

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

Artikel: Vollzugsprobleme des Gewässerschutzes auf kantonaler Ebene
Autor: Bussmann, Werner
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172253>

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: 29.11.2024

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

VOLLZUGSPROBLEME DES GEWÄSSERSCHUTZES AUF KANTONALER EBENE

von Werner Bussmann

Dr. oec.

St. Gallen / Bern

Das schweizerische Gewässerschutzgesetz aus dem Jahr 1971 lässt beim Vollzug noch erhebliche Spielräume offen und führt zu Problemen des Interessenausgleichs. Die damit verbundenen Schwierigkeiten für die kantonalen Verwaltungen können zum einen dadurch vermindert werden, dass letztere an der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen auf Bundesebene intensiv beteiligt sind. Bisher setzten sie sich für detaillierte und gesamtschweizerisch einheitliche Vorschriften ein. Zum andern haben sich zwischen den Gewässerschutzbehörden und den Normadressaten (Gemeinden, Betriebe) kooperative Beziehungen herausgebildet, welche sich exemplarisch an der Art und Weise der Kontrolltätigkeit zeigen lassen: Verzicht auf „harte“ Kontrollen, damit die Loyalität der Normadressaten gesichert und deren Eigenverantwortung gestärkt werden kann.

La loi fédérale de 1971 sur la protection des eaux laisse aux administrations cantonales une marge de manoeuvre importante en matière d'exécution, ce qui rend parfois difficile la conciliation d'intérêts divergents. Ces problèmes sont atténués par deux facteurs: d'une part, les fonctionnaires cantonaux sont étroitement associés à l'élaboration des règles d'exécution fédérales. Jusqu'à présent, ils ont oeuvré en faveur de prescriptions uniformes et détaillées. D'autre part, des relations empreintes de coopération se sont développées entre les fonctionnaires cantonaux chargés d'appliquer la loi et les communes et entreprises soumises à cette réglementation, ce qui est surtout visible au niveau des contrôles: en renonçant à des contrôles "tatillons", les fonctionnaires cherchent à s'assurer la loyauté des communes et des entreprises concernées par la réglementation et à renforcer leur sens des responsabilités.

I. Einleitung

Die Geschichte des Gewässerschutzes und generell des Umweltschutzes ist eine Geschichte von Vollzugsproblemen. Bereits 1953 bemerkte der Bundesrat in seiner Botschaft zu einem Verfassungsartikel zum Gewässerschutz, die Gewässerschutzbestimmungen des damals noch geltenden Fischereigesetzes seien „weitgehend toter Buchstabe“ geblieben.¹ Ein Jahr später rechtfertigte er in seiner Botschaft zu einem Gewässerschutzgesetz Einschränkungen zugunsten der Industrie aus Gründen der Vollzugspraktikabilität:

„Die Achtung vor einem Gesetz, dessen Bestimmungen teilweise toter Buchstabe bleiben, wäre. . . erschüttert, so dass schliesslich mit allzu schroffen Bestimmungen weniger erreicht würde, als wenn bei Vorliegen besonderer Umstände auf Grund des Gesetzes ausnahmsweise gewisse Zugeständnisse gemacht werden.“²

Die Beschränkung des Gesetzes auf das Nötigste konnte allerdings nicht verhindern, dass auch das Gewässerschutzgesetz 1964 wiederum als „toter Buchstabe“ bezeichnet wurde.³ Eine solche Entwicklung war von einzelnen Personen bereits bei der Ausarbeitung des Gesetzes vorausgesehen worden. So wurde in den Beratungen der mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beauftragten Kommission befürchtet, ohne Bundesbeiträge sei die Verwirklichung des Gesetzes in Frage gestellt, da sich „die Industrie in schwerwiegenden Fällen unter Berufung auf ihre finanzielle Lage der Verpflichtung zur Abwasserreinigung entziehen könnte“.⁴

Die Vollzugsprobleme im Gewässerschutz besitzen somit eine lange Geschichte. Sie sind im Zusammenhang mit zwei Aspekten zu sehen. Zum einen ist der Gewässerschutz organisatorisch-rechtlich durch ein Ineinandergreifen von Bundesgesetzgebung und kantonalem bzw. lokalem Vollzug gekennzeichnet, welches mit dem Stichwort „Vollzugsföderalismus“ umrissen und – bei übermässiger Regelungsdichte des Gesetzes und der Vollzugsvorschriften auf Bundesebene – auch kritisiert wird.⁵ Gewässerschutz

1 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aufnahme eines Artikels 24quater in die Bundesverfassung (Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung) vom 28. April 1953, S. 14.

