

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

Artikel: Verordnungsrechtssetzung im Bereich des Umweltschutzes
Autor: Ackermann, Charbel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172252>

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>

VERORDNUNGSRECHTSSETZUNG IM BEREICH DES UMWELTSCHUTZES

von Charbel Ackermann
lic. iur.
ORL – Institut der ETH Zürich

In einem ersten Teil werden vier Entscheidungsprozesse der in der Schweiz noch kaum untersuchten Verordnungsebene dargestellt. Sie beziehen sich auf die Abwassereinleitungsverordnung (1975), die Waschmittelverordnung (1977), die Vorschriften bezüglich Automobilabgasen und Bestimmungen bezüglich der Benzinverbleiung. Im wesentlichen stellt sich dabei heraus, dass einige grundlegende Charakteristiken des Gesetzgebungsverfahrens (Beteiligung von Interessengruppen, Konfliktvermeidung) sich auch auf der Verordnungsebene finden lassen. Weiterhin wird versucht, die Selektionskriterien bei der Beteiligung von Gruppen und Berücksichtigung von Interessen darzustellen. Im Schlussteil werden Interpretationsvorschläge für die spezifischen Ausprägungen der verordnungsrechtssetzenden Entscheidungsprozesse gemacht.

Dans une première partie, cette étude analyse quatre processus de décision dans le cadre de la politique suisse de la lutte contre la pollution. L'étude se fait au niveau des ordonnances gouvernementales, niveau de décision encore peu exploré par les politologues suisses.

Ces quatre processus concernent l'ordonnance sur le déversement des eaux (1975), celle sur les détergents (1977), les prescriptions concernant le gaz de combustion des automobiles et le taux de plomb dans l'essence. Il s'avère, que certains des traits mis en évidence pour les processus législatifs se retrouvent au niveau des ordonnances (intégration des groupements d'intérêt aux décisions, stratégies non conflictuelles). Cette recherche essaie de mettre en évidence les critères de sélection des groupements. En conclusion d'étude, nous faisons quelques propositions d'interprétation concernant les spécificités des processus étudiés.

Sowohl Juristen¹ als auch Politologen² haben festgestellt, dass der Verordnungsrechtssetzung im Vergleich zur Gesetzgebung ein wachsendes Gewicht zukommt, doch befassen sich beide noch fast ausschliesslich mit den Entscheidungen auf Gesetzesebene. Die bisher von der Schweizer *Politologie* untersuchten Entscheidungsprozesse waren vornehmlich solche der Gesetzgebung. Die dominante These für das Gesetzgebungsverfahren ist dabei diejenige, welche die Besonderheit des vorparlamentarischen Verfahrens – die starke Beteiligung der Interessengruppen – auf die Existenz des Referendums zurückführt³. Untersuchungen von Verordnungsrechtssetzungsprozessen bieten sich – bei einer allfälligen Ähnlichkeit des Verfahrens zu demjenigen der Gesetzgebung – als Test für diese These an⁴.

In der *juristischen* Diskussion hängt man einerseits am „Bild, dass Rechtssetzung ‚eigentlich‘ nur Gesetzgebung im formellen Sinn sei und in konzentriertem Entscheidungsverfahren der Hand des Parlamentes entspringe“^{5,6}, andererseits wird dahin tendiert, „etwa nach Massgabe der Wichtigkeit oder der sachlichen Eigenart der Erlasse verschiedene Rechtssetzer und -verfahren zu institutionalisieren“.⁷ Des weiteren befasste sich die Rechtswissenschaft vor allem mit der Frage nach der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation⁸. Im folgenden befassen wir uns mit Prozessen der Verordnungsrechtssetzung⁹. Dadurch ergeben sich sowohl für die *Politologie* als auch für die Rechtswissenschaft Anhaltspunkte: Ist die oben genannte These bezüglich des Gesetz-

1 So stellt Z. Giacometti, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Zürich 1960, Bd. 1, S. 148 f., eine „Tendenz . . . in der Richtung einer gewissen Verdrängung des Gesetzes durch die Verordnung als Verwaltungsrechtsquelle“ fest.

2 Vgl. dazu W. Linder, B. Hotz, H. Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Bern 1979, S. 40, 49 ff.

3 Vgl. L. Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970, da und dort, z. B. S. 22.

4 Nachdem bezüglich der Erklärungskraft des Referendums für die konkordanten Kooperationsstrukturen im vorparlamentarischen Verfahren ganz generell Zweifel angemeldet worden sind, scheint ein solcher Test besonders interessant. Zur Kritik an Neidhart: A. Auer, J.-D. Delley, *Le référendum facultatif – La théorie à l'épreuve de la réalité*, *Zeitschr. für schweizerisches Recht*, 1979, Hb I, S. 129.

5 K. Eichenberger, *Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat*, in: ders., *Der Staat der Gegenwart*, Basel 1980, S. 342.

6 So hauptsächlich Z. Giacometti, vgl. Giacometti, *op. cit.*, S. 150 ff.

7 Eichenberger, *op. cit.*, S. 343, Vgl. auch G. Müller, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Basel 1979, S. 188.

8 Vgl. Giacometti, *op. cit.*, S. 150 ff., Müller, *op. cit.*, S. 178 ff., 187 f.

9 Zu Programmen (Rechtssetzungen) im Bereich des Umweltschutzes allgemein P. Knoepfel/H. Weidner, *Normbildung und Implementation, Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken*, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme* Königstein Ts., S. 88 ff.

gebungsverfahren richtig? Beinhaltend Verordnungen aufgrund gesetzlicher Delegationen wirklich unwichtige Normierungen, wie dies ein Teil der juristischen Lehre postuliert¹⁰?

Im folgenden sollen vier Entscheidungsprozesse der Verordnungsebene dargestellt werden¹¹, welche alle dadurch gekennzeichnet sind, dass sich die jeweilige gesetzliche Grundlage darauf beschränkt, zu bestimmen, dass der Bundesrat bezüglich der jeweiligen Regelungsmaterie Bestimmungen erlassen soll oder kann, dies, ohne weitere Prämissen zu setzen.

I. Deskription: Die vier Entscheidungsprozesse

1. Die Auseinandersetzung zwischen engagierten Wissenschaftlern und Industrievertretern – der Verordnungsrechtssetzungsprozess bezüglich der Verordnung über Abwassereinleitungen vom 8. 12. 1975¹²

Die gesetzliche Grundlage für die fragliche Verordnung lautet:

(Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. 10. 1971¹³)

Art. 22 Abs. 1: „Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über: . . .

b. die Beschaffenheit der in die Gewässer abzuleitenden Abwässer“.

Daneben werden in Art. 2 allgemeine Qualitäts- und Nutzungsziele für den Gewässerschutz formuliert.

10 Der in Anm. 7 genannten Position zufolge soll die Exekutive in allen unwichtigen Fragen eine Rechtssetzungskompetenz haben, diese sollen unter anderem im Gesetz umschrieben werden (Müller, S. 188). Im Falle der untersuchten Entscheidungsprozesse ist also diesbezüglich interessant, welche Entscheidungen der Gesetzgeber dem Bundesrat „als unwichtig“ überlassen hat.

11 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf empirische Untersuchungen zum Erlass von Umweltnormen in der Schweiz, welche im Frühjahr 1979 im Rahmen der Pilotphase des Projekts: International vergleichende Analyse von Programmformulierung und Implementierung in der SO₂ – Luftreinhaltungspolitik, im Auftrag des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum Berlin, durchgeführt worden sind. Dabei wurde vom Arbeitspapier: P. Knoepfel/H. Weidner, International vergleichende Analyse von Normbildungsprozessen im Bereich von Umweltqualitätsnormen, ausgegangen. Das Material im Bereich *Gewässerschutz* wurde vom Verfasser erhoben. Der Fall „Benzinverbleibung“ wurde von Gilbert Ganguillet, Zürich, untersucht. Die Materialauswertung zum Thema „Autoabgase“ wurde gemeinsam vorgenommen. Der Untersuchungszeitraum geht bis Sommer 1979.

12 SR 814.225.21. Der folgende Abschnitt wird sich auf die Entscheidungen bezüglich gelöstem organischen Kohlenstoff (DOC) konzentrieren.

13 SR 814.20. Zum Erlass, vgl. W. Bussmann, *Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus in der Schweiz*, Bern 1980, S. 197 ff.

Als Anstoss zu diesem Entscheidungsprozesses kann man eigentlich den sich allmählich manifestierenden Problemdruck bezeichnen. Schon Anfang der Sechziger Jahre begann man sich in der Schweiz um den besorgniserregenden Zustand der Seen und Fliessgewässer Gedanken zu machen. In dieser Periode setzte auch der Ausbau der Abwasserreinigung ein¹⁴. Mitte der Sechziger Jahre erarbeitete der Verein der kantonalen Gewässerschutzlimnologen Richtlinien bezüglich der abzuleitenden Abwässer, welche durch Entscheid vom 1. September 1966 vom Eidg. Departement des Innern (EDI) als Richtlinien übernommen und den Kantonen zur probeweisen Anwendung empfohlen wurden¹⁵. Gegen Ende des vorletzten Jahrzehnts begannen die Arbeiten am Gewässerschutzgesetz¹⁶, welches am 8. Oktober 1971 erlassen wurde.

Im Verlauf des Jahres 1971 wurde vom Amt für Umweltschutz (AfU) ein *erster Entwurf* für eine Abwassereinleitungsverordnung erarbeitet, welcher der Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG) zugestellt wurde. In der Folge wurde teils mündlich, teils schriftlich, zwischen AfU und EAWAG eine Diskussion geführt, aus der sich eine Grundsatzentscheidung auf die Initiative der EAWAG hin für das Aufstellen von *Qualitätszielen* (Immissionsnormen für fliessende Gewässer) ergab. Diese Entscheidung ging über den Auftrag von Art. 22 Abs. 1 GschG hinaus¹⁷, stellt aber eine Konkretisierung der in Art. 2 GSchG enthaltenen allgemeinen Nutzungs- und ökologischen Ziele dar. Auf der Ebene des Vorentwurfs ist also ein wesentlicher Vorentscheid gefallen¹⁸. Des weiteren wurden Emissionsnormen in den Entwurf aufgenommen, welche sich zum Teil an die Werte der Richtlinien von 1966 anlehnten¹⁹. Die *Erarbeitung des*

14 Vgl. dazu Bussmann, op. cit., S. 183 ff.

15 Vgl. zu den Richtlinien und zum genannten Gremium op. cit. S. 190 ff. Vgl. dort auch die Darstellung der Entwicklung der Finanzierung von Abwasserreinigungsanlagen, S. 177 ff., 213 ff. Die Finanzierung stellt eine wesentliche Grösse bei der Beeinflussung der Normsetzungstätigkeit bezüglich Abwassereinleitungen dar, denn – die Vermutung liegt nahe – bei einem System mehrteils öffentlicher Abwasserreinigung ist die Normsetzung eng mit dem Ausmass getätigter oder zu tätiger Infrastrukturinvestitionen bei der Abwasserreinigung verbunden, Abwassereinleitungsstandards bringen zumeist dem Staat selbst Mehrkosten.

16 Vgl. op. cit., S. 197 ff.

17 Vgl. zu den diesbezüglichen Vorarbeiten, Bussmann, op. cit., S. 233.

18 Die Immissionsgrenzwerte wurden in Anlehnung an internationale Normen und andere Dokumente erlassen.

19 Vgl. dazu Bussmann, op. cit., S. 235, wo aufgezeigt wird, dass von den 52 in der definitiven Abwassereinleitungsverordnung enthaltenen Grenzwerten etwa 48 Prozent unverändert aus den Richtlinien übernommen wurden, etwa 9 Prozent um ± 20 Prozent ähnlich waren, etwa 11 Prozent verschärft wurden, etwa 3 Prozent entschärft wurden und etwa 26 Prozent neu dazu gekommen sind.

*Vorentwurfs*²⁰ war eine wesentliche Stufe im Normsetzungsprozess: bezüglich Normtypen (Immissionsnormen), Grenzwertanzahl und Grenzwerthöhe wurde sehr viel für den späteren Verlauf des Entscheidungsprozesses präjudiziert²¹. Dieser Vorentwurf, der aus der *Zusammenarbeit AfU – EAWAG* entstanden war, wurde der 1972 geschaffenen *Gewässerschutzkommission* vorgelegt²². Für die Bearbeitung des Entwurfs wurde innerhalb der Gewässerschutzkommission (EGK) eine Arbeitsgruppe (mit neun Mitgliedern) gebildet, welche sich aus Vertretern des AfU, Wissenschaftlern und Kantons- und Industrievertretern²² zusammensetzte. Diese Subkommission begann ihre Arbeit im Juni 1973. Die Arbeitsweise dieser und der Gewässerschutzkommission soll anhand der Entscheidung bezüglich des Emissionsgrenzwertes für den gelösten organischen Kohlenstoff (DOC) – ein wesentlicher Schadstoff und Verschmutzungsindikator – illustriert werden²³. In der ersten Sitzung wird der Endgrenzwert 5 mg C/l als vorläufig angesetzt bezeichnet. Der selbe Wert taucht dann auch im Entwurf von Juni 1973 auf. In der sechsten Sitzung (August 1973) findet eine intensive Diskussion zum Thema DOC statt. Ein Industrievertreter²⁴ stellt fest, dass die im Entwurf enthaltenen Einleitungsbedingungen in den nächsten fünf bis zehn Jahren, zum Teil aber auch noch länger, nicht eingehalten werden könnten, insbesondere nicht bei industriellen Anlagen. Er schlägt eine Streichung von DOC oder ein System der Einzelfallentscheidung für Einleitungen vor. Bei den vorgeschlagenen Werten müssten Betriebe geschlossen werden, was man dann wohl kaum tun werde. Demgegenüber zeigt der Vertreter der EAWAG²⁵ real vorkommende Abflusskonzentrationen auf, die darauf schliessen liessen, dass

20 Zu den typischen Prozessphasen im Gesetzgebungsverfahren (Vorverfahren) vgl. W. Buser, *Fallen die Entscheide im Vorverfahren der Gesetzgebung?*, Documenta Helvetica, 1/1976. Es sind dies: 1. Anstoss, (2. Auftrag des Departements an die Abteilung zur Erarbeitung des Vorentwurfes), 3. Erarbeitung des Vorentwurfs durch die zuständige Stelle, 4. Beauftragung einer Expertenkommission zur Erarbeitung des Entwurfs, 5. Vernehmlassung, 6. Verarbeitung der letzteren, 7. Verwaltungsinterne Bereinigung auf Abteilungs- und Departementsebene und 8. Schlussentscheid durch den Bundesrat. Dieses Verfahren ist durch die bundesrätlichen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. 5. 1970 (BBl 1970 I 993, 1976 II 949) geregelt. Zu den ausserparlamentarischen Kommissionen vgl. BBl 1974 II 467.

21 Dies war auch die Absicht des AfU: „Es ist unser Bestreben, der Kommission einen weitgehend bereinigten Entwurf vorzulegen.“ (Brief an Prof. Stumm, 10. 1. 1973).

22 Zur Zusammensetzung, vgl. Bussmann, op. cit., S. 223 und 425 ff.

23 Die Vorentwürfe AfU–EAWAG enthielten die aus Diagramm I ersichtlichen Werte.

24 Stellvertretender Direktor eines Basler chemischen Unternehmens. Die beiden Industrievertreter waren beide Vertreter direkt einleitender Branchen und Betriebe, vgl. dazu op. cit., S. 182 und 426 f., vgl. auch S. 204 zu den wirtschaftlich-technischen Problemen dieser Branchen und zur Doppelrolle der genannten Industrievertreter als Repräsentanten von Abwasserproduktion und Abwasserreinigung, S. 225.

