. Sie messen dieser Koordination denn auch keine grosse Bedeutung zu.

Etwas anders verhält es sich bei der *Prüfung von ausführungsfähigen Projekten*, welche die Umwelt belasten. Hier vollzieht sich die Koordination mehrheitlich auf der bilateralen Ebene. Gibt ein Projekt aus der Sicht des Umweltschutzes zu Bedenken Anlass, so bemüht sich das BUS oder das BFF im direkten Kontakt mit der zuständigen Stelle um Änderungen oder Auflagen. Gelingt dies nicht, so werden die Differenzen im Rahmen des Mitberichtsverfahrens ausgetragen und wenn nötig auf der hierarchisch übergeordneten Ebene entschieden.

Gesamthaft gesehen haben sich nach übereinstimmendem Urteil der Beteiligten in der Bundesverwaltung *funktionsfähige Strukturen und Verfahren der Koordination* in der Umweltschutzpolitik herausgebildet.

2. Koordinationswirkungen für den Umweltschutz

Die *Durchsetzungsfähigkeit des Umweltschutzes* gegenüber konkurrierenden Anliegen lässt sich generell nur schwer beurteilen. Mit einiger Sicherheit kann indessen gesagt werden, dass die Stellung des BUS in seinen Interaktionen mit anderen Amtsstellen von zumindest drei Faktoren abhängt.

Zunächst ist die *Rechtslage* von Bedeutung. Je klarer und eindeutiger der Anspruch des Umweltschutzes durch Gesetzesbestimmungen und Vorschriften begründet ist, desto leichter fällt es dem BUS, seine Vorstellungen in der verwaltungsinternen Koordination durchzusetzen. Für den Augenblick heisst dies, dass der Umweltschutz vor allem im Bereich des Gewässerschutzes und des Natur- und Heimatschutzes eine relativ starke Stellung hat, wo er auf entsprechende Gesetze verweisen kann. Anliegen wie die des Immissionschutzes, die zurzeit noch keine klare gesetzliche Grundlage haben, können demgegenüber weit weniger wirksam vertreten werden. Hinzu kommt, dass Umweltschutzbestimmungen in der Regel einen gewissen Spielraum offen lassen. Sie legen nur maximale Limiten fest; wie weit diese sinnvollerweise unterschritten werden sollten, bleibt Sache des Ermessens. Viel mehr als die Einhaltung der festgelegten Limiten zu erreichen, liegt unter diesen Umständen meist jenseits der Möglichkeiten des Umweltschutzes.

Im weiteren ist die Durchsetzungsfähigkeit des Umweltschutzes auch eine Frage der *Verfahrensorganisation*. Liegt die Federführung beim BUS, so ist seine Stellung erfahrungsgemäss relativ stark. Es hat in diesen Fällen nicht nur den entscheidenden Einfluss auf die Umschreibung des Koordinationszwecks und auf den Zeitpunkt, in dem die Koordination einsetzt; es kann auch den Kreis der Beteiligten weitgehend selber bestimmen und die Koordinationsform nach eigenem Gutdünken wählen. Dies gibt dem Amt eine gewisse operative Freiheit. Andererseits muss das Amt jedoch immer darauf achten, dass es alle interessierten Stellen zumindest so früh und so weit miteinbezieht, wie es zur Vermeidung späterer Einwände gegen die Ergebnisse der Koordination nötig erscheint. Zurzeit kann das BUS die Vorteile der Federführung vor allem bei der Vorbereitung der Verordnungen zum Umweltschutzgesetz nutzen. Das Gleiche trifft aber auch auf eine Reihe von Problemstellungen zu, für die das BUS die massgebliche Fachbearbeitung von einer anderen Amtsstelle übernehmen konnte, so z. B. für die Frage des Bleigehalts im Benzin, wo formell immer noch das BAG zuständig ist, oder für den Immissionsschutz beim Nationalstrassenbau, wo die Verantwortung formell beim ASB verblieben ist. Eine weitere Konzentration der Umweltschutzaufgaben beim BUS dürfte allerdings ohne zusätzliche personelle Ressourcen nicht möglich sein. Die Vorteile der Federführung verkehren sich indessen dort in ihr Gegenteil, wo das BUS die Interessen des Umweltschutzes im Rahmen der Zuständigkeit anderer Amtsstellen wahren sollte. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Beurteilung umweltbelastender Projekte. Dabei besteht grundsätzlich kaum ein Unterschied zwischen Verkehrs-, Energie- oder Wirtschaftsförderungsprojekten, militärischen Anlagen oder Bundesbauten. Einmal geplante, von kommunalen und kantonalen Instanzen begutachtete und vom zuständigen Bundesamt unterstützte Projekte kommen in der Regel auch zur Ausführung. Dem Umweltschutz bleibt meist nur die Aussicht auf marginale bauliche Änderungen, betriebliche Auflagen oder zeitliche Verzögerungen.

Nicht zu unterschätzen ist als drittes die Bedeutung, die *politischer Druck* für die Durchsetzungsfähigkeit des Umweltschutzes haben kann. Sind parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen hängig, zu denen die Verwaltung in begrenzter Zeit Stellung nehmen muss, so stärkt dies die Position des BUS in der verwaltungsinternen Koordination wesentlich. Nicht nur können andere Amtsstellen mit konkurrierenden Zielsetzungen einer Koordination in diesen Fällen nicht mehr aus dem Wege gehen, sie müssen innert nützlicher Frist auch Hand zu einem tragbaren Kompromiss bieten. Andernfalls finden ihre Argumente kaum die gewünschte Beachtung. Wenn heute z. B. eine im Vergleich zum benachbarten Ausland relativ strenge Vorschrift über den Bleizusatz im Benzin besteht und ein Programm zur Begrenzung der Abgas- und Lärmbelastung durch Motorfahrzeuge vor der Realisierung steht, so dürfte dies zum grössten Teil auf derartigen politischen Druck zurückzuführen sein. Dass einzelne Verwaltungsstellen diesen für sie so hilfreichen Druck gelegentlich selber motivieren, sei hier nur am Rande vermerkt.

Alles in allem scheinen die Durchsetzungschancen des Umweltschutzes in der verwaltungsinternen Koordination durchaus intakt, sofern es um die Bildung und Konkretisierung von Umweltschutznormen geht. Bei der Wahrung der Interessen des Umweltschutzes gegenüber den Nutzungsansprüchen anderer Politikbereiche zeigen sich dagegen klare Defizite. Immerhin besteht aus der Sicht des Umweltschutzes die Hoffnung, dass sich dies in absehbarer Zeit bessern dürfte, dann nämlich, wenn der Umweltschutz seinen Anspruch auf ein eigenes Gesetz stützen kann, das den Schutz der Umwelt als umfassende, querschnittsbezogene Aufgabe definiert.

Organisationschema der Bundesverwaltung