2 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, vom 9. Februar 1954, S. 336.

3 Dietrich Schindler, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, in: Jahrbuch der schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft, 1964, S. 72.

4 Protokoll der sechsten Sitzung der mit der Prüfung des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung beauftragten ausserparlamentarischen Kommission, 13. März 1951, S. 6.

5 Vgl. die Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen 1977/78.

bedingt somit eine enge Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften gleicher oder unterschiedlicher Ebenen. Zum andern führen Massnahmen des Gewässerschutzes nur selten zu direktem Nutzen oder zu vorzeigbaren Vorteilen für einzelne Gemeinden und Betriebe. Falls diese die Kosten für die Massnahmen zu tragen haben, werden sie aufgrund der Externalitätenproblematik keine Initiativen für den Gewässerschutz ergreifen, sondern vielmehr, soweit dies möglich ist, solchen Massnahmen zu entgehen versuchen. Gewässerschutz weist – wie andere Bereiche des Umweltschutzes – die Problematik auf, dass dessen Notwendigkeit zwar von allen Parteien und Verbänden erkannt wird, dass sich die einzelnen Individuen, Gemeinden oder Betriebe jedoch gegen konkrete Massnahmen wehren. Gewässerschutzpolitik hat diese Kluft zwischen einzelwirtschaftlichem und gesamtwirtschaftlichem Kalkül zu überwinden. Dies wird in der Schweiz wie in vielen andern Ländern mit dem Instrumentarium regulativer Politik versucht: Normen, konditionale Erlaubnisse, Produktvorschriften, an deren Übertretung Sanktionsdrohungen geknüpft sind.

Vollzugsprobleme können daraus entstehen, dass die Durchsetzung der Vorschriften durch die (kantonalen) Vollzugsinstanzen und/oder deren Einhaltung durch die Normadressaten nicht in dem Masse erfolgt, wie dies zur Erreichung der Gesetzesziele notwendig wäre. Zur Erfassung solcher Vollzugsprobleme sind zwei Teilfragen zu beantworten:

1. Was ist der materielle Inhalt des Gesetzes, d. h. was ist zu vollziehen?
2. Wer hat zu vollziehen?

Es wird sich in der Folge zeigen, dass sich diese Fragen keineswegs so einfach beantworten lassen, wie es auf Anhieb scheint. Diese Schwierigkeiten werden zugleich Hinweise auf ganz konkrete Vollzugsschwierigkeiten geben.

II. Was ist zu vollziehen?

Unter Vollzug soll im folgenden die Umsetzung von Gesetzesinhalten⁶ in behördliches Handeln unter Einschluss der darauf erfolgenden Verhaltensänderungen von Normadressaten verstanden werden.⁷ Innerhalb dieses

6 Der aus der amerikanischen Politik- und Verwaltungswissenschaft entnommene Begriff des „Programms“ stösst bei seiner Anwendung auf die weitgehend „vergesetzlichte“ schweizerische Rechtstradition auf enge Grenzen. Vgl. dazu Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann, Evaluierung in der öffentlichen Verwaltung – was, wie, wozu?, in: Verwaltung und Fortbildung, 1980, Heft 2.

7 Für eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Begriff der Implementation, hier synonym mit Vollzug verwendet, vgl. Jürgen Dahme/Dieter Grunow/Friedhart Hegner, Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen, in Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte, Königstein/TS. 1980, S. 155 ff.

Prozesses kann zwischen der Gesetzeskonkretisierung in Form von Vollzugsverordnungen, Richtlinien usw. und der eigentlichen Ausführung unterschieden werden. Erstere Teilphase ist letzterer zwar logisch vorgeordnet, kann ihr zeitlich jedoch folgen und materiell von ihr auch wesentlich beeinflusst sein. In jedem Fall bildet das Gesetz sowohl bei der Verordnungserarbeitung als auch bei der eigentlichen Ausführung einen „unbedingten Rahmen“,⁸ welcher nicht umgangen werden kann. Somit stellt sich die Frage nach dem der Umsetzung in die Wirklichkeit bedürftigen materiellen Inhalt des (Gewässerschutz-)Gesetzes.