25 Direktor der EAWAG.

die Limite von 5 mg C/l einhaltbar sei. Im Oktober 1973 schlägt derselbe dann eine Limite von 7 mg C/l vor, die Subkommissionsmehrheit schliesst sich diesem Vorschlag an. Die beiden Industrievertreter hingegen beantragen einerseits Ausnahmebedingungen für Industriebetriebe und andererseits eine generelle Streichung der Kohlenstofflimiten. Es wird beschlossen, in der nächsten Sitzung der Gesamtkommission eine Mehr- und Minderheitsmeinung vorzutragen. Dies wird dann auch getan²⁶. Die Gewässerschutzkommission spricht sich mit zwölf zu vier Stimmen für die Beibehaltung des Grenzwertes von 7 mg C/l DOC aus mit einer gleichzeitigen Lockerung der starren Frist. In der nächsten (9.) Sitzung wird von seiten der Industrie versucht, den Entscheid aus der Gewässerschutzkommission in die Verwaltung zurückzuverlegen, indem auf den beratenden unpolitischen Charakter der Gewässerschutzkommission hingewiesen wird, Minderheitsanträge müssten dem Departement, gegebenenfalls dem Bundesrat vorgelegt werden. In der Folge wird der Minderheitsantrag im Protokoll wieder aufgenommen, er beschränkt die Notwendigkeit, 7 mg C/l im Abfluss zu erreichen, auf kommunale Anlagen. Der nächste Entwurf wird innerhalb des AfU erarbeitet (er stammt vom 19. Februar 1974). Er enthält den neuen Wert von 10 mg C/l²⁷. Obwohl vom Vertreter des AfU in der Folge vor der Gewässerschutzkommission unterstrichen wird, der Übergang von 7 auf 10 mg DOC/l sei nicht als Entschärfung zu betrachten, sondern im Licht der statistischen Signifikanz zu sehen, stellt die Erhöhung der zulässigen Restkonzentration eine Lockerung dar. Dieser versuchte der Vertreter der EAWAG vergeblich entgegenzuwirken. Auch sein schliesslicher Antrag, die Abflusskonzentration in keinem Fall über 30 mg C(DOC)/l zuzulassen und die Zuflusskonzentration bei der Anlage auf weniger als 65 mg TOC (totalen organischen Kohlenstoff)/l zu limitieren, war erfolglos. Die Industrievertreter wandten sich dagegen und boten gleichzeitig an, ihren Minderheitsantrag aus der früheren (9.) Sitzung zurückzuziehen, falls die Kommission dem vorliegenden Entwurf des AfU zustimmen könne. Es wurde abgestimmt: Mit 9 zu 8 Stimmen, bei beachtlicher Stimmenthaltung, wurde der Antrag des EAWAG-Vertreters abgelehnt und damit der Vorschlag des AfU gutgeheissen. Dem EAWAG-Vertreter blieb nur noch zu wünschen, dass die Ansichten der Minderheit zum Ausdruck gebracht würden. Diesem Wunsch wurde vom AfU entsprochen.

26 Zum Mehrheitsantrag, vgl. Diagramm I. Der Minderheitsantrag der Industrievertreter postulierte ein stufenweises Vorgehen. Die geforderten Grenzwerte würden das Überleben der Industrie in Frage stellen, wurde nochmals betont. Gleichzeitig wurde vorgeschlagen, den Kantonen die Möglichkeit dezentraler Grenzwertenerhöhung zu geben.

27 mit gleichzeitigem Reinigungseffekt von 85 Prozent. Der Wert von 10 mg C/l gilt für eine Zuflusskonzentration von 65 mg C/l. Bei höheren Zuflusskonzentration kann er höher liegen.

Der nächste Entwurf von März 1974 enthielt den vom AfU vorgeschlagenen Wert, dieser Entwurf wurde in die *Vernehmlassung* geschickt²⁸. In diesem Verfahren wurden konsultiert:

1. Die kantonalen Departemente, welche für den Gewässerschutz zuständig sind,
2. kantonale und städtische Fachstellen und Laboratorien,
3. Wirtschafts- und Fachorganisationen und
4. Fachstellen und Institute des Bundes²⁹.

Im Falle von DOC wurde durch das Vernehmlassungsverfahren eine weitere Erleichterung herbeigeführt³⁰. Allgemein wurden bei einigen Schadstoffen die Einleitungsbedingungen erleichtert. Vergleichsweise mit den vorangegangenen Stufen ist die Vernehmlassung als weniger wichtig zu bezeichnen. Im Vernehmlassungsverfahren hatten die Kantone und deren Instanzen ein relativ grösseres Gewicht, die Praktiker der Abwasserreinigung fanden nochmals Gehör und die kantonalen Verwaltungen konnten vor allem auf die Kosten der Massnahmen aufmerksam machen³¹.

Nach der Vernehmlassung wurde die Gewässerschutzkommission noch einmal eingeschaltet. In einer Sitzung der „Subkommission“ wurde die Frage noch einmal aufgeworfen, ob die Verordnung Qualitätsziele enthalten dürfe. Mit 7 zu 1 Stimmen sprach man sich für den stehenden Entwurf aus. Der Berichterstatter der Subkommission formulierte gewissermassen selber ein analytisches Schlusswort zum Entscheidungsprozess: „Sie erinnern sich, dass einmal die Forderung im Raum stand, abzuleitendes Abwasser dürfe höchstens 5 mg org. C/l enthalten. Nach heftigen Diskussionen geläutert, durch die Zeit, offen gesagt auch durch die Rezession gefördert, ist nun in gewissen Fällen, vermutlich in der Mehrzahl der Fälle, eine Konzentration bis 22 mg TOC/l zulässig. Also eine gewaltige Entschärfung. Die meisten Kläranlagen werden den Anforderungen, wie sie jetzt vorgeschlagen werden, genügen können.“³²

Es gab bezüglich der Abwassereinleitungsverordnung keine Diskussion mit anderen Departementen. Ausnahme bildet die Kontaktnahme zwischen AfU und Finanzverwaltung wegen möglicher zusätzlicher Subventionierungs-

28 Die oben, Anm. 220 genannten Richtlinien regeln in Teil III auch das Verordnungsrechtssetzungsverfahren.

29 Die Liste der zu befragenden Organisationen umfasste einerseits „allgemein betroffene“ Organisationen (Spitzenverbände, z. B.) und andererseits – aufgrund einer Beurteilung durch das AfU – konkret durch die Verordnung betroffene Vereinigungen des industriell-gewerblichen Bereichs. Hervorzuheben ist, dass keine „allgemeinen Umweltorganisationen“, sondern nur Spezialisten- und Fachverbände konsultiert wurden.

30 Vgl. dazu den Verordnungstext, SR 814.225.21, Anhang, Nr. 41, Fall 2.

31 Vgl. oben, Anm. 15. Die DOC-Elimination weist – bei hohen Eliminationswerten (Verwendung von Aktivkohlefiltern) springende – steigende Grenzkosten auf.

32 Protokoll der Sitzung vom 16. Juni 1975.

kosten. Dabei ergaben sich aber keine Diskussionen, da sich der eventuell Kosten zeitigende DOC-Wert am Abwasserreinigungsstand orientierte³³.

Die Bundesrätliche Entscheidung kann als rein formell betrachtet werden, der Bundesrat beschränkte sich im vorliegenden Entscheidungsprozess darauf, die Gewässerschutzkommission zu bestellen und zu erweitern³⁴.

*2. Gescheiterter vertragsmässiger Gesetzesvollzug³⁵,
das demonstrative Pochen an offene Türen,
Politik als Ritual – der Entscheidungsprozess bezüglich des
Phosphatgehalts von Waschmitteln³⁶*

Art. 23 des Gewässerschutzgesetzes besagt in Abs. 1:

„Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über:

- a. Erzeugnisse, die nach Art ihrer Verwendung ins Wasser gelangen und gemäss ihrer Zusammensetzung nachteilige Wirkungen für den Betrieb von Abwasseranlagen oder für die Gewässer haben können.“

Dieser Entscheidungsprozess wurde schon andernorts beschrieben³⁷. Wesentlich für diesen ist, dass das AfU³⁸ zuerst versuchte, eine Beschränkung der

33 Die Auseinandersetzung über die Bundesbeiträge hatte schon vorher stattgefunden, vgl. Bussmann, op. cit. S. 213 ff.

34 Der Präsident der Gewässerschutzkommission teilte an deren 4. Sitzung mit, dass „Herr P. Brulhart (Sulzer AG Winterthur, C. A.) demnächst vom Bundesrat in die EGK gewählt werde. Von der Nomination weiterer Mitglieder – wie dies seitens des Vororts beantragt wurde – musste indessen Abstand genommen werden.“ (Protokoll, 2. 4. 1973).

35 Zur tendenziellen Ersetzung rechtssetzender Tätigkeit durch vertragliche Abmachungen siehe allgemein, L. Wildhaber, Vertrag und Gesetz – Konsensual- und Mehrheitsentscheid im schweizerischen Staatsrecht, Zeitschr. für Schweizerisches Recht, Hb I, 1975, S. 113 ff.

36 Gemeint ist der Entscheidungsprozess, der zur Waschmittelverordnung vom 13. Juni 1977, SR 814.226.22, führte. Zur „Phosphor-Problematik“ siehe H. Ambühl, ETHZ, Der Anteil der Waschmittel-Phosphate bei der Eutrophierung der Seen, Kurzf. eines Vortrags am Symposium der Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für Umweltforschung, 4. 11. 1978; allgemein auch: Phosphor, Wege und Verbleib in der BRD, Hauptauschuss „Phosphate und Wasser“, Gesellschaft Deutscher Chemiker (Hrsg.), Weinheim, New York 1978.

37 Siehe C. Ackermann, Kooperation Staat – Wirtschaft, Ein Fall im Bereich des Umweltschutzes und seine Lokalisierung in einem allgemeineren Problemkreis, Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, DISP, Nr. 54, Juli 1979, S. 45 ff. Vgl. auch Diagramm II.

38 Amt für Umweltschutz. Bei diesen Bestrebungen vermittelte die Eidg. Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe, EMPA, St. Gallen. Diese Annexanstalt der ETH wird zu etwa 60 Prozent aus privaten Aufträgen finan-

Verwendung von Phosphaten über eine freiwillige Vereinbarung der Waschmittelhersteller und -importeure³⁹ zu erreichen. Diese scheiterte aber an einer Klausel über die Unterlassung von Werbung mit Umweltschutzaspekten⁴⁰. Das Nichtzustandekommen der Vereinbarung kam für das AfU ziemlich überraschend. Mit dem Problem konfrontiert, entschied sich die Gewässerschutzkommission darauf für eine Regelung auf dem Verordnungsweg⁴¹. Nachdem der Bundesrat durch zwei in Postulate umgewandelte Motionen in beiden Räten aufgefordert worden war⁴², „unverzüglich Vorschriften zu erlassen zur schrittweisen Verminderung des Phosphatgehaltes in Wasch-

ziert. Ihre Zielsetzungen gleichen – durch die Ausrichtung auf die Optimierung technischer Verfahren (z. B. Waschtechnik) – denjenigen der Industrie. Die EMPA ist mit der Waschmittelindustrie in ständigem Kontakt über die sogenannte technische Kommission. Bezüglich der Fragen der Waschtechnik ist das AfU fast ausschliesslich *auf Informationen der EMPA angewiesen*. In einem späteren Abschnitt des Entscheidungsprozesses – bei den Diskussionen um das Ausmass der Phosphat-Reduktion in der Waschmittelverordnung – gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen EAWAG und EMPA bezüglich der notwendigen und möglichen Massnahmen, welche dann zu einer „Kompetenzzuweisung“ zu Gunsten der EMPA durch das AfU in der Frage der Waschmittelphosphate führte, was Richtung (man ging von Überlegungen des technisch Möglichen und Wünschbaren und nicht von ökologischen Notwendigkeiten aus) und Resultat des Entscheidungsprozesses wesentlich prägte. Das AfU *befand* sich nicht nur in einer Informationsabhängigkeit, es *begab* sich gewissermassen auch in eine einseitige Abhängigkeit, indem der Hinweis der EAWAG bezüglich existierender phosphatfreier Waschpraktiken (Nordamerika) – auch wegen mangelnder Ressourcen – nicht weiter verfolgt wurde.

39 USS – Union der Seifen- und Waschmittelfabrikanten der Schweiz, Migros, COOP.

40 Am Widerstand der Migros. Die besagte Klausel – welche auf eine Initiative des AfU zurückging – war zweiseitig: einerseits diente sie der Missbrauchsbekämpfung in der Werbung, andererseits stellte sie eine kartellmässige Erschwerung des Einflusses von Konsumenten auf die Umweltverträglichkeit der Produkte dar und schaltete tendenziell *ökonomische* Anreize zur ökologischen Produktgestaltung aus.

41 Der „vertragliche Vollzug“ von Art. 23 GSchG wurde also durch einen rechtssetzenden ersetzt. Dabei wurde in der Gewässerschutzkommission der Ersatz von Phosphaten durch Nitrilotriessigsäure (NTA) besprochen. Das AfU hatte kurzfristig von einem Professor des toxikologischen Institutes der ETH eine Stellungnahme bezüglich der Verwendung von NTA eingeholt. Diese kurze Stellungnahme enthielt lediglich die Feststellung, dass toxikologische Untersuchungen vor einer massiven Verwendung von NTA von Nöten seien. Diese Feststellung wurde vom AfU später benützt, um die Verwendung von NTA als bedenklich erscheinen zu lassen: Vgl. Bericht des EDI zur Vernehmlassung vom 21. 4. 1976. Der besagte Vertreter der Wissenschaft wurde in diesem Fall nicht als Informations-Bereitsteller, sondern als *Entscheidungslegitimierer* in der Entscheidung gegen NTA verwendet. Zum Problem NTA, vgl. J. R. Vallentyne, *The Algal Bowl*, Canada, Dpt. of Environment, 1974. Die Gewässerschutzkommission sprach sich in der Folge gegen die Verwendung von NTA aus.

42 Vgl. zur Motion Graf, Amtl. Bull. (Ständerat), IV 1975, S. 594 ff.

mitteln bis zum Verbot der Waschmittelproduktion auf Phosphatebasis“⁴³, standen Bundesrat und AfU auch von seiten des Parlaments unter Handlungsdruck.

So erarbeitete das AfU zusammen mit der EMPA St. Gallen einen Verordnungsentwurf, der unwesentlich vom Entwurf zur freiwilligen Vereinbarung abwich. Deren Werte wurden mit minimalen Bereinigungen übernommen. Dieser Entwurf wurde von der Gewässerschutzkommission gutgeheissen. Die Vernehmlassung⁴⁴ brachte keine Änderungen mehr mit sich. Am 13. Juni 1977 wurde dann die Verordnung über Wasch-, Spül- und Reinigungsmittel erlassen⁴⁵.

Ohne über die Schärfe der Werte eine Aussage zu machen, ist bei diesem Entscheidungsprozess als wesentlich festzuhalten: Die Verordnung hat an der Situation bezüglich des Anteils der Phosphate an Waschmitteln nichts geändert, sie hat die Phosphat-Werte, welche in den Waschmitteln zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses vorkamen, sanktioniert und festgeschrieben, der durch die Verordnung anzustrebende Zustand war schon vor deren Erlass die Regel⁴⁶. Es hätte also nahegelegen, abzuwarten, ob die Werte auf der Höhe der Vereinbarung nicht überschritten werden, was nach der Lage der Dinge eher unwahrscheinlich war. Dies hätte eine Arbeitersparnis mit sich gebracht und man hätte nicht einen Zustand festgeschrieben. Auf den ersten Blick erscheint der Erlass der Verordnung als irrational. Von dieser Interpretation wird man Abstand nehmen, wenn man die Funktion symbolischer Handlungen⁴⁷ in die Betrachtung miteinbezieht. Bundesrat und Verwaltung

43 Diese Forderungen erfuhren durch Wissenschaft, den schweizerischen Fischereiverband und weitere Bevölkerungskreise eine starke Unterstützung (so der Bericht zur Vernehmlassung vom 21. 4. 1976).

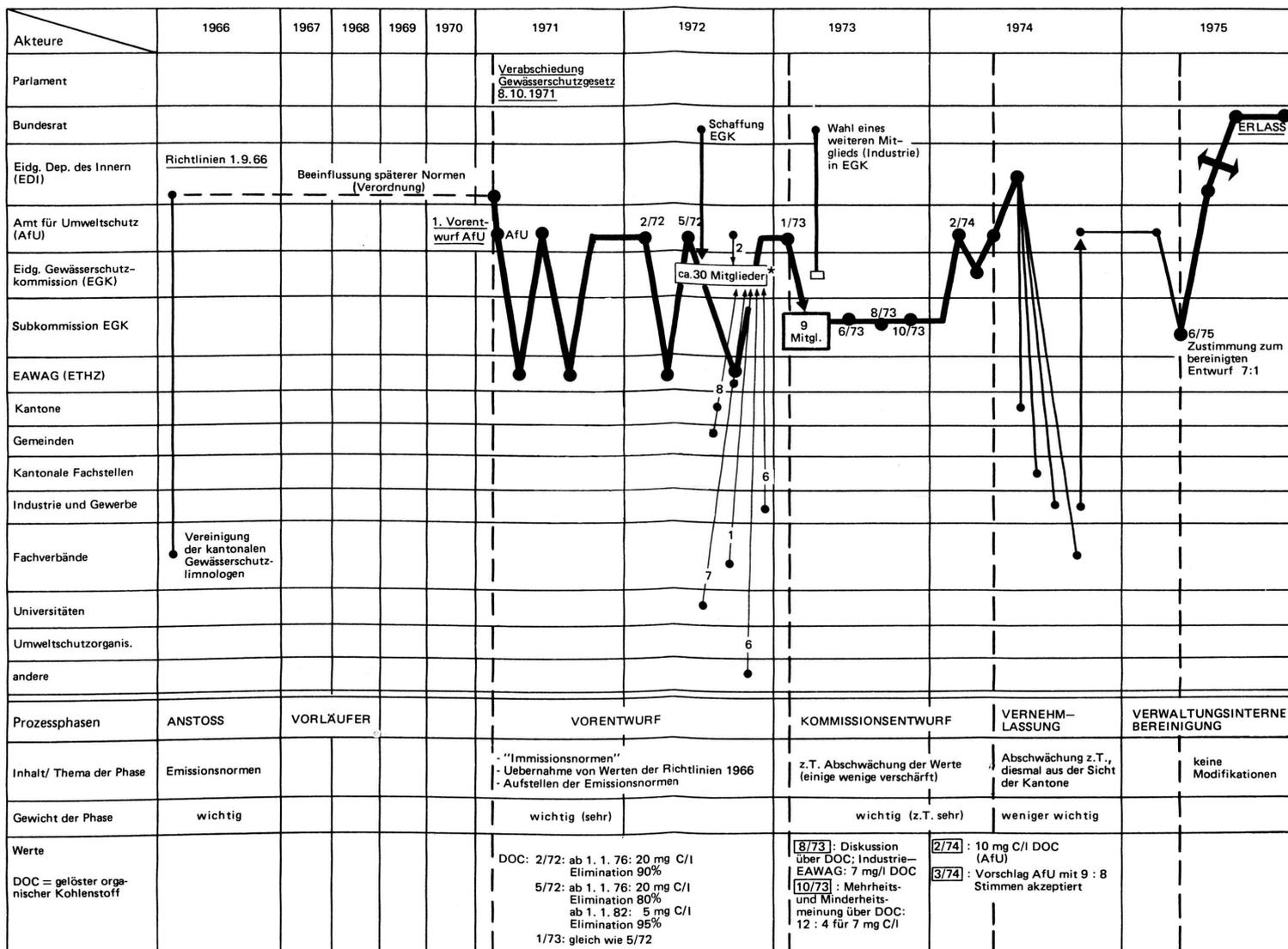
44 Mit einbezogen wurden die Kantone (zuständige Departemente und Fachstellen), Wirtschaftsorganisationen allgemeiner Art, Waschmittelhersteller, die Umwelt-Gewässerschutz-Fachverbände, Konsumentenorganisationen, der Fischereiverband und Fachstellen und Institute des Bundes.

45 In einem Begleitschreiben beim Erlass der Verordnung war ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die Regelung vorläufigen Charakter habe und dass man eine weitere Reduktion anvisieren werde, sobald sich geeignete Ersatzstoffe für Phosphate finden liessen.

46 Die USS hatte sich nämlich gegenüber dem AfU bereit erklärt, die Vereinbarungsbestimmungen trotz des Nichtzustandekommens der Vereinbarung einzuhalten. Am 1. 4. 1976 entschlossen sich die Mitglieder der USS durch eine Resolution zu dieser Einhaltung. Die nicht in der USS organisierten Marktteilnehmer, COOP und Migros, boten schon vorher ihre Waschmittel mit Werten unterhalb derjenigen der Vereinbarung an.

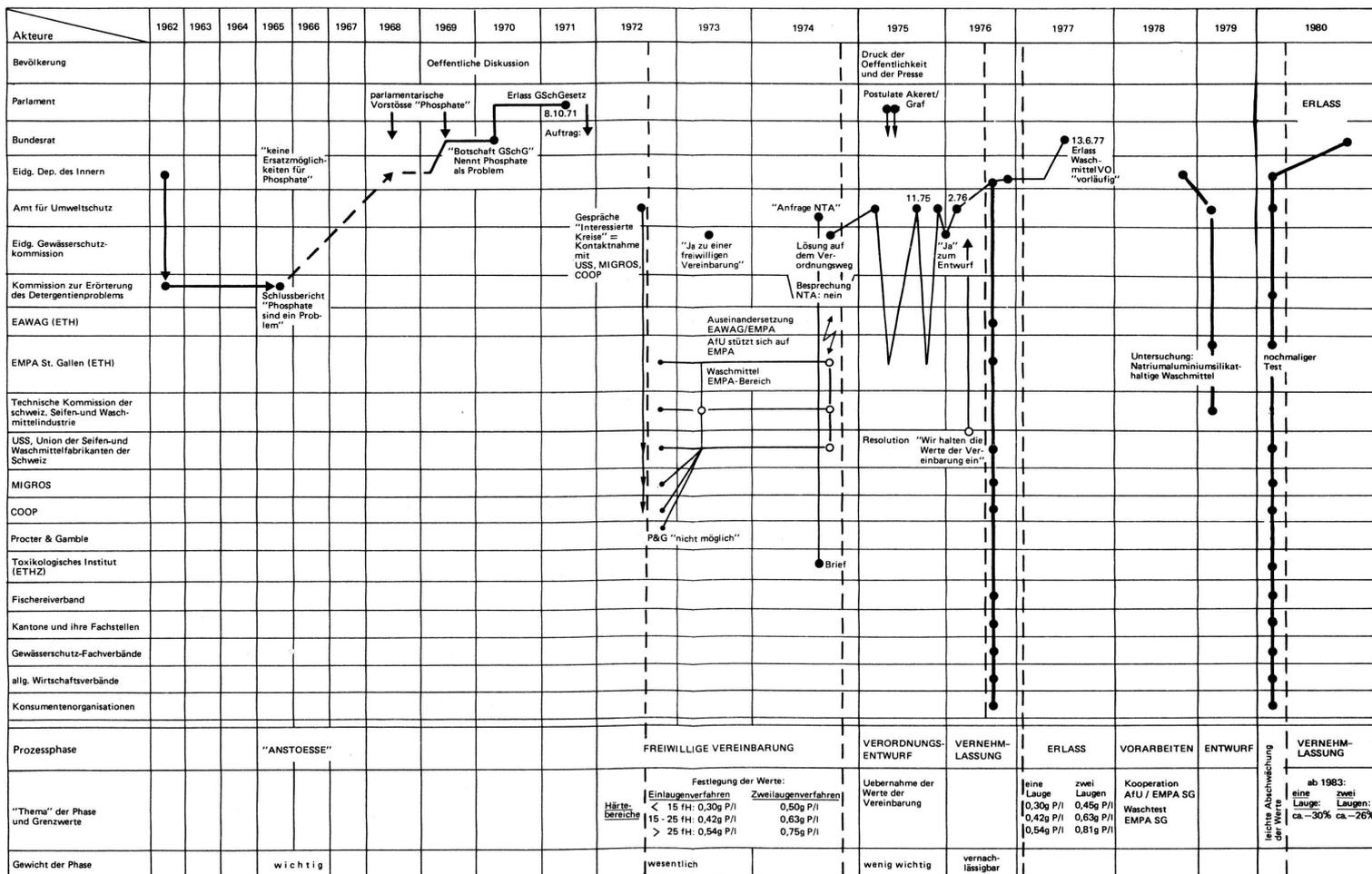
47 Vgl. Murray Edelman, Politik als Ritual, Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt – New York, 1976.

Diagramm 1, " Abwassereinleitungsverordnung "



*Die Zahlen am Ursprung der zusammenlaufenden Pfeile geben die Zahl der jeweils abgeordneten Mitglieder an.

Diagramm II, Waschmittelverordnung



standen unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Forderungen des Parlaments⁴⁸.

Handeln war in dieser Situation angezeigt. Um sich zu legitimieren, mussten Verwaltung und Regierung Aktivitäten entwickeln. Gleichzeitig konnte es aber auch der Waschmittelindustrie recht sein, dass eine Verordnung erlassen wurde, die indessen keine Belastung für sie darstellte, denn so konnte sie (nachdem die freiwillige Vereinbarung nicht diese Funktion erfüllen konnte⁴⁹) auf die Verordnung hinweisen und sich so dem Druck des Publikums entziehen^{50, 51}. Der *rituelle Aspekt der Beschwichtigung* hat entscheidend beim Erlass der Waschmittelverordnung mitgespielt⁵².

48 Gleichzeitig entschied man sich nicht für eine gründliche Abklärung der Möglichkeiten des Phosphatersatzes durch NTA und hatte nicht die Absicht, Massnahmen zu ergreifen, die der Waschqualität hätten abträglich sein können.

49 Das Motiv für eine Selbstbindung für einen wirtschaftlichen Sektor ist einerseits das Reagieren auf die Forderung nach Beseitigung eines Missstands und andererseits ein Verhindern einer Politisierung im Sinne eines staatlichen Eingriffs. Durch die vorgenommene Selbstbindung ist ein staatlicher Eingriff schwerer legitimierbar. Vgl. dazu allgemein: V. Ronge, „Solidarische“ Selbstorganisation der Wirtschaft, in: *Leviathan* 2/78, S. 179 f.; Zu den „gentlemen's agreements“ in der Konjunkturpolitik, B. Hotz, *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*, Diessenhofen 1979, S. 328; für Beispiele aus dem Bereich des Umweltschutzes, C. Ackermann, op. cit. (Anm. 37), S. 45, Anm. 41.

50 Grosse Unternehmen sind öffentlicher Kritik gegenüber nicht indifferent. So erachtete es ein Waschmittelhersteller als notwendig, Phosphate in einem Produkt auf dem Schweizer Markt teilweise mit einem Ersatzstoff zu ersetzen (den die Firma selber herstellte) – nachdem eine andere Firma (ohne über eigene Ersatzstoffe zu verfügen) dasselbe getan hatte – „um nicht schlecht dazustehen“.

51 Zu Parallelen in anderen Politikbereichen, vgl. Edelman, op. cit. (Anm. 47), S. 44 ff.

52 Immerhin wurde durch die Verordnung die Möglichkeit der Kontrolle des Phosphatgehaltes geschaffen (Art. 2, Anhang). Die weitere Entwicklung sei kurz skizziert: Nachdem die Verordnung beim Erlass als vorläufig bezeichnet worden war, ist vor allem durch die Verwendung des Phosphat-Ersatzstoffs Natriumaluminiumsilikat neue Bewegung in den Entscheidungsprozess gekommen. In Zusammenarbeit zwischen AfU und EMPA entstand ein Verordnungsentwurf, der nach einer gewissen Abschwächung durch die Vernehmlassung (Sommer 1980) am 8. 12. 1980 zu einer Aufnahme der neuen Werte (für Herbst 1981 und Januar 1983) in die Verordnung führte. Zum Ausmass der Verschärfung vgl. Diagramm II. Dabei ist anzumerken, dass die 1983er Werte über den Werten liegen, welche von mehreren Produzenten schon 1978 praktiziert wurden: vgl. dazu, EMPA St. Gallen, *Untersuchungen über natriumaluminiumsilikathaltige Waschmittel*, 24. 4. 1979, Tabelle 1 A.

*3. Verordnungsrechtssetzung in Zusammenhang
mit einer Volksinitiative – der Entscheidungsprozess
bezüglich der Abgasvorschriften für Automobile*

Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG) vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01), Art. 8:

Abs. 1: „Der Bundesrat erlässt Vorschriften über Bau und Ausrüstung der Motorfahrzeuge und ihrer Anhänger.

Abs. 2: Er trifft dabei die Anordnungen, die der Sicherheit im Verkehr dienen, sowie der Vermeidung von Lärm, Staub, Rauch, Geruch und anderen schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Fahrzeugbetriebes.“⁵³

Nachdem durch Art. 8 des SVG die Kompetenz des Bundesrates für Fragen der Beschränkung von Autoabgasen geschaffen war, wurde 1967 als erster Schritt in Richtung Kontrolle der Abgase die obligatorische Typenprüfung durch die Verordnung über Bau und Ausrüstung von Strassenfahrzeugen⁵⁴ eingeführt. Dieser Prüfung wurde 1969 Inhalt gegeben, indem die Abgase in Art. 21 der BAV auf die Ebene des technisch Möglichen limitiert wurden (bei Benzinmotoren wurde zudem der Kohlenmonoxid (CO)-Ausstoss auf 4,5 Volumenprozent begrenzt⁵⁵). Im Schoss der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO (ECE) wurde 1970 das Reglement Nr. 15⁵⁶ erlassen. Auf dieses Reglement und auf die Notwendigkeit der Normierung in der Frage der Autoabgase wurde 1970 und 1971 im Parlament hingewiesen und der zwingende Auftrag formuliert, die schweizerischen Bestimmungen laufend dem Stand der Wissenschaft und der Technik anzupassen.⁵⁷ 1971 fanden Wahlen für die Bundesversammlung statt. Im *Vorfeld der Wahlen* vertraten die Parteien ausgeprägt umweltschützerische Positionen, von denen *nach den Wahlen* aber kaum mehr etwas übrigblieb⁵⁸. In der Sommersession

53 Verglichen mit der hohen Technizität späterer Vollzugsvorschriften mutet diese Formulierung altertümlich an.

54 BAV, SR 741.41.

55 Gleichzeitig wurden obligatorische periodische Nachprüfungen für Motorfahrzeuge, mit Kontrolle der Einhaltung der Abgasvorschriften, eingeführt.

56 des europäischen „Übereinkommens vom 20. 3. 1958 über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Motorfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung“. Dieses Übereinkommen hatte den Zweck, eine europäische Harmonisierung zu erreichen, ist aber von der Zustimmung aller beteiligter Staaten, darunter auch produzierender, abhängig, was zur Folge hat, dass die Bestimmungen zurückhaltend sind.