Mehrere Artikel des geltenden eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes⁹ geben einen ungefähren Eindruck über die Ziele und die (Vollzugs-)Aufgaben im Gewässerschutz. Im Zweckartikel (Art. 2) sind die Nutzungen aufgeführt, denen die Gewässer zu genügen haben: Gesundheit von Mensch und Tier, Sicherstellung der Trink- und Brauchwasserversorgung, Benützung zu Badezwecken, Erhaltung von Fischgewässern usw. Die wichtigsten Bestimmungen sind – infolge der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Nutzungen – jene über die Gesundheit, die Trinkwasseraufbereitung sowie über die Fischerei. Theoretisch ist es möglich, solche Nutzungsziele in Normen über die anzustrebende Wassergüte (Immissionsnormen) zu konkretisieren. Im Bereiche der Trinkwasseraufbereitung aus Oberflächengewässern gibt es bereits internationale Richtlinien.¹⁰ Praktisch stellen sich jedoch grosse Schwierigkeiten bei der näheren Umschreibung und Konkretisierung der Gewässerschutzzielsetzungen ein. Als aktuelles Beispiel kann die Vereinbarkeit der Ableitung von Abwärme von Atomkraftwerken in Flüsse mit dem Ziel des Gewässerschutzgesetzes einer „Erhaltung von Fischgewässern“ (Art. 2 Abs. 1) herangezogen werden. Durch die den Flüssen zugeführte Abwärme erhöht sich deren Temperatur – im Vergleich zu den jahreszeitlichen Schwankungen – geringfügig. Dies hat jedoch negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Forellen, die sich allerdings in den grossen Mittel­landflüssen infolge der Stauwehre und der Kanalisierung kaum mehr fortpflanzen können und jährlich ausgesetzt werden müssen. Umgekehrt verbessern sich durch die Abwärme die Lebensbedingungen der gerätereicheren und weniger schmackhaften, aber immerhin noch gut essbaren Barben (z. B. Regenbogenforellen). Soll bei der Ausarbeitung allfälliger (neuer) Vorschriften über den zulässigen Wärmeeintrag in die Gewässer nun von der Eignung der Mittellandflüsse als Forellengewässer oder als Barbengewässer ausgegangen werden? Diese scheinbar unbedeutende Frage, die jedoch erheblichen wirtschaftlichen und politischen Sprengstoff in sich birgt, lässt sich kaum wissenschaftlich, sondern nur durch einen politischen Entscheid

8 Thomas Ellwein, *Regieren und Verwalten*, Opladen 1976, S. 149.

9 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz), vom 8. Oktober 1971, AS 1972 950, SR 814.20.

10 Richtlinien der Organisation Mondiale de la Santé und des Rates Europäischer Gemeinschaften.

beantworten. An diesem Beispiel zeigen sich deutlich die politischen Dimensionen der Gesetzeskonkretisierung: Eindeutige Ziele, nach welchen sich nach gesicherten, wissenschaftlichen Kriterien Massnahmen ableiten lassen, und nach welchen deren Wirkungen beurteilt werden können, gibt es in der Gewässerschutzpolitik, wie auch in andern Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht.

Immerhin ist die schweizerische Gewässerschutzpolitik bisher ohne diese schrittweise Konkretisierung der Zielsetzungen (in Form von Nutzungsnormen) ausgekommen. Vielmehr dominierte den Gewässerschutz bisher ein weniger ziel- als massnahmeorientiertes Konzept, welches auf die konkreten materiellen Interessen der Bauingenieure zurückzuführen ist: Bau von kommunalen Kläranlagen zur Reinigung der Abwässer.

Dieses Konzept ist in Art. 17 des geltenden Gewässerschutzgesetzes verankert: „Für die Ableitung und Reinigung der Abwässer sind die erforderlichen öffentlichen Kanalisationssysteme und zentralen Abwasserreinigungsanlagen zu erstellen.“