57 Vgl. BBl, 1975 I, S. 25 f.

58 So verlangte beispielsweise die FDP in ihrem Programm vor der Wahl, bis 1976 eine Reduktion der Autoabgase in einem Ausmass durchzuführen, wie dies später von der Albatros-Initiative verlangt wurde (um 90 Prozent). Auch die CVP postulierte eine erhebliche Reduktion der Autoabgase, vgl. J. M. Zürcher, Umweltschutz als Politi-

1973 wurde eine von Ständerat Urech eingebrachte Motion von Juni 1972 im Parlament angenommen, welche vom Bundesrat innert Jahresfrist Vorschläge zur Reduktion der Abgase von Motorfahrzeugen verlangte⁵⁹. Im selben Jahr startete das Initiativkomitee „Albatros“ (Volksbegehren gegen Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge) die Unterschriftensammlung für die Initiative. Fast zur selben Zeit wurde von der CSSA⁶⁰ ein Komitee „zur sachlichen Information“ in Fragen Autoabgase etabliert. Im November 1973 kündigte der Bundesrat striktere Abgasvorschriften an, indem einerseits das Inkrafttreten des ECE-Reglements Nr. 15⁶¹ und andererseits eine weitere Reduktion im Rahmen dieses Reglements angekündigt wurde. Im September 1974 wurde die „Albatros Initiative“ mit 53 000 Unterschriften den Behörden überreicht⁶². Im November 1974 übermittelte der Bundesrat als Antwort auf die parlamentarischen Motionen von 1971 und 1973 und nicht zuletzt auch auf die Volksinitiative den Eidgenössischen Räten einen „Bericht. . . über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge“, worin ein Programm zur Reduktion der Abgasemissionen enthalten war. Die definitiven Grenzwerte, welche in diesem Bericht enthalten waren, ähnelten stark denjenigen der Initiative⁶², doch war der Hauptunterschied, dass der Bericht nicht zwingend war und dass die Grenzwerte gestaffelt (mit Zwischenhalt 1978) 1982 und nicht 1977 eingeführt werden sollten.

Nach der Einreichung der Initiative erfolgten im Winter 1974/75 intensive Kontakte zwischen Vertretern von CSSA, AGVS, VSAI und FRS⁶³, mit der Zielsetzung der Verzögerung der Einführung der Grenzwerte⁶⁴. Im März 1975⁶⁵ fand ein Treffen von Vertretern von FRS, AGVS, VSAI und CSSA mit einem Vertreter der für die Abgasfrage zuständigen *Polizeiabtei-*

kum, Bern 1978, S. 177 ff., S. 120. Die selben Parteien lehnten dann kurz nach den Wahlen in der parlamentarischen Beratung die Motion Bratschi ab, welche eine 90 Prozentige Reduktion bis 1975 verlangte. Dieser Umstand drängt zur Feststellung, dass die Parteien eher an sauberer Rhetorik denn an sauberer Luft interessiert waren.

59 Der Bundesrat wurde ersucht, die Vorschriften über Abgase stark zu verschärfen und für ihre konsequente Durchführung besorgt zu sein, vgl. BBl 1975 I, S. 26.

60 Zur vollständigen Bezeichnung, vgl. Diagramm III.

61 Auf Anfang 1974. Zum Ausmass der Reduktion durch das Reglement vgl. Diagramm III. Bis 1975 war für HC, CO gegenüber 1969 eine etwa 50 Prozentige Reduktion vorgesehen.

62 Zu den Grenzwerten der Initiative und des Berichts vgl. Diagramm III.

63 Vgl. Diagramm III. Eingehender zu diesen Organisationen, vgl. den sehr detaillierten Bericht von P. Romann, B. Schweingruber, „Die Autolobby der Schweiz“, Tages Anzeiger Magazin Nr. 9, 3. 3. 1979, der nicht nur durch seinen Inhalt, sondern auch durch seine Folgen im Pressebereich von Interesse ist.

64 CSSA-Dokument vom 12. 3. 1975.

65 Siehe Romann/Schweingruber, op. cit., S. 14.

lung im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement statt⁶⁶. Der Vertreter der genannten Behörde kritisierte anlässlich dieses Treffens die Autogewerbevertreter wegen ihrer passiven Rolle in der Diskussion über die Abgasfrage, insbesondere seien diese im Vergleich mit den Umweltgruppen zu wenig aktiv, der politische Druck letzterer Gruppen auf den Bundesrat sei zu gross. Er liess gar verlauten, dass der Departementschef für Argumente zugunsten der Position des Autogewerbes dankbar gewesen wäre⁶⁷. Hier wurde gewissermassen „lobbying“ andersherum betrieben, eine Verwaltungsstelle und ein Departementsvorsteher wollten sich für ihre Position Unterstützung schaffen. Zwar hatte die Verwaltung schon Unterstützung gesellschaftlicher Gruppen – nämlich durch die Umweltschutzgruppen – doch offensichtlich schien ihr diese Art von Unterstützung nicht zuzusagen und/oder auszureichen.

Nach diesem Treffen beschlossen die Autogewerbeverbände, ihre Aktivitäten zu verstärken. Ausländische Hersteller wurden um Berichte bezüglich der Nicht-Realisierbarkeit des Programms gebeten⁶⁸. In dieser Phase erklärte auch der Automobilclub seine Unterstützung für die Position des Autogewerbes. Im Ständerat wurde die Diskussion des bundesrätlichen Berichts auf den Herbst verschoben⁶⁹. Auf Vorschlag von Nationalrat Peyrot wurde die nationalrätliche Kommission, welche sich mit dem bundesrätlichen Bericht und der Initiative auseinanderzusetzen hatte, von 11 auf 19 Mitglieder erweitert⁷⁰. Nationalrat Peyrot nahm in dieser Kommission Einsitz und blieb gleichzeitig in engem Kontakt mit der Automobilbranche. Im Sommer 1975 intervenierten die Botschaften Italiens, Frankreichs und der Bundesrepublik auf Veranlassung der CSSA beim Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements und forderten, ein schweizerischer Alleingang solle unterbleiben⁷¹. Im August fanden dann zwei Gespräche zwischen dem EJPD-Vorsteher und den Verbänden des Autogewerbes und den Automobilclubs statt. Die Autogewerbevertreter versahen in dieser Periode die Parlamentarier mit einem Bericht über die Abgasfrage, nachdem eine kleine Umweltorganisation, die „Aktion gesunde Schweiz jetzt“ (AGSJ) eine Schrift mit einer Kritik am bundesrätlichen Bericht von 1974 in Umlauf gebracht hatte. Im

66 Die Beziehungen zwischen der Automobilbranche und der Polizeiabteilung hatten schon 1972 bestanden. Vgl. Zürcher, op. cit. (Anm. 58), S. 144 f. Diese sind teils durch den Umstand erklärbar, dass sich die fragliche Verwaltungseinheit hauptsächlich mit den technischen Aspekten der Strassenfahrzeuge zu befassen hatte und nicht mit Umweltfragen.

67 CSSA-Dokument vom 12. 3. 1975.

68 Vgl. Romann/Schweingruber, op. cit., S. 15.

69 Auf Antrag von Ständerat Munz, gleichzeitig Verwaltungsratspräsident der Saurer AG, vgl. op. cit., S. 15.

70 Präsident des Autosalons. Die Strategie, durch die Erweiterung von Kommissionen verstärkt auf Entscheidungen Einfluss zu erlangen, wurde auch im Entscheidungsprozess zur Abwassereinleitungsverordnung verfolgt.

71 CSSA-Dokument vom 25. 8. 1975.

September dann stimmte der Ständerat dem bundesrätlichen Bericht zu mit der Präzisierung, wirtschaftliche Kosten müssten bei der Lösung berücksichtigt werden. Anfang September hielt die ständerätliche Kommission mit Umweltgruppen (Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz, AGSJ) und Automobilvertretern unter Beisein des Vorstehers des EJPD eine Besprechung ab. Wenig später stimmte auch der Nationalrat dem Bericht zu mit der Anmerkung, die Berücksichtigung wirtschaftlicher Kosten verstehe sich von selbst (dies im Hinblick auf die ständerätliche Reserve). Auch die nationalrätliche Vorbereitungskommission führte ähnliche Gespräche wie zuvor diejenige des Ständerats mit Vertretern von Automobilgewerbe und Umweltverbänden.

Zwei Jahre nach der Übergabe einer Volksinitiative hat der Bundesrat seine Botschaft ans Parlament zu richten. Dementsprechend wurde im September 1976 die Volksinitiative „Albatros“ offiziell dem Parlament vorgelegt. In der Botschaft stellte der Bundesrat (wohl nicht zu unrecht) fest, dass die Einführungsfristen unrealistisch kurz seien und dass ja die Grenzwerte mehr oder weniger die selben seien, wie sie auch der bundesrätliche Bericht von 1974 vorschläge. Der Bundesrat beantragte, die Initiative ohne Gegenvorschlag der Volksabstimmung zu übergeben⁷². Im November 1976 schlug die nationalrätliche Kommission der Kammer die Ablehnung vor, die Frage wurde im Plenum aber erst im März 1977 behandelt. Bei den Plenumsdebatten verlangten einige Parlamentarier eine *zwingende* Form für den bundesrätlichen Bericht von 1974. Der Vorsteher des EJPD lehnte dies jedoch ab, stattdessen wurde angekündigt, dass die erste Tranche der Reduktion nach dem genannten Bericht abgeschwächt und um ein Jahr verschoben werde⁷³, dies geschah in Übereinstimmung mit der Entwicklung des ECE-

72 Parlament und Regierung können auf verschiedene Weise auf eine Volksinitiative reagieren: A) Zustimmung und Unterbreitung in der Volksabstimmung, B) Massnahme (z. B. auf Gesetzes- oder Verordnungsebene) mit beschränkter Annäherung an die Postulate des Volksbegehrens (oft mit einem Rückzug der Initiative durch die Initianten verbunden), C) Vorlegen eines Gegenvorschlags: Als Kompromiss (C₁) oder als Aktion (C₂) um das Erreichen der 50 Prozent-Schwelle für die Initiative zu vereiteln. D) Die Behörden können die Initiative auch „unbeantwortet lassen“, indem diese lediglich ablehnend der Volksabstimmung unterbreitet wird (in Fällen, bei denen man der Initiative keine grossen Chance in der Volksabstimmung ausrechnet). Vgl. H. Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978, S. 8 ff., 152 ff. Im Falle der Albatros-Initiative handelte es sich hauptsächlich um eine Reaktion des Typus D (vgl. op. cit. S. 153), also eine Nicht-Antwort. Lediglich der *nicht zwingende Bericht* diente als Gegenargument, war aber vorläufig noch keine alternative Entscheidung und diente auch dem Hinausschieben einer definitiven Entscheidung.

73 Zu den Werten, vgl. Diagramm III. Der Wert für NO_x wurde gar auf 128 Prozent des nicht beeinflussten Zustands fixiert. Vgl. zu den (vorläufigen?) technischen Gründen: T. Lutz, Über die Auswirkungen der schweizerischen Sondervorschriften bezüglich Abgasemissionen, Treibstoffverbleiung und Lärm, ETH, ITV-Bericht Nr. 394, 1980, S. 41 f.

Reglements. Die Abstimmung im Nationalrat ergab folgendes Resultat: 94 gegen, 19 Stimmen für die Initiative. Am 15. März lehnte auch der Ständerat die Initiative ab.

Zu diesem Zeitpunkt erhielten die Umweltschützer unerwartete „Unterstützung“ von seiten des Autogewerbes: Eine Autofirma (Honda) bot schon Wagen an, welche den Grenzwerten der Initiative entsprachen (dies zu einem sehr bescheidenen Aufpreis). Dies wurde unter anderem auch in der Zeitschrift *Touring* mitgeteilt.

Im April und Juli ergaben Meinungsumfragen (von der „Weltwoche“ durchgeführt), dass zu diesen Zeitpunkten 61 und 69 Prozent der Befragten sich für die Initiative aussprachen. Im Sommer betraten dann die Parteien die Szene⁷⁴: CVP, FDP und SVP nahmen Partei gegen die Initiative, während sich SP und einige kleinere Parteien für die Initiative aussprachen. Unterdessen (dies vor dem Hintergrund der Resultate der Meinungsumfragen) entwickelten die „Automobil-Verbände“ verstärkte Aktivitäten: „*Touring*“ und „*Automobilrevue*“ (zusammen eine Auflage von etwa 1 000 000) bekämpften die Initiative. Weiter wurde ein „Koordinationskomitee“ mit einem Budget von ungefähr 800 000 Franken geschaffen mit dem Ziel der Förderung „demokratischer Diskussion“. Unter dem Präsidium eines freisinnigen Parlamentariers wurde ein „Schweizerisches Komitee gegen die Albatros Initiative“ geschaffen. Einundsechzig Parlamentarier waren unter den Mitgliedern zu finden⁷⁵. Währenddessen blieb das Autogewerbe selber im Hintergrund. Die drei ablehnenden Parteien hingegen spielten in der Kampagne eine wesentliche Rolle⁷⁶. Im August hielt das „Albatros-Komitee“ eine Pressekonferenz ab. Diese Gruppe hatte für die Kampagne 160 000 Franken gesammelt.

Vor der Abstimmung gelang es den Autogewerbeverbänden, von Honda ein „loyales Verhalten“ zu erreichen.⁷⁷ Honda SA informierte das Initiativkomitee, dass es, ein Problem neben anderen, nicht möglich sein würde, eine genügende Zahl der mit den konformen Apparaturen bestückten Wagen einzuführen⁷⁸.

Zwei Wochen vor der Abstimmung wurde den Schweizer Haushalten eine Broschüre zugestellt, die jene mit zum Teil sehr fragwürdigen Argumenten für die Ablehnung der Initiative versah.

74 Zum rein rhetorischen Engagement (dies gilt im übrigen nicht für Einzelparlamentarier) der Parteien vor den 1971er Wahlen, vgl. oben Anm. 58.

75 Zu den obigen Angaben, vgl. Romann/Schweingruber, op. cit., S. 25.

76 Später wurden sie deswegen von ihren Jung-Parteien kritisiert. Sie hätten sich an die Automobillobby verkauft, vgl. op. cit., S. 25.

77 Honda war ein Neuling auf dem Schweizer Markt, was die Zurückhaltung dieser Firma erklären mag.

78 Gleichzeitig wurden die Initianten vor Druckversuchen durch das Autogewerbe nicht verschont, vgl. loc. cit.

Am 25. September 1977 fand dann die *Volksabstimmung* statt. Die Initiative wurde mit 61 Prozent negativen Stimmen abgelehnt⁷⁹.

Die nächste Station im Entscheidungsprozess war eine bundesrätliche (nicht zwingende) Entscheidung vom 11. Juli 1979. Das 1974er Programm wurde neu formuliert und ein Abweichen (nach unten) von den ECE-Reglementierungen beschlossen. Das EJPD wurde beauftragt, die Vorschriften der bundesrätlichen Entscheidung gemäss neu zu formulieren⁸⁰. Vorläufig sind die Vorschriften immer noch nicht zwingend und die Einführung der 1974 angekündigten Werte wurde ein weiteres Mal verschoben⁸¹.

4. Informationsabhängigkeit, Experten und Interessenvertreter – Der Entscheidungsprozess bezüglich des Bleianteils von Motorenbenzin⁸²

Als gesetzliche Grundlage für die Regelung diente bis zum 1. Januar 1975 das Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8. Dezember 1905 (SR 817.0, Art. 1, 54). Der Bleigehalt des Benzins wurde bis zu diesem Zeitpunkt in der Lebensmittelverordnung in Art. 486 unter der Überschrift „Petroleum“ geregelt. Danach dienten Art. 13 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Giften vom 21. März 1969 (SR 814.80) als Grundlage für die Regelung. In beiden Fällen kommt

79 Der Misserfolg wird nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein (neben der intensiven Kampagne und den zu kurz gewählten Fristen für die Einführung – die Abstimmung fand nach dem geforderten Datum für die Einführung statt –), dass im Falle der Automobilabgase (insbesondere wenn wie im Fall der Albatrosinitiative die Vorschriften auch für gebrauchte Wagen gelten sollen) Betroffene und Emittenten zum Teil deckungsgleich sind.

80 EJPD, Pressemitteilung vom 11. 6. 1979. Zu den Werten vgl. Diagramm III.

81 Am 21. 10. 1981 wurden die neuen Werte dann definitiv und zwingend nach dem 1979 festgelegten Zeitplan erlassen. Dieses Sich-nicht-Festlegen des Bundesrats mit gleichzeitigem Nichteinhalten der Fristen (vgl. den 1974er Bericht) ermöglichte es den Autoimporteuren immer wieder, das Wirtschaftlichkeitsargument vorzubringen: man könne in so kurzer Zeit – insbesondere für einen so kleinen Marktanteil wie den schweizerischen – den schärferen Vorschriften nicht entsprechen. Ein solches Argument hätte hingegen nicht tragen können, wenn *zwingend* ein gestaffeltes und zeitlich rational gestaltetes (Japan: 9 Jahre, US-Federal 14 und 9 Jahre, vgl. Lutz, op. cit. (Anm. 73), S. 32) Reduktionsprogramm formuliert worden wäre. Dass dies technisch-wirtschaftlich möglich ist, zeigen die Beispiele der USA, Japans und Schwedens (vgl. op. cit., S. 31 ff.), bei genügend bemessenen Fristen gilt dies auch für nicht produzierende kleine Staaten.

82 Dieser Abschnitt stützt sich auf eine 1979 gemachte Erhebung im Rahmen des eingangs (Anm. 11) genannten Projekts durch Gilbert Ganguillet. Vgl. Normbildung und Implementation in der SO₂-Luftreinhaltepolitik, Bericht der Pilotstudie, M. Peters, C. Ackermann, G. Ganguillet, MS Mai 1979. Die *Darstellung* des Prozesses ist zum Teil direkt aus diesem Bericht übernommen. Vgl. denselben auch bezüglich Hinweisen über die Benzinblei-problematik, vgl. dazu auch Lutz, op. cit. (Anm. 73), S. 1 ff.

die Grundlage einer generellen Delegation der Reglementierung die fraglichen Stoffgruppen betreffend an den Bundesrat gleich⁸³

In diesem Entscheidungsfeld können mehrere Etappen und Entscheidungsprozesse unterschieden werden:

1. *Phase* (1926 bis 1947): 1922 wurde in den Vereinigten Staaten die Wirkung von Bleialkylen auf den menschlichen Organismus erstmals untersucht. 1923 kam es bei der Herstellung dieser Bleiverbindungen zu schweren Giftunfällen, worauf der Verkauf von verbleitem Benzin in mehreren Gliedstaaten verboten wurde. Bald darauf folgten weitere Staaten, so auch die Schweiz im Jahr 1926. Während in den Dreissiger-Jahren die meisten Länder (aufgrund „beruhigender Untersuchungen“) diese Verbote wieder aufhoben, blieb das *Verbot* in der Schweiz noch bis 1947 bestehen. Bleizusätze wurden nach 1947 aber nicht unbeschränkt zugelassen, sondern auf 0.63 g Pb/l festgesetzt. Gleichzeitig setzte der Bundesrat die *Eidg. Bleikommission* ein, welche sich mit den Auswirkungen der Benzinverbleiung auf Mensch, Tier und Pflanze zu befassen hatte.

2. *Phase* (1947 bis 1971): Diese Kommission veröffentlichte 1960 ihren Bericht, worin sie zum Schluss kam, dass sich aufgrund der zahlreichen Beobachtungen ein Verbot der Benzinverbleiung nicht begründen lasse. Nach Erstattung des Berichts wurde die Kommission aufgelöst und ihre Funktion der im selben Jahr gegründeten *Kommission für Lufthygiene* (EKL) übertragen. Diese führte in den Jahren 1963/64 und 1970 grössere Untersuchungen durch, die in einem 1971 publizierten Bericht „Das Problem der Benzinverbleiung“ vorgelegt wurden. Aufgrund dieser Ergebnisse hatte die EKL bereits im Oktober 1970 dem Departement des Innern (EDI) den Antrag gestellt, den zulässigen Bleigehalt des Superbenzins auf 0,57 g Pb/l und denjenigen des Normalbenzins auf 0,54 g Pb/l herabzusetzen, dies bis spätestens am 1. Januar 1972. Darauf erliess der Bundesrat mit Wirkung ab dem 1. Januar 1971 eine den vorgeschlagenen Werten entsprechende Bestimmung (Änderung von Art. 486 der Lebensmittelverordnung).

3. *Phase* (1971 bis 1975): Nachdem im Herbst 1971 ein Anbieter erhebliche Anstrengungen unternommen hatte, ein bleiärmeres Motorenbenzin (0,3 g Pb/l) auf den Markt zu bringen, beauftragte der Bundesrat das EDI zu prüfen, ob weitere Reduktionen vorgenommen werden könnten. Darauf wurde ein aus Vertretern der Bundesverwaltung, der EKL und der Erdölindustrie zusammengestellter *Expertenausschuss* zusammengestellt, der zum Schluss kam, dass eine weitere Reduktion des Bleigehalts wünschbar sei im Rahmen der Berücksichtigung gewisser technischer Anforderungen (Klopff-

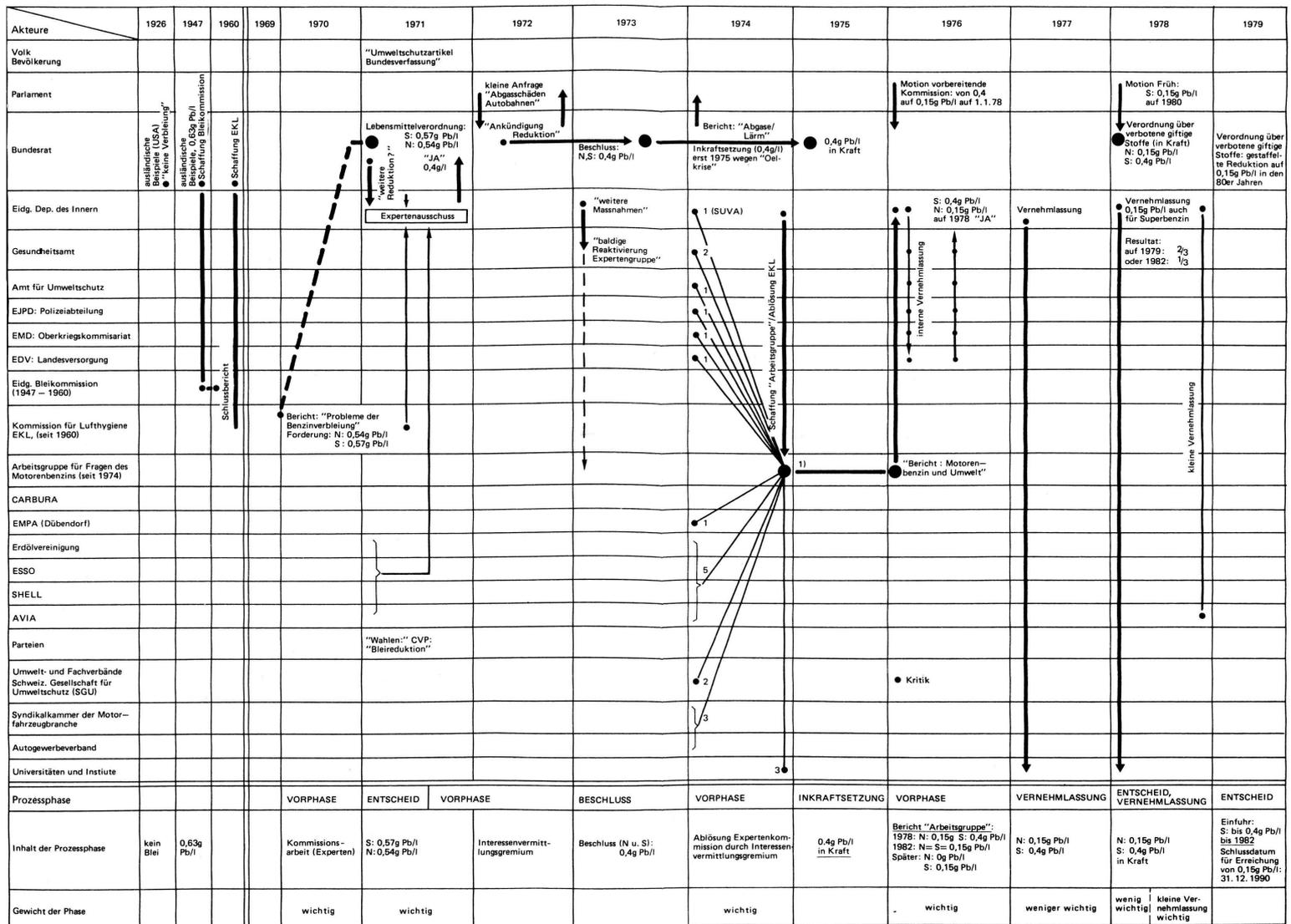
83 Die Lebensmittelverordnung kann als gesetzesvertretende Verordnung betrachtet werden, vgl. J.-F. Aubert. *Traité de droit constitutionnel*, Neuchâtel 1967, S. 547.

Diagramm III, "Automobilabgase"

Akteure	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Volks, Bevölkerung								Unterschriften-sammlung	53000 Unterschriften "Albatros"-Initiative			September: VOLKS-ABSTIMMUNG: 61% NEIN		
Parlament				NR: Initiative SCHALCHER	NR: MOTION Unterzeichnung ECE-Reglement	SR: Motion URECH "Lärm und Abgase"	NR: Motion BRATSCHI "abgasfrei" Motorfahrzeuge	NR: Motion BRATSCHI abgelehnt SR: Motion URECH angenommen, Vorschläge Reduktion Abgase		SR: Verschiebung auf Herbst	SR: Kommission erweitert Zustimmung zu BR-Bericht	SR: Kommission: NEIN "Albatros" Dokumentation CSSA NR: Kommission NEIN	NR: Ablehnung "Albatros" Obligatorischerklärung Programm 1974	
Bundesrat		Einführung der Tyrempfindung		BAV: "Stand der Technik" - peric. Straßennutzungen				Unterzeichnung ECE-Reglement Ankündigung strikterer Abgasvorschriften: 1.1.1974; Inkrafttreten ECE 15 1975: Verschärfung 20%	BERICHT: "Abgase und Lärm"	Getrennte Gespräche Kommission mit Autoverbänden und Umweltverbänden mit BR-Furgler	2 Gespräche BR Furgler/ Autoverbände	BOTSCHAFT "Albatros" Ablehnung ohne Gegenvorschlag	BR Furgler: keine Verbindlichkeit Verwirklichung der ersten Etappe des Berichts 1974 auf 1979	Juli: Neuformulierung des Reduktionsprogramms
Eidg. Departement des Innern														
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung)											Sektionschef: Kritik an Passivität der Autoverbände			
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement											Intervention Botschaften I. D. F.: "kein Alleingang"			
Eidg. Kommission für Lufthygiene (EKL)								Bericht: "Probleme der Lufthygiene"						
EMPA (Dübendorf)														
Parteien						Wahlen BV: FDP: Albatros-ähnliche Reduktion bis 1976 CVP: Starke Reduktion								Ablehnung "Albatros" CVP, FDP, SVP, Kampagne wird von Parteien geführt SP und kleinere: für "Albatros"
Initiativkomitee "Albatros"								Lancierung der "Albatros"-Initiative						Pressekonferenz Budget Kampagne: 160000.-
Umweltschutz- und Umwelt-Fachverbände										Aktion gesunde Schweiz jetzt: Kritik an Bundesrätlichem Bericht				"Touring u. Automobil-revue" gegen "Albatros" Auflage: 1000000
Syndikal-kammer der Motorfahrzeugbranche (CSSA)														
Autogewerbeverbände (AGVS, VSAI)*														Koordinationskomitee: Budget: 800000.-
Federation Routiere Suisse (FRS)														
Automobilclub (ACS) Touringclub (TCS)														
Schw. Aktionskomitee gegen die "Albatros-Initiative"														Schaffung Komitee: u.a. 61 Parlamentarier
Andere				ECE-Reglement Nr. 15					OECD: Empfehlungen Luftverschmutzung		ACS: Unterstützt CSSA			"Honda SA" verhält sich loyal Umfrage April/Juli: 68% für "Albatros"
Prozessphase				Entscheid	Vorphase, parlamentarische Vorstöße	Entscheid BR (ECE) Volksbegehren	Programm, nicht zwingend	parlamentarische Beratung der Initiative	Entscheid BR: Volksentscheid	Entscheid BR: nicht zwingend				
Inhalt der Phase				"Stand der Technik"	ECE-Reglement zurückhaltend	Motion BRATSCHI: 90% Reduktion ab 1.1.1975	"ALBATROS": Reduktion ca 80% ab 1.1.1977: CO: 7g/km HC: 0,35g/km NOx: 0,6g/km für Neu- und Altwagen	Bericht BR: 1.1.1978: CO: 12,3 - 27,1 g/km HC: 0,99 - 1,6 g/km NOx: 2,0 g/km: Gebrauchtwagen 20 -30% mehr 1.1.1982: CO: 4,9 - 10,9 g/km HC: 0,93 - 0,63 g/km NOx: 0,6 g/km	1.10.1975: gegenüber 1974: HC: -15% CO: -20% (gegenüber 1969 ca 45% Reduktion)	Auf 1979 statt 1978: HC: Reduktion: 25% anstatt 50% CO: 35% anstatt 50% NOx: 128% des nicht beeinflussten Wertes (gegenüber 1969: CO: 50% Reduktion HC: 50%)				
Gewicht der Phase						wichtig	wichtig							

BR: Bundesrat, BV: Bundesversammlung, SR: Ständerat, NR: Nationalrat // HC: Kohlenwasserstoff, CO: Kohlenmonoxid, NOx: Stickoxide // BAV: Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (1969) // ECE: Europäische Wirtschaftskommission der UNO
*AGVS: Autogewerbeverband der Schweiz; VSAI: Verband schweiz Autoimporteure

Diagramm IV. "Benzinverbleibung"



N: = Normalbenzin, S: = Superbenzin; 1) Die Zahlen am Ursprung der zusammenlaufenden Linien geben die Anzahl der jeweils abgeordneten Mitglieder an.

festigkeit, keine Verschlechterung der Abgaszusammensetzung, kein Anstieg des Benzinverbrauchs). Aufgrund dieser Empfehlungen stellte das EDI dem Bundesrat noch im selben Jahr (1971) den Antrag, den Bleigehalt im Motorenbenzin auf 0,4 g Pb/l zu limitieren. Durch Aufhebung von Art. 486 der Lebensmittelverordnung wurde die Regelung dieser Materie der Giftgesetzgebung unterstellt. In der Beantwortung einer kleinen Anfrage im Parlament bezüglich der Abgasschäden entlang der Autobahnen kündigte der Bundesrat im Dezember 1972 eine Herabsetzung des Bleigehalts für 1973 an. Weitere Reduktionen sollten noch folgen. Im Sommer 1973 beauftragte das EDI das in dieser Frage federführende Gesundheitsamt (EGA), die Frage der Gesundheitsgefährdung durch Motorenbenzin weiter zu verfolgen und gegebenenfalls Anträge zu stellen. Das Departement bekundete in einem Kreisschreiben an die interessierten Amtsstellen, Verbände und Wirtschaftsorganisationen die Absicht, die 1971 eingesetzte Expertengruppe zu reaktivieren⁸⁴. Die vom Bundesrat auf 1973 vorgesehene Reduktion auf 0,4 g Pb/l wurde infolge der „Erdölkrise“ vertagt⁸⁵. Im Frühjahr 1973 dann konstituierte sich die „Arbeitsgruppe für Fragen des Motorenbenzins“ (AGfFM)⁸⁶. Dieses Gremium sollte für die Periode nach 1975 eine entscheidende Rolle spielen. Im November 1974 kündigte der Bundesrat in einem Bericht an die Bundesversammlung die (eigentlich für 1973 vorgesehene und vorläufig noch suspendierte) Herabsetzung des Bleigehalts für Normal- und Superbenzin auf 0,4 g Pb/l auf den 1. Januar 1975 an. Es wurde gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die AGfFM an einer langfristigen Zielsetzung arbeite. Sobald diese zu Ergebnissen komme, werde der Bundesrat „die weiteren konkreten Teilschritte unverzüglich festlegen“⁸⁷. Am 1. Januar 1975 trat die neue Verordnung in Kraft⁸⁸.