Als Frist für die Beendigung der Sanierung wurde ursprünglich 1982 vorgegeben; die Frist ist aufgrund einer Gesetzesänderung im Rahmen des Sparpakets des Bundes jedoch um fünf Jahre erstreckt worden. Über den Reinigungsgrad der Abwässer (Emissionsnormen) und die Dimensionierung der Kläranlagen gibt es im Gewässerschutzgesetz keine Angaben. Solche Vorschriften müssten, falls sie auf die Nutzungsnormen des Gewässerschutzgesetzes abgestimmt würden, von Region zu Region unterschiedliche Anforderungen an die Reinigung der Abwässer beinhalten.¹¹ In der Wirklichkeit wurde jedoch ein ganz anderes Vorgehen gewählt. Bereits Mitte der sechziger Jahre und somit vor der Erarbeitung des Gewässerschutzgesetzes 1971 gab es unter den Vollzugsbeamten der Kantone einen Konsens über die Anforderungen an den Reinigungsgrad der Kläranlagen. Diese Beamten bildeten zur Durchsetzung ihrer Forderungen gegenüber den Normadressaten (Betriebe, Gemeinden) ab 1965 ein eigentliches *Konditionenkartell*, indem sie sich bei der Beurteilung von Kläranlagenprojekten weitgehend an den Leistungen mechanisch-biologischer Kläranlagen orientierten.¹² Die aus diesem Konditionenkartell resultierenden Emissionsnormen der „Richtlinien über die Beschaffenheit abzuleitender Abwässer“ wurden 1966 sogleich ins Bundesrecht¹³ übernommen und prägten weitgehend die 1975 erlassene Verordnung über Abwassereinleitungen.¹⁴ Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich

11 So bedingt z. B. die Einhaltung der Zielsetzungen für die Gewässer im dichtbesiedelten Glattal eine höhere Reinigungsleistung der Kläranlagen als in einem Seitental der Rhone.

12 Vgl. Werner Bussmann, Die „Zentralisierung“ im schweizerischen Gewässerschutz, Hintergründe und Auswirkungen, in: *Wirtschaft und Recht*, Heft 4, 1980, S. 245–255.

13 Richtlinien über die Beschaffenheit abzuleitender Abwässer, vom 1. September 1966.

14 Vom 8. Dezember 1975, SR 814.225.21.

die im Gewässerschutz massgebenden Normen nicht direkt aus den Gesetzesbestimmungen ableiten, sondern sich im „Unterholz“ berufsverbandlicher Standards und Optionen entwickelten. Diese Tatsache ist für die weitere Untersuchung insofern von Bedeutung, als zur Beurteilung allfälliger Vollzugsprobleme sowohl die gesetzlichen Ziele als auch die dominierenden, professionellen Normen herangezogen werden müssen. Noch bedeutender:

Es gibt auch innerhalb des Gewässerschutzbereiches keinen Konsens über Beurteilungskriterien, an welchen die bereits getroffenen, oder die beabsichtigten Massnahmen beurteilt werden können. Als Ergebnis ist im Gewässerschutz ein generelles Kontroll- und Evaluierungsdefizit festzustellen, welches im Abschnitt IV 1. noch genauer umrissen wird. Doch vorerst ist der zweiten Teilfrage im Problemkreis „Vollzugsprobleme des Gewässerschutzes auf kantonaler Ebene“ nachzugehen.

III. Wer hat zu vollziehen?

Die Frage nach den Zuständigkeiten für den Vollzug findet im geltenden Gewässerschutzgesetz (Art. 5, Abs. 1) eine vorerst klare, einfache Antwort: „Den Kantonen obliegt der Vollzug dieses Gesetzes.“ Zu diesem Zweck haben die Kantone eine „leistungsfähige Fachstelle für Gewässerschutz“ zu errichten und deren Befugnisse festzusetzen (Art. 5, Abs. 3). Diese Vollzugsaufgabe erfordert eine enge, horizontale Kooperation mit den andern Kantonen sowie eine vertikale Kooperation mit dem Bund. Letzterer erlässt die für den Vollzug erforderlichen Ausführungsbestimmungen (Art. 3, Abs. 1), leistet Beiträge an Abwasseranlagen (Art. 33) und koordiniert die Massnahmen der Kantone (Art. 3, Abs. 2). Zusätzlich zu den im Gesetz erwähnten Punkten berät die Bundesverwaltung – zum Teil im Zusammenhang mit der Prüfung von Beitragsgesuchen – die kantonalen Verwaltungen und hilft ihnen, ihre Anliegen gegenüber der Kantonsregierung, den Gemeinden und/oder den Betrieben durchzusetzen.¹⁵