4. Phase (1975 bis 1978): Im Juli 1976 publizierte die AGfFM ihren *Bericht „Motorenbenzin und Umwelt“*⁸⁹. Aufgrund der darin enthaltenen Vorschläge liess das EDI eine *bundesverwaltungsinterne Vernehmlassung* vornehmen, welche als Ergebnis erbrachte, dass eine Herabsetzung des Blei-

84 Die Auswahl der „interessierten Kreise“ wurde von einem Beamten vorgenommen, ohne dass darüber klare Richtlinien bestanden hätten.

85 Vgl. AS 1973 I 962, AS 1973 II 1832.

86 Die Zusammensetzung kann dem Diagramm IV (1974/Arbeitsgruppe) entnommen werden. Mit der Schaffung dieses Gremiums, dies gilt schon für den obengenannten Expertenausschuss, wurde in der „Bleistaffette“ der Stab von einem eher ökologisch orientierten Expertengremium an ein Interessenvermittlungsgremium übergeben, in dem die Präsenz der Erdölbranche und der Bundesstellen der Landesversorgung wesentlich war.

87 heisst es im Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge, BBl 1975 I 25.

88 AS 1974 II 1856 (SR 814.839).

89 Zu den Werten, vgl. Diagramm IV.

gehalts im Benzin wünschbar sei und eine Reduktion im Normalbenzin von 0,4 auf 0,15 g Pb/l auf den 1. Januar 1978 versorgungstechnisch verantwortbar sei. Die Frage einer Bleireduktion im Superbenzin wurde jedoch offengelassen. Im September 1976 forderte die nationalrätliche vorbereitende Kommission (vgl. den Entscheidungsprozess über Autoabgase) in einer *Motion* eine Herabsetzung des Bleigehalts im Benzin von 0,4 auf 0,15 g Pb/l auf den 1. Januar 1978. Sie wurde sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überwiesen. Der Vorsteher des EJPD führte aus, dass es sich hierbei nur um das *Normalbenzin* handeln könne. Mit einem scheinbar technischen Argument wurde in diesem Abschnitt die parlamentarische Forderung nach einer gesamthaften Reduktion beim Benzin umformuliert. Die Bleimenge im Superbenzin werde zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls reduziert. Aufgrund dieser Situation bereitete das EDI eine Änderung der „Verordnung über verbotene giftige Stoffe“ vor, welche eine Herabsetzung des Bleigehalts im Normalbenzin auf 0,15 g Pb/l für 1978 beinhaltete (für Super-Benzin blieb der Bleigehalt auf 0,4 g Pb/l limitiert, was den Protest einzelner Umweltschutzgruppen hervorrief)⁹⁰. Anfang 1977 wurde eine *Vernehmlassung* zu der beabsichtigten Reduktion durchgeführt. Aus Stellungnahmen von in die Vernehmlassung einbezogenen Kreisen (hier sind vor allem Umweltorganisationen, Sanitätsdirektionen der Kantone, der Verband der Kantons- und Stadtchemiker gemeint) ist ersichtlich, dass einerseits die Herabsetzung des Bleigehalts im Normalbenzin begrüsst, andererseits aber die Ausklammerung entsprechender Massnahmen für das Superbenzin scharf kritisiert wurde (Zum Teil wurde eine simultane Herabsetzung auf den 1. Januar 1978 vorgeschlagen (Chemiker). Von anderer Seite wurde gefordert, diese Massnahme auf spätestens 1982 einzuführen (Schw. Gesellschaft für Umweltschutz, SGU)). Am 1. Januar 1978 trat die neue *Verordnung* in Kraft⁹¹: Das Normalbenzin wurde darin auf 0,15 g Pb/l begrenzt, während der Wert für Superbenzin auf der Höhe von 0,4 g Pb/l beibehalten wurde.

5. *Phase* (1978 bis 1979): In einer *Motion* (Früh) im Nationalrat wurde der Bundesrat ersucht, den maximal zulässigen Bleigehalt im Motorenbenzin Super spätestens ab 1. Januar 1980 auf 0,15 g Pb/l herabzusetzen. Kurz darauf richtete Nationalrat Früh eine kleine Anfrage an den Bundesrat, worin er sich nach den Gründen der Verzögerung einer raschen Herabsetzung des Bleigehalts in der Schweiz erkundigte. Am 23. August liess das EDI eine *Vernehmlassung* zur Herabsetzung des Bleigehalts durchführen. Mit der angestrebten Änderung der „Verordnung über verbotene giftige Stoffe“ sollte ab 1982 sowohl das Super- als auch das Normalbenzin einen Bleigehalt von 0,15 g Pb/l nicht mehr überschreiten dürfen. Während in der *Vernehmlassung*

90 Pressemitteilung der SGU von August 1977, in welcher hervorgehoben wurde, dass sich der Bundesrat auf Vorschlag der AGfFM (Reduktion des Super-Benzins auf 0.15 g Pb/l für 1982) hin nicht verbindlich festlegen wolle.

91 AS 1977 II 2364 f.

sung in einer ersten Variante das Inkrafttreten der Verordnung auf den 1. Januar 1982 vorgesehen war, wurde es in einer zweiten Variante auf den 1. Januar 1979 angesetzt.

Im Begleitschreiben wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat bereits anlässlich der Änderung der Verordnung über verbotene giftige Stoffe (Art. 2) vom 12. Dezember 1977 das EDI beauftragt habe, die Herabsetzung des Bleigehaltes im Superbenzin von 0,4 auf 0,15 g/l auf den 1. Januar 1982 vorzubereiten. Am 30. August nahm der Bundesrat Stellung zur Motion und kleinen Anfrage Früh: Es sei unbestritten, dass eine Reduktion des Bleigehaltes im Motorenbenzin notwendig und erwünscht sei. Der Bundesrat stützte sich aber auf den „Fahrplan“ der AGfFM. Er habe Anfang 1978 in Aussicht gestellt, den Bleigehalt des Superbenzins auf Anfang 1982 ebenfalls auf 0,15 g Pb/l zu beschränken. Die Vernehmlassung zu einer entsprechenden Änderung der Verordnung sei im Gange. Die Erdölfirmer benötigten aber eine Übergangsfrist bis zu drei Jahren, um die notwendigen technischen Änderungen zur Bereitstellung eines bleiarmeren Benzins vornehmen zu können: Die Frist bis zum 1. Januar 1980 sei deshalb nicht einhaltbar. Inzwischen war die Vernehmlassung abgeschlossen worden. Die Variante, welche ein Inkrafttreten am 1. Januar 1979 vorsah, fand (nach Auskunft des Gesundheitsamtes) fast doppelt so viele Befürworter wie diejenige, welche 1982 als Zeitpunkt des Inkrafttretens vorsah⁹². Eine kleinere Gruppe, die gegenüber der Vorlage wesentliche Vorbehalte angemeldet hatte, wurde Anfang 1979 noch in eine „*kleine Vernehmlassung*“ einbezogen. Am 11. Juli 1979 erliess der Bundesrat die neue Regelung bezüglich der Benzinverbleiung⁹³: Ab dem 31. Dezember 1981 darf kein Superbenzin mit einem Gehalt von über 0,15 g Pb/l mehr eingeführt oder aus Inlandraffinerien abgegeben werden.

II. Hauptmerkmale der verordnungsrechtssetzenden Entscheidungsprozesse – Entscheidungsabläufe und Akteurkonstellationen

Wenn man sich ein plastisches (oder physisches) Bild von den dargestellten Entscheidungsprozessen machen möchte, so kann man sich vorstellen, dass die

92 Dies ist – zusammen mit dem Umstand, dass in der Endentscheidung die 1982er Variante obsiegte – ein klarer Hinweis darauf, dass auch in der Vernehmlassung nicht die *Mehrheit* der Stellungnahmen ausschlaggebend ist, sondern dass bestimmte Akteure mehr Gewicht haben als andere. Weiter erwies sich, dass man den Stellungnahmen, die in der AGfFM erfolgten und den dort erhaltenen Informationen über wirtschaftlich-technische Probleme, mehr Beachtung schenkte als den in der Vernehmlassung geäußerten Meinungen.

93 Vgl. Art. 2 a, lit. c und die Übergangsbestimmungen der Verordnung über verbotene giftige Stoffe, SR 814.839.

Teilnehmer an diesen Prozessen zweifelsohne zumeist an Tischen sassen, als Kommissionsmitglieder oder auch, wie sich zeigte, an informelleren Treffen. An diesen Tischen wurden – von den verschiedenen Beteiligten in unterschiedlicher Weise – unterschiedliche Handlungsprobleme gelöst: Erstens wurde nach angemessenen Mitteln für gesteckte Politikziele und ökologische Problemlösungen gesucht. Zweitens wurde über anzustrebende Ziele, zu berücksichtigende Werte gesprochen und versucht, diese zu rechtfertigen. Drittens ging es darum, Einfluss auf die Entscheidungen konkurrierender Gegenspieler zu nehmen⁹⁴. Letzterer Aspekt, das *strategische Handeln*, überwiegt. Das Bild von an Tischen sitzenden *Spielern* drängt sich auf.

Es soll in diesem Abschnitt dargestellt werden, *wer* zum Spiel der Verordnungsgebung Zugang hatte, welche *Spielphasen* wichtig waren, welche *Trümpfe* die Spieler besaßen, *wann* sie diese ausspielten, welche Stiche sie machten, d. h. *wer* das Spiel *dominierte*. Die folgenden Darstellungen beschäftigen sich also mit der Rolle und dem Gewicht der verschiedenen beteiligten Akteure in den verschiedenen Phasen⁹⁵ der Entscheidungsprozesse.

1. Abwassereinleitungsverordnung

Des hohen Technizitätsgrades der Problemstellung wegen überrascht es nicht, dass der *Anstoss* für diesen Entscheidungsprozess von einem *Fachgremium* ausging. Dieser Anstoss wurde später zum formellen Mandat im Gewässerschutzgesetz. Wesentlicher Abschnitt war die Erarbeitung des *Vorentwurfs* durch die *Zusammenarbeit zwischen AfU und EAWAG*. Ebenso entscheidend war die Erarbeitung des *Verordnungsentwurfs* durch die *Gewässerschutzkommission*. Diese spielte vor allem als Interessenvermittlungsgremium eine *zentrale Rolle*. Technisch-naturwissenschaftliche Argumentation stand strategischem Handeln gegenüber. Es fand eine Auseinandersetzung zwischen *Wissenschaftlern* und *Industrievertretern* statt, welche schlussendlich zugunsten letzterer ausging, nachdem erstere in der vorhergehenden Phase – nicht zuletzt wegen des wissenschaftlichen Prestiges und Engagements des Vertreters des wissenschaftlichen Bereichs (EAWAG) – entscheidenden Einfluss auf den Prozess hatten. In der entscheidenden Konfliktsituation griff die *Verwaltung* in den Entscheidungsverlauf ein und entschied zugunsten der Industrie und im Sinne einer Anpassung an den Stand des Ausbaus der Abwasserreinigungsanlagen. Das *konjunkturelle Umfeld* (d. h. die Perzeption desselben) spielte ebenfalls eine Rolle. Die 1974/75 stark empfundene

94 Zur Unterscheidung der drei Handlungsprobleme: Lösen *technischer, praktischer* und *strategischer* Aufgaben, vgl. J. Habermas, Überlegungen zum evolutionären Stellenwert des modernen Rechts, in: ders., *Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt 1976, S. 261.

95 Vgl. oben Anm. 20 zu den typischen Prozessphasen.

Rezession verstärkte die Position der Industrievertreter, diese konnten dadurch in den Auseinandersetzungen einen Trumpf ausspielen. Die (gefährdeten) ökonomischen Systemziele erwiesen sich als Grenzen für das Handeln politischer Institutionen. Die Diskussion veränderte in der Zeitdimension ihren Charakter. Während anfangs (ökologische) Ziele im Vordergrund standen, waren es in späteren Phasen vor allem die (wirtschaftlichen) Folgen. Die breit durchgeführte *Vernehmlassung* diente vor allem (da die Entscheidung für die Kantone kostenträchtig war) der Berücksichtigung *kantonomer Interessen*, was zu einer teilweisen Abschwächung der Grenzwerte führte. Dieser Abschnitt war aber weniger entscheidend für das Resultat als die beiden vorhergehenden. Die *verwaltungsinterne Bereinigung* hatte für die Entscheidungen keine Relevanz, auch der *bundesrätliche Entscheid* war eine *formelle Angelegenheit*. Wichtig war aber die Entscheidung bezüglich der Zusammensetzung und Erweiterung der Gewässerschutzkommission durch den Bundesrat.

2. Waschmittelverordnung

Das Problem der Gewässerverschmutzung durch Waschmittelphosphate wurde durch ein Fachgremium zur Diskussion gebracht, später durch *Interessengruppen* (Fischerei), *Bevölkerungskreise* (insbesondere vermittelt durch die Presse) und *Parlamentarier* aufgenommen. Von diesen ging der *Impuls* zum gesetzlichen Auftrag und zum Entscheid des Bundesrats aus, Regierung und Verwaltung standen unter *Entscheidungsdruck*. In einem ersten Abschnitt wurde der Entscheidungsprozess „privatisiert“. In Zusammenarbeit mit einer *parastaatlichen Organisation (EMPA St. Gallen)* technisch-wissenschaftlicher Art wurden in einem Entwurf für eine *private Vereinbarung der Waschmittelindustrie* Phosphategehalte festgelegt. *Die in dieser Phase festgelegten Werte bleiben für den weiteren Prozess entscheidend*. Nach dem Scheitern der Vereinbarung bewirkten dieselben Gruppen, welche den Impuls zum Entscheidungsprozess gaben, insbesondere *parlamentarische Interventionen*, dass die Regierung und zuständige Stellen handeln mussten. Handlungsdruck bedeutete in diesem Fall aber nicht, dass das Resultat von Politik etwas an der realen Situation geändert hätte, die Politik blieb symbolisch, es war offensichtlich wichtiger *dass* gehandelt wurde, als *was* getan wurde. Nach der *Wiederaneignung* des „privatisierten“ Prozesses durch das AfU spielte die *EMPA (St. Gallen)* die *entscheidende Rolle*. Gemeinsam mit dem AfU entschloss man sich zu einer Sanktionierung der Vereinbarungswerte. Die breit durchgeführte *Vernehmlassung* ist *vernachlässigbar* in ihrem Beitrag zur Entscheidung. Auch im jüngsten Abschnitt des Prozesses (1979/80) war die Stellung der EMPA wesentlich. Die *verwaltungsinterne Bereinigung* war ohne Belang. Der *Bundesrat*, welcher unter dem Druck der Öffentlichkeit stand, veranlasste die Entscheidungen, beteiligte sich inhaltlich aber nicht daran und begnügte sich, um den Forderungen nach Handeln

zu genügen, die wirtschaftliche Praxis der Waschmittelzusammensetzung zu sanktionieren und festzuschreiben.