Mit der zuletzt erwähnten Funktion des Bundes gegenüber den Kantonen wird die Tatsache angesprochen, dass die meisten Kantone die ihnen auferlegten Aufgaben nicht selbst durchführen. Im Gesetz finden sich weitgehende Delegationsmöglichkeiten der Kantone beim Bau von Kläranlagen (Art. 17, Abs. 2). Lediglich die Stadtkantone Genf und Basel-Stadt sowie der Kanton Basel-Landschaft bauen und betreiben Kläranlagen in eigener Regie. Die andern Kantone übergeben den Bau und Betrieb von Kläranlagen den „Gemeinden, andern Korporationen des öffentlichen Rechts oder Zweckverbänden“. Damit befinden sich die Kantone – genauer: die kantonalen

15 Zum Stellenwert dieser Bundesaufgaben im Rahmen der Tätigkeit der kantonalen Fachstellen vgl. Werner Bussmann, Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus in der Schweiz, Bern 1981, S. 334 ff.

Fachstellen für Gewässerschutz sowie die ihnen jeweils übergeordneten Regierungsräte – in der für sie auf den ersten Blick sehr unangenehmen Situation, für den Vollzug der von „oben“ (d. h. vom Bund) kommenden Vorschriften einstecken zu müssen, während die effektive Entscheidungsgewalt für die zu treffenden Massnahmen „unten“ bei Gemeinden und Betrieben verbleibt. Die Kantone sind somit im wesentlichen für die Durchsetzung der Gewässerschutzaufgaben gegenüber den Normadressaten verantwortlich. Dieses *Dilemma der kantonalen Gewässerschutzbehörden* sowie ihrer Departementschefs als „Puffer“ zwischen „oben“ und „unten“ wird dadurch reduziert, dass die „Kantone“ in Form der Chefbeamten im Gewässerschutz bei der Erarbeitung der Vollzugsverordnungen beim Bund massgeblich beteiligt sind.¹⁶ Zum andern haben sich zwischen den kantonalen Gewässerschutzbeamten und den Normadressaten Beziehungen herausgebildet, die weniger mit „Befehlen“ und „Durchgreifen“, als vielmehr mit „Verhandeln“ und „Kooperieren“ zu charakterisieren sind. Durch solche Strategien lässt sich von den Behörden für den Gewässerschutz mehr erreichen als durch eine Machtstrategie, welche an der Resistenz der Normadressaten scheitern muss. Verhandlungen und Kooperation ergeben sich somit aus der Anpassung der Verwaltung an ihre schwierige Situation. Diese Kooperation zwischen der Gewässerschutzverwaltung und den Normadressaten führte jedoch wiederum zu Problemen und zu Ergebnissen, die mit den professionellen Normen und den Zielen des Gewässerschutzgesetzes nicht im Einklang stehen. Diese Vollzugsprobleme sollen im folgenden in ihren wesentlichen Zügen aufgezeigt werden.

IV. Vollzugsprobleme

1. Das Evaluierungsdefizit:

Hinweise auf Ergebnis- und Wirkungsdefizite

Bezeichnet man „Probleme“ als Soll-Ist-Diskrepanzen, so muss es zur Beurteilung von Vollzugsprozessen im Gewässerschutz sowie von deren Ergebnissen (gebaute Kläranlagen/sanierte Gemeinden) und deren Wirkungen (Wassergüte) Kriterien geben. Die Überprüfung des Erreichten am Angestrebten bildet selbst wieder Teil des Vollzugsprozesses, denn ohne Kenntnis der Ergebnisse und Wirkungen bereits getätigter Massnahmen sind künftige Massnahmen kaum zu konzipieren und zu planen. Das Fehlen einer durchgehenden Evaluierung führt zu Mängeln im Vollzug und bildet somit selbst einen Bestandteil von Vollzugsproblemen. Immerhin gibt es im Gewässerschutz das an den *Ergebnissen* des Vollzugshandelns orientierte Kriterium

16 Vgl. Werner Bussmann, Gewässerschutz und. . ., *a. a. O.*, S. 219 ff. und S. 337 ff. sowie den Beitrag von Ch. Ackermann in diesem Band.

des *Standes im Kläranlagenbau*, sowie das an den *Wirkungen* des Vollzugs-handelns orientierte Kriterium der *Wassergüte*.