3. „Autoabgase“

Im Fall „Autoabgase“ waren es Forderungen (zum Teil durch Presse und elektronische Medien vermittelt) von *Bevölkerungskreisen*, gepaart mit *parlamentarischen Interventionen*, welche auslösend wirkten. Daneben hatte die durch eine kleine Gruppe lancierte *Volksinitiative* eine – wenn auch beschränkte – Druckwirkung auf Inhalt und Zeitpunkt der Entscheidungen. Ausserparlamentarische Kommissionen spielten in diesem Prozess keine Rolle, hier waren es *direkte bilaterale Kontakte* (Klientelverhältnis) zwischen der *Polizeiabteilung* (EJPD) und dem Automobilgewerbe, welche für die Entscheidungen wichtig waren. Die Entwicklung der Entscheidungen war in diesem Fall untypisch: Zuerst erfolgte eine *Übernahme internationaler Bestimmungen*, dann wurden *Kontakte mit dem Autogewerbe* geknüpft und später im Zusammenhang mit der parlamentarischen Vorberatung der Volksinitiative auch mit Umweltgruppen. Der *Einfluss des Parlaments* blieb *begrenzt*, durch die wiederholten Hinweise auf die internationalen Bestimmungen und den nicht zwingenden Bericht von 1974 gelang es *Bundesrat* und *Verwaltung*, sich dem Handlungsdruck zu entziehen. Die *nicht imperative* Entscheidung des Bundesrats verstärkte die Position des Automobilgewerbes, diese konnte immer aufs neue das Argument der wirtschaftlich-technischen Unmöglichkeit vorbringen (vgl. dazu oben, I, 3). Aufgrund der Volksinitiative wurde vom *Volk* über die Abgasfrage abgestimmt, es lehnte die Volksinitiative ab. In der *Kampagne* spielten die *Parteien* eine wichtige Rolle. Sie steuerten mehrteils für die Ablehnung der Initiative ihre politische Legitimation bei, während das Automobilgewerbe um die finanziellen Ressourcen bekümmert war. Die verwaltungsinterne Bereinigung spielte kaum eine Rolle. Die *bundesrätlichen Entscheidungen hatten den wichtigsten Anteil an diesem Entscheidungsprozess*, einerseits aus Gründen der Übernahme internationaler Harmonisierungsbestrebungen, andererseits wegen der Lancierung der Volksinitiative. Die *Polizeiabteilung* stellte die Grundlagen für die bundesrätlichen Entscheidungen bereit.

4. „Benzinverbleiung“

Prozessinitiiierend waren ein *Expertenbericht* (EKL) und *parlamentarische Interventionen* verbunden mit einer Problemüberzeugung in weiten *Bevölkerungskreisen*. Wesentlich im Verlauf der Entscheidungen waren die *Interessenvermittlungsgremien*, zuerst die Kommission für Lufthygiene (EKL) als eher *ökologisch orientiertes Fachgremium*, dann die Expertenkommission von 1971 und später vor allem die AGfFM, wobei wesentlich ist, dass eine

Kompetenzverschiebung von einer *Fachkommission* zu einem *wirtschaftlich-versorgungstechnischen Gremium* vorgenommen wurde. In der AGfFM war vor allem die *Erdölbranche* dominierend, welche bezüglich der Marktverhältnisse und technischer und wirtschaftlicher Fragen der Raffinierung über ein Informationsmonopol (zum Teil auch gegenüber den Institutionen der Wissenschaft) verfügt, was ihr im Prozess grosses Gewicht verschaffte. Gleichzeitig wurden die Bundesstellen der Landesversorgung, welche zum Teil halbstaatlichen Charakter haben (CARBURA), beteiligt. Die *selektiven Kontakte* zu gesellschaftlich-wirtschaftlichen Gruppen innerhalb der AGfFM (und durch die „kleine Vernehmlassung“ von 1978) wurden den breiten Kontakten in der *Vernehmlassung* vorgezogen, diese hat vor allem legitimatorischen Charakter gehabt⁹⁶ (so hatte auch der auf kantonaler Ebene vorhandene medizinisch-chemische Sachverstand (Chemiker, Sanitätsdirektionen) kaum die Möglichkeit, auf den Entscheid einzuwirken). Auch der Einfluss von Umweltgruppen (SGU, AGSJ) blieb sehr beschränkt. Die *Rolle* des *Bundesrats* war *wichtig*, er stützte sich sehr stark auf den Bericht der interessenvermittelnden Arbeitsgruppe ab. In den Prozessen „Autoabgase“ und „Benzinverbleiung“ hatte insbesondere die starke *Politisierung* des Themas eine verstärkte Intervention des Bundesrats zur Folge.

Grundlegend bei den untersuchten Entscheidungsprozessen ist, dass *wesentliche* politische Fragen des Umweltschutzes auf Verordnungsebene entschieden wurden, dass dabei die Verwaltung ein wesentliches Gewicht hatte, dass diese Prozesse neben ihrem politischen Charakter (Konflikthaftigkeit, Relevanz für die Problemlösung) ein hohes Mass an technischer und wirtschaftlicher Komplexität aufweisen und dass der Modus der Entscheidungen nicht ein bürokratisch legaler⁹⁷, sondern der einer durch eine *poli-*

96 Dies ist zusammen mit dem inhaltlich beschränkten Gewicht, das der Vernehmlassung in allen untersuchten Entscheidungsprozessen zukam (mit Ausnahme des Prozesses bezüglich der Abwassereinleitungsverordnung, wo die Vernehmlassung der Berücksichtigung der Kantone diene) ein Hinweis darauf, dass die Kooperation Verwaltung – gesellschaftliche Gruppen, da wo sie formell ist (Vernehmlassung) reine Rechtfertigungsfunktion hat, da wo sie informell ist, der Öffnung von politischen Entscheidungen gegenüber gesellschaftlichen Gruppen dient. „Coöptation (Beteiligung an Entscheidungen, C. A.) which results in an actual sharing of power will tend to operate informally, and correlatively, coöptation oriented toward legitimization or acessibility will tend to be effected through formal devices.“ Ph. Selznick, *TVA and the Grass Roots, A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley 1949, S. 260, vgl. auch S. 13 ff.

97 Im Sinn von Max Webers legaler Herrschaft, d. h. der Legitimitätsgeltung, welche „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen. . .“ beruht (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 5/1972, Tübingen, S. 124). Diese legale Herrschaft beruht neben anderem auf der Vorstellung, dass „. . . jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter. . . *Regeln* sei, die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, die Verwaltung die rationelle Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln. . .“ (vgl. op. cit., S. 125).

tische Verwaltung in enger *Kooperation* mit gesellschaftlichen Gruppen⁹⁸ getroffenen Entscheidung ist. Das für die Gesetzgebung festgestellte – und vor allem auf das Referendum zurückgeführte⁹⁹ – organisierte Gruppen an politischen Entscheidungen beteiligende Entscheidungsmuster findet sich also auch auf der Ebene der Verordnungsrechtssetzung. Im folgenden soll versucht werden, in Anlehnung an die konkreten Prozesse, aber auch aufgrund allgemeinerer Überlegungen, *Gründe* für diese enge Verquickung öffentlicher und privater Akteure und Interessen anzugeben¹⁰⁰.

III. Die Umweltschutz-Verordnungsrechtssetzung im politischen Institutionengefüge

1. Die *Verwaltung* ist in der Schweiz (auch auf Bundesebene) *schwach von ihrer Umwelt differenziert*¹⁰¹. Vor allem die Rollendifferenzierung¹⁰¹ ist relativ schwach ausgebildet, der Bürokrat im Sinne des nur vollziehenden¹⁰², in formellen Verfahren in einem hierarchischen Gefüge entscheidenden Verwaltungsbeamten, hat in der Schweiz wenig Vergangenheit¹⁰² und ist auch trotz der Entwicklung hin zum umfangreichen Verwaltungsapparat im zwanzigsten Jahrhundert in der Gegenwart wenig ausgeprägt. Dafür gibt es mehrere Erklärungsstränge:

98 Max Weber war der Modus der mit Konsultation getroffenen Entscheidungen der Verwaltung nicht unbekannt, sprach er doch von „den im modernen Staat häufigen, aus privaten *Interessenkreisen* ausgelesenen Beratungskörperschaften“ (op. cit., S. 575).

99 Vgl. insbesondere Neidhart, op. cit. (Anm. 3) und R. E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, St. Gallen 1975, S. 160 ff.

100 Vgl. dazu den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971, 15. 5. 1968, S. 16: „Es ist offensichtlich eine Entwicklung im Gang, die zu einer nicht unbedenklichen Verschiebung in den effektiven Gewichten von Bundesrat und Parlament zugunsten der Organisationen und Verbände der Wirtschaft führen könnte, ja teilweise schon geführt hat. Damit kann auch eine gewisse Gefahr des Überhandnehmens der Gruppeninteressen gegenüber dem Gemeinwohl wohl nicht geleugnet werden. Aber auch im Vollzug der Gesetze durch hierfür besonders geschaffene Organisationen oder durch den Heranzug von Wirtschaftsverbänden stellen sich verschiedene Probleme, die der Lösung harren.“

101 Vgl. zur Ausdifferenzierung des politischen Systems, N. Luhmann, Soziologie des politischen Systems, in: ders., Soziologische Aufklärung I, Opladen, 1970, S. 154 ff., 155 f.

102 Vgl. dazu R. Bäumlin, Verfassung und Verwaltung in der Schweiz, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 72 f., 89.

- a) Die kleinen Dimensionen des Schweizer Staates und die damit verbundene Notwendigkeit zur Rollenkumulierung und Kombination von Ressourcen¹⁰³.
- b) Die Konkordanztradition, d. h. die Tatsache, dass in der Schweiz eine starke religiöse, regionale und sprachliche *Fragmentierung überwunden werden musste*, führte zu einvernehmlichen Entscheidungsmustern in Form von Verhandlungen¹⁰⁴. Dieser Entscheidungsmodus wurde gänzlich dominant nach der Integration der Arbeiterbewegung in die politischen Institutionen in den Dreissiger-, Vierziger- und Fünfzigerjahren. Der Typus der Verhandlung hat seinen Ort sowohl innerhalb der politischen Institutionen als auch über deren Grenzen hinaus mit gesellschaftlichen Gruppen, welche in Interessenverbänden organisiert sind.

Auch die Institution des *Referendums* hatte einvernehmliche Entscheidungsformen und die Öffnung der Verwaltung gegenüber gesellschaftlichen Gruppen zur Folge¹⁰⁵. Diese Erklärung, welche Entscheidungsstrukturen als Folge institutioneller Faktoren und gesellschaftlichen Regelungsbedarfs deutet, ist aber nicht genügend. Sie kann wohl zum Teil den Kooperationsmechanismus im Vorverfahren der *Gesetzgebung* (welche dem Referendum unterworfen ist) erklären, doch sie leistet dies nicht für die „nachparlamentarische“ Entscheidungsphase, oder nur schwach, etwa dadurch, dass man annimmt, dass das vorparlamentarische Entscheidungsmuster durch Routine auf den „extraparlamentarischen“ Bereich übertragen wird oder dadurch, dass man annimmt, dass referendumsfähige Organisationen ihre Berücksichtigung in einem konkreten extraparlamentarischen Entscheidungsverfahren durch Androhung ihrer Opposition in (einem) anderen, dem Referendum unterworfenen, Verfahren erzwingen. Vermutlich wird in dem Mass, wie politische Entscheide vermehrt auf Verordnungs-ebene fallen und dorthin delegiert werden, die Kraft der Neidhart'schen Erklärungsfigur schwinden.

2. Der *kooperative Entscheidungstypus*, welcher aber nicht alle Interessen gleich miteinbezieht, wie die Entscheidungsprozesse (insbesondere bezüglich der Autoabgase und Benzinblei) gezeigt haben, muss also generell, insbesondere aber für die Verordnungsstufe, anders erklärt werden. Aus dem vorliegenden Material wird ersichtlich, dass es nicht zuletzt *Gleichlagen von Interessen* von Regierung und Verwaltung *und* gewisser Interessengruppen (vgl.

103 Vgl. dazu H. Geser, F. Höpflinger, Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, in: Schw. Zeitschr. für Soziologie, 2/1976, S. 27–54, welche sich allerdings in einem theoretischen Dilemma befinden, das sie selber nicht lösen, nämlich, dass strukturelle Differenzierung sowohl als effizient als auch als ineffizient erscheint.

104 Vgl. G. Lehmbbruch, Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967, S. 15 ff.

105 Vgl. Neidhart, op. cit. (Anm. 3), passim, z. B. S. 22.

den Fall Autoabgase, wo wohl nicht zuletzt fiskalische Interessen eine Rolle spielten) waren, welche zu Kooperation führten, während zu anderen Gruppen (in den untersuchten Fällen solche, welche allgemeine Umweltschutzinteressen verraten) *Interessenungleichlagen* vorhanden waren, zu den Gründen für die Berücksichtigung *bestimmter* Interessengruppen, vgl. auch unten 6. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass sich zwischen verschiedenen Departementen und Ämtern der Bundesverwaltung und Interessengruppen relativ enge Verknüpfungen *eingespielt* haben. Diese entsprechen La Palombaras¹⁰⁶ Definition des Klientelverhältnisses, d. h. eine Verwaltungseinheit betrachtet eine Gruppe als gewissermassen legitimen und natürlichen Vertreter des gesellschaftlichen Sektors, auf den das Handeln der Verwaltungsabteilung gerichtet ist. Im Falle der Autoabgasfrage war das eingespielte Klientelverhältnis nicht folgenlos. Andererseits erscheinen neben diesen routinemässigen, aber auch im Einzelfall bevorzugten und gewählten, berechenbaren Affinitäten zu wohlorganisierten Gruppen andere Bewegungen oder Gruppen (z. B. solche des Umweltschutzes) eher als Störfaktoren in der Allianz ersterer (vgl. den Fall Autoabgase). Diese organisations- und verfahrensmässige Allianz entsteht aufgrund politischer Optionen, hat aber auch solche zur Folge.

3. Die *Verwaltung* ist in der Schweiz auf Bundesebene *schwach* durch das Parlament als demokratisch legitimierte Instanz *abgestützt*. Eine „institutionelle“ Charakteristik des politischen Systems der Schweiz ist, dass der Bundesrat nur beschränkt *gegenüber* dem Parlament verantwortlich ist. Daraus folgt aber, dass *er* nur beschränkt *durch* das Parlament legitimiert wird. Die Situation des Bundesrats ist mit der des konstitutionellen Monarchen verglichen worden: „The king can do no wrong ergo he can do nothing.“¹⁰⁷ Die schwache Legitimierung des Bundesrats „von oben“ hat wiederum zur Folge, dass die Verwaltung ihm gegenüber eine starke Position hat, dass aber andererseits für die Verwaltung auch keine Legitimierung durch Regierung und Parlament vorhanden ist. So ist die Verwaltung gezwungen, sich die Legitimität ihrer Entscheidungen (d. h. die Zustimmung zu konkreten Entscheidungen) ausserhalb der politischen Institutionen zu beschaffen, indem sie den Konsens der durch die Entscheidung betroffenen (Interessen-)Gruppen gewinnt¹⁰⁸.

106 Vgl. J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton 1964. Im Falle „Autoabgase“ führte das dazu, dass die Verwaltungseinheit die Interessengruppe verteidigte. „A relation of mutual dependence develops, so that the agent organization must defend its constituency and conversely.“, Selznick, op. cit. (Anm. 96), S. 145.

107 Germann, op. cit. (Anm. 99), S. 155, welcher Ch. Hughes, *The Parliament of Switzerland*, London 1962, S. 128, zitiert.