a) Stand der Abwasserreinigung: Die durchgehende Reinigung der Abwässer in der Schweiz in Kläranlagen bildet seit vielen Jahren den Bezugspunkt der Abwasseringenieure und ist auch im geltenden Gewässerschutzgesetz verankert, wobei an diesem Grundsatz 1980 durch eine Gesetzänderung im Rahmen des Sparpaketes beim Bund eine geringfügige Änderung angebracht wurde. Seit 1963 veröffentlicht das Bundesamt für Umweltschutz Daten über den Anschlussgrad an Kläranlagen d. h. über den Prozentsatz der an Kläranlagen angeschlossenen Einwohner. Diese Statistiken waren lange mit dem Nachteil behaftet, dass nur die Kapazitäten der im Betrieb stehenden Kläranlagen gemessen wurden; wieviele Einwohner und Betriebe effektiv an Kläranlagen angeschlossen sind, wird erst seit 1974 geschätzt. Der potenzielle Anschlussgrad lag 1979 fast ein Viertel über dem effektiven Anschlussgrad, was auf noch grosse Rückstände im Bau der kommunalen Kanalisationen hindeutet. Trotz dieser Mängel sind die Verbesserungen im Stand der Abwasserreinigung beachtlich. Während 1966 Kläranlagenkapazitäten für nur 24 Prozent der Einwohner bestanden, waren es 1979/80 mehr als 80 Prozent. Ungefähr 65 Prozent waren auch effektiv an Kläranlagen angeschlossen. Damit hat sich das gravierende Ergebnisdefizit, das in den Sechziger Jahren bestand, stark vermindert. Auch wenn in der Schweiz im gesamten und in einzelnen Kantonen (JU 2,1 Prozent, BS 6,4 Prozent, GL 24,1 Prozent, FR 43,5 Prozent) im besonderen noch Rückstände im Kläranlagenbau zu verzeichnen sind, bestehen diese – mit Ausnahme von Basel-Stadt, deren Kläranlagen 1982 in Betrieb genommen werden – in entlegenen Gebieten, wo es keine besonderen Gewässerprobleme gibt. Lässt sich bezüglich des Zustandes der Gewässer in der Schweiz nun eine ähnlich positive Entwicklung aufzeigen?

b) Die Schwierigkeiten bei der Festlegung von *Wassergütenormen* (Immissionsnormen) aufgrund der Nutzungsnormen des Gewässerschutzgesetzes und die Schranken für eine umfassende Wirkungsanalyse wurden im Abschnitt II bereits aufgezeigt. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten hat die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG), eine Annexanstalt der ETH-Zürich, Schritte zur Konkretisierung der im Gewässerschutzgesetz 1971 festgelegten Nutzungsnormen in Wassergütenormen unternommen. Diese Bestrebungen fanden 1975 mit der Aufnahme von Wassergütenormen in die Eidgenössische Verordnung über Abwassereinleitungen ihren Abschluss. Im engen Bezug zu diesen Arbeiten führte die EAWAG gemeinsam mit dem Bundesamt für Umweltschutz (BUS) in den Jahren 1974/75 eine umfassende Untersuchung über den Zustand der

schweizerischen Fliessgewässer durch.¹⁷ Deren Wert wurde in den Augen der Gewässerschutzfachleute jedoch durch drei Faktoren wesentlich geschmälert:

- Zu langer Zeitraum für die Auswertung: Die Ergebnisse der 1974/75 durchgeführten Untersuchung wurden erst Ende 1977 veröffentlicht. In der Zwischenzeit wurden in den meisten Kantonen neue Kläranlagen in Betrieb genommen, sodass Gewässerschutzbeamte die Ergebnisse schon im Zeitpunkt der Veröffentlichung als überholt betracht(et)en.
- Wahl der Untersuchungsstellen: Verschiedene Gewässerschutzfachstellen führten schlechte Ergebnisse in ihrem Kanton auf eine einseitige Auswahl von Untersuchungsstellen zurück.
- Wahl der Beurteilungskriterien: Gewässerschutzbeamte aus dem Mittelland waren und sind der Ansicht, dass die Beurteilungskriterien nur auf die frei fließenden Gewässer, nicht jedoch auf die angestauten (Flusskraftwerke) Mittellandflüsse zugeschnitten sind.