108 Grundlegend zur Beteiligung externer Gruppen an Organisationsentscheidungen als Folge mangelnder Legitimität: Selznick, op. cit. (Anm. 96), S. 13 ff., 60, 183 f., 217, 260 f.

4. Ein mit diesen institutionellen Faktoren eng verbundenes Phänomen auf der Ebene der *Form* der Entscheidungen ist, dass im modernen Staat eine wesentliche Quelle der Legitimität administrativer Entscheidungen, nämlich ihre Legalität, im Schwinden begriffen ist.¹⁰⁹ Carl Schmitt hat gezeigt¹¹⁰, dass die Legitimität verwaltungsmässiger Entscheidungen hauptsächlich aus der rationalen Anwendung generell-abstrakter Normen entspringt. Falls dies (beispielsweise wegen der Aufgabenmenge und der Entscheidungskomplexität, aber auch wegen Konsensknappheit auf parlamentarischer Ebene) nicht (mehr) der Fall ist, sind Verwaltungsentscheidungen (etwa aufgrund allgemein gehaltener Delegationen) schwach legitimiert, d. h. ihnen geht *generelle* Zustimmung ab. Eine Lösung dieses Problems ist die Beschaffung der Zustimmung der durch die Entscheidung betroffenen Gruppen, d. h. es besteht die Notwendigkeit *konkreter* Zustimmung¹¹¹.

Hier soll aber auf keinen Fall suggeriert werden, Legitimität von Institutionen und Entscheidungen sei etwas, was durch einen einseitigen Prozess entsteht, dass die Legitimität der Regierung und ihrer Entscheidungen *nur* von aussen komme, dass die Regierung in ihren Möglichkeiten und bezüglich ihres Kredits nur von den Gläubigern abhänge. Legitimität entsteht in Prozess gegenseitiger Bedingung, eine Institution kann sich Legitimität auch schaffen. Konkret hätten Bundesrat, Departemente und Ämter die Möglichkeit, sich von ihrer organisierten Umwelt abzusetzen und – gerade in ökologischen Fragen, deren Lösung auf Zustimmung eines grossen Teils der Bevölkerung zählen kann – Entscheidungen nach eigenen Prämissen zu treffen, müssten diese nicht zwangsweise aus dem organisatorischen Umfeld übernehmen. Obwohl hier an der These von Legitimationsschwächen festgehalten wird, soll gleichzeitig unterstrichen werden, dass gesellschaftliche Phänomene zwar – wie im Falle der Legitimation – eine Bedingtheit aufweisen, dass diese aber nicht im Sinne einer empirisch feststellbaren Kausalität gedeutet werden dürfen. Das bedeutet: Politik „könnte auch anders“.

5. *Informationsabhängigkeit der Verwaltung*: In den beschriebenen Entscheidungsprozessen waren in der Mehrzahl der Fälle die Kenntnisse der Verwaltung bezüglich der zu entscheidenden Materien relativ bescheiden.

109 Vgl. Giacometti, op. cit. (Anm. 1), S. 148 f. Und oben die kaum präjudizierenden Delegationsklauseln in den gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungsrechtsetzungen.

110 Legalität und Legitimität, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin²/1973, S. 269 mit Bezug auf Max Weber und Otto Kirchheimer. H. Huber, Das Staatsrecht des Interventionismus. Zeitschr. für Schw. Recht, 1951, S. 178 ff.

111 Vgl. Anm. 111 und C. Offe, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, Leviathan 3/74, S. 333 ff., S. 339. Dieser Effekt wurde schon durch N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt 1973 (TB), S. 101 ff., S. 105 mit Hinweis auf P. M. Blaus Machtkonzept beschrieben.

Dies hatte hauptsächlich zweierlei Folgen:

- a) Die Verwaltung musste sich auf Information von aussen stützen. Besonders da, wo technische und wirtschaftliche Fragen anzugehen waren, war die Verwaltung stark auf Informationen der Interessengruppen angewiesen¹¹². „Überlegen ist der Bureaukratie an Wissen: Fachwissen und Tatsachenkenntnis, innerhalb *seines* Interessenbereichs, regelmässig *nur*: der private Erwerbsinteressent. Also: der kapitalistische Unternehmer.“¹¹³
- b) Die Legitimität von Verwaltungshandeln hängt auch ab vom Stand des Fachwissens innerhalb der Verwaltung¹¹⁴. Durch knappen Wissensstand entsteht ein grösserer Legitimierungsbedarf.

5. Ein weiterer Umstand, welcher die Kooperationsmuster erklären könnte, hängt eng mit der Informationsabhängigkeit zusammen: In den untersuchten Entscheidungsprozessen mussten die Behörden in einer Situation von *Unge-
wissheit* (beispielsweise bezüglich der wirtschaftlichen Folgen möglicher Entscheidungen), also unter politischem Risiko insbesondere bezüglich der Durchsetzbarkeit¹¹⁵, entscheiden. In einer solchen Situation können

112 Vgl. dazu J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973, S. 86: „Die verschiedenen Bürokratien sind. . . wegen ihrer mangelnden Perzeptions- und Planungskapazität vom Einfluss ihrer Klientel abhängig.“

113 Max Weber, *op. cit.*, S. 129. Die Überlegenheit blieb in den untersuchten Prozessen nicht auf den kapitalistischen Unternehmer beschränkt. In den Entscheidungsprozessen bezüglich des Gewässerschutzes waren es auch wissenschaftliche Institutionen, die überlegen waren. Dabei war der Effekt unterschiedlich, je nachdem ob die besagten Institutionen technisch (EMPA) oder ökologisch (EAWAG) ausgerichtet waren. Bedeutsam war die Informationsabhängigkeit vom „kapitalistischen Unternehmer“ bezüglich technischer und wirtschaftlicher Daten in den Entscheidungsprozessen bezüglich Abgasen und Benzinverbleiung. Im übrigen zeigt der Fall der Waschmittelverordnung, dass auch die Informationsabhängigkeit, wie schon die Legitimationschwäche, nicht etwas unausweichlich Gegebenes ist, sondern auch von den Entscheidungen des „Abhängigen“ abhängt. Die Verwaltung hat sich für die Abhängigkeit von der EMPA entschieden. Ähnlich hat man sich im Fall „Benzinverbleiung“ für die Informationen der Erdölbranche in der AGfFM und gegen diejenigen der kantonalen Chemiker und Umweltgruppen entschieden. Informationsabhängigkeit ist also nicht eindeutig. Insbesondere könnte eine *reelle* Vermehrung der Informationsquellen (etwa auch durch vermehrte Kontakte zu ausländischen Umweltverwaltungen) die Abhängigkeiten verkleinern.

114 Nach Max Weber, *op. cit.*, S. 124 ff. ist Fachwissen ein wesentlicher Aspekt bürokratischer Legitimität.

115 In den Diskussionen um die Abwassereinleitungsverordnung wurde von einem Industrievertreter explizit auf Schwierigkeiten hingewiesen bei der Durchsetzung und darauf, dass ein solcher Konflikt wohl im Vollzug vermieden werde (welcher für die Abwassereinleitungsverordnung auf kantonaler Ebene liegt, im Gegensatz zu den drei andern Entscheidungen, welche auf Bundesebene gewissermassen „self executing“ sind).

Akteure, welche Gewissheit (zumindest mehr Gewissheit als andere) zu haben scheinen (beispielsweise bezüglich der wirtschaftlichen Situation), diesen Schein in den Aushandlungen verwenden und werden eine wesentliche Rolle in den Aushandlungen spielen: „l’incertitude en général ou des incertitudes spécifiques. . . constituent la ressource fondamentale dans toute négociation.”¹¹⁶ „Le pouvoir d’un. . . acteur social est bien ainsi fonction de l’ampleur de la *zone d’incertitude* que l’imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires. . .”¹¹⁷ . Die Autoren präzisieren weiter, dass diese „Ungewissheitszone” für das zu behandelnde Problem relevant sein müsse. Diese Überlegungen gelten aber nicht nur für die Ungewissheit, welche dem eigenen Handeln eines Akteurs entspringt, sondern auch für andere Situationen, beispielsweise für die Ungewissheit bezüglich einer Marktsituation oder bezüglich der Frage, welchen wirtschaftlichen Effekt eine politische Entscheidung auf einen Sektor habe. Genau diese Situation ergab sich bei den untersuchten Entscheidungsprozessen. Niemand hatte eine klare Vorstellung bezüglich der Folgen von Grenzwerten auf den Automobilmarkt und auf die Beschäftigung in diesem Sektor oder von Einleitungsbedingungen auf die Kostensituation von Betrieben und die sektorale Beschäftigung. In einer solchen Situation hatten Gruppen, welche vorgaben oder schienen, mehr Gewissheit über die besagten Folgen zu haben, d. h. der „private Erwerbsinteressent innerhalb seines Interessenbereichs”, in den Verhandlungen mehr Gewicht¹¹⁸ , konnten die Entscheidungen beeinflussen, sie wurden zentrale Akteure im Spiel, indem die Verwaltung mögliche Konflikte mit diesen Gruppen antizipierte. Doch hat offensichtlich nicht jede Ungewissheit dasselbe Gewicht. Wie oben ausgeführt, muss sie für andere Mitspieler – in unserem Fall die Verwaltung – relevant sein. Offensichtlich hatte die Ungewissheit bezüglich der ökologischen Entwicklung nicht zur Folge, dass Umwelt„vertreter” besonderes Gehör gefunden hätten. Ungewissheit wird da relevant, wo die schwach legitimierte und allgemein „kritik-ängstliche” Verwaltung Konflikte zu befürchten hat. Das ist dann der Fall, wenn „base values”¹¹⁹ in Frage stehen und diese durch wohlorganisierte Gruppen vertreten werden. Ökonomische Interessen scheinen in der Perzeption durch die Verwaltung wesentlicher zu sein, insbesondere fürchtet man die Mobilisierung von Konflikt wegen ökonomischer (Betriebsschliessungen, Arbeitsplätze) Fragen eher als wegen ökologischer.

116 M. Crozier, E. Friedberg, *L’acteur et le système*, Paris 1977, S. 20 mit Bezug auf T. C. Shelling.

117 Op. cit., S. 61.

118 Insbesondere in Zeiten der „Rezession”, vgl. den Prozess „Abwassereinleitungen”.

119 Vgl. H. D. Lasswell. A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven 1950, S. 74 f.

IV. Folgen und Folgerungen

Die beschriebenen Charakteristiken des Institutionengefüges hatten – dies scheint plausibel – folgende Effekte auf das Resultat der Entscheidungsprozesse:

Die Tendenz zur Konfliktvermeidung als wesentlicher Zug des Verwaltungshandelns in der Schweiz hatte zur Folge (Ausnahme macht hier der Entscheidungsprozess bezüglich der Abwassereinleitungen), dass die Entscheidungen langsam, ausweichend und im wesentlichen an der bestehenden Situation orientiert waren. Der Immobilismus des politischen Systems¹²⁰ wurde in den untersuchten Entscheidungsprozessen¹²¹ sichtbar. Die Hypothese der Unfähigkeit zur Konfliktregulierung und des Nicht-lösens von Problemen im schweizerischen politischen System¹²² scheint bestätigt, obwohl genau genommen die Behauptung des Nicht-lösens von Problemen falsch ist, denn durch schwache Kompromissentscheidungen oder Nichtentscheidungen werden ja bestimmte Probleme gelöst (in unseren Beispielen diejenigen des Importierens von Automobilen und des Waschens).

Durch Kompromissentscheidungen zwischen wohlorganisierten Interessengruppen und klientelistische Entscheidungsstrukturen werden allgemeine Interessen wegen ihrer mangelnden Organisierbarkeit¹²³ schwach berücksichtigt. Die technisch-wirtschaftliche Argumentation, als professionalisiertes und organisiertes Fachwissen auftretend, setzte sich zumeist gegen-

120 Vgl. Germann, op. cit. (Anm. 99) passim.

121 Eine Parallele auf parlamentarischer Ebene ist das mehr als zehn Jahre nach dem Verfassungsauftrag von 1970 noch immer ungeborene Umweltschutzgesetz, welches – nach allem was davon sichtbar ist – trotzdem die Konstitution einer Frühgeburt zu haben scheint. Es soll die Grundlage für wichtige ökologische Regelungsmaterien abgeben. Bei diesem Entscheidungsprozess stellt sich auch die Frage, ob die Ablehnung des ersten Raumplanungsgesetzes ein Trauma war für die Behörden oder ein Vorwand für Entscheidungsschwache und Entscheidungsschwäche.

122 Vgl. op. cit., passim. Interessant ist, dass diese Unfähigkeit auch im „extrareferendären“ Bereich vorzufinden ist. Die Einschränkung direktdemokratischer Verfahren als „Deblockierungsstrategie“ (vgl. etwa op. cit., S. 209) scheint also nicht unbedingt erfolgversprechend.

123 Vgl. dazu M. Olsons „Nebenprodukttheorie“ über den Vorteil der Organisierbarkeit von Sonderinteressen aufgrund „selektiver Anreize“ gegenüber allgemeiner Interessen: M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 130 ff. „Die grossen und mächtigen wirtschaftlichen Lobbies sind tatsächlich die Nebenprodukte von Organisationen, die ihre Stärke und Anhängerschaft erhalten, weil sie zusätzlich zu ihrer Lobby-Tätigkeit für Kollektivgüter noch andere Funktionen ausüben.“ (S. 130). Hinter den (konzentrierten) Emissionen stecken Sonderinteressen, die (diffundierte) Verbesserung der Immissionssituation wirft nur einen diffusen, allgemeinen Nutzen ab! Vgl. etwa den unterschiedlichen Organisationsgrad von Automobil-Clubs und Umweltgruppen.

über ökologisch orientierten Handlungsvorschlägen durch, die Entscheidungsprozesse wurden diesen gegenüber abgeschirmt (ausser da, wo institutionalisiertes Fachwissen ökologisch orientiert war, vgl. den Prozess die Abwasserleitungen betreffend). Der „leichter zu beweisende“ Jetzzustand setzte sich gegenüber Öffnungen durch. Die Präsenz der organisierten Interessengruppen (welche im übrigen einer der grossen Vorteile der organisierten gegenüber den schwach organisierten Interessen ist) bewirkte, dass die Problemauffassung der zuständigen Behörden eher auf die ökonomischen Folgen möglicher Umweltpolitik konzentriert war als auf die ökologische Situation.

Die wesentliche Folgerung aus diesen Überlegungen ist, dass Entscheidungsschwäche und (selektive) Kooperationsstrukturen nicht unausweichliche Fakten für die Politik auf der Ebene der Exekutive sind. Institutionen dürfen nicht von politischen Inhalten und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen getrennt gesehen werden. So wie Neidhart das Referendum allzu einseitig auf seine integrative Funktion festlegte und es für Kooperationsstrukturen verantwortlich machte und dabei den Blick auf mögliche andere Nutzungen¹²⁴ dieser Institution und auf mögliche Revitalisierungen¹²⁵ verbaute, könnte man versucht sein, für die politischen Institutionen allgemein, insbesondere aber auf der Exekutivebene Zwänge zur selektiven Akkomodierung mit organisierten Interessengruppen, verbunden mit wirkungsarmen Entscheidungen, anzunehmen. Aber gerade die Selektivität der Interessenberücksichtigung weist darauf hin, dass Politik auch anders könnte, dass sie – sich gewissermassen am eigenen Zopf aus dem Sumpf ziehend – sich der „Gefahr des Überhandnehmens der Gruppeninteressen gegenüber dem Gemeinwohl“¹²⁶ entziehen könnte.

124 Vgl. Auer/Delley, op. cit., (Anm. 4), S. 134 f.

125 Vgl. op. cit., passim.

126 Vgl. Anm. 100.