Aufgrund dieser Einwände gibt es in der Schweiz keine von allen Vollzugsbeamten anerkannte Untersuchung über den Zustand der Fliessgewässer. Dadurch wird nicht nur die politische Kontrolle über den Gewässerschutz, sondern auch die Planung der Massnahmen durch Gewässerschutzfachleute erschwert.

2. Vereinheitlichen oder Differenzieren?

Werden die Einwände gegen die MAPOS-Untersuchung einmal beiseite gelassen, so führt eine genauere Betrachtung ihrer Resultate zu ganz interessanten Schlüssen. Eine Gliederung der Untersuchungsergebnisse zeigt ausgeprägte Unterschiede in der Wassergüte zwischen den Kantonen. Wird die Wassergüte in Bezug zum Kläranlagenbau gesetzt, so ist paradoxerweise die Wassergüte in denjenigen Kantonen am schlechtesten, in welchen die höchsten Kläranlagenkapazitäten pro Einwohner bestehen. Dieser erstaunliche Sachverhalt lässt sich daraus erklären, dass die (Industrie-) Kantone mit schlechterer Wassergüte infolge dichter Besiedlung und starker Industrialisierung

- a) eine höhere Vorbelastung aufweisen,
- b) diese Vorbelastung durch vermehrte Investitionen zu kompensieren versuchten, was
- c) nur zum Teil gelang.¹⁸

Diese interkantonalen Unterschiede im Vollzug – konkret: im Stand des Kläranlagenbaus – haben im Laufe der vergangenen Jahre allerdings einer zunehmenden *Vereinheitlichung* Platz gemacht, indem die „zurückgeblie-

17 Amt für Umweltschutz/EAWAG, Zustand der schweizerischen Fliessgewässer in den Jahren 1974/75, Bern 1977.

18 Vgl. Werner Bussmann, Gewässerschutz und. . ., a. a. O., S. 301 ff.

benen" (Berg-)kantone (mit meist überdurchschnittlicher Wassergüte) „aufgeholt" haben. Als Folge dürften sich die Unterschiede in der Wassergüte zwischen Mittelland- und Bergkantonen wieder vergrössern. Gesamthaft ist somit im schweizerischen Gewässerschutz zuerst eine Bewegung in Richtung einer Differenzierung der Massnahmen festzustellen, welche durch eine Gegenbewegung in Richtung einer Vereinheitlichung des Vorgehens abgelöst wurde.

Der Bewegungsablauf der Kläranlageninvestitionen

Unterschiede in der Wassergüte je nach Vorbelastung



Unterschiede im Stand der Abwasserreinigung/
Tendenz zur Angleichung der Wassergüte in den
verschiedenen Regionen

Massnahmen-
differenzierung



Probleme bei der Legitimierung zusätzlicher
Massnahmen in den „fortgeschrittenen" Kantonen



Angleichung im Stand der Abwasserreinigung/
Tendenz zur Erhöhung der interkantonalen
Unterschiede in der Wassergüte

Massnahmen-
vereinheitlichung

Zentraler Faktor in der Tendenzwende zu mehr Einheitlichkeit, – zugleich begleitet von mehr Unterschieden in der Wassergüte – waren die Probleme der Durchsetzung von Massnahmen gegenüber Betrieben und Gemeinden in den „fortgeschrittenen" Kantonen. Die Normadressaten verwiesen ständig auf Orte oder Kantone mit geringeren Auflagen, so dass die Vollzugsbeamten auf eine einheitliche Vollzugspraxis drängten.¹⁹ Heute werden die Nachteile eines einheitlichen Vorgehens in der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft zunehmend erkannt. Ob und wie regional angepasste und somit gesamtschweizerisch differenzierte Anforderungen den betrieblichen Normadressaten gegenüber legitimiert werden können, bildet ein heikles Problem. Damit rücken die Beziehungen zwischen Vollzugsinstanzen und Normadressaten ins Zentrum der weiteren Betrachtungen.

3. Durchgreifen oder kooperieren?

Gewässerschutzmassnahmen laufen generell den Interessen derjenigen Einzelpersonen, Gemeinden oder Betriebe entgegen, welche sie durchzuführen und welche dafür finanziell aufzukommen haben. Sanktionsdrohungen (Bussen,

¹⁹ Ebenda, S. 188 ff.

Gefängnis) als integraler Bestandteil des Instrumentariums regulativer Politik bilden die Antwort auf diese generelle Resistenz gegenüber Massnahmen zum Schutz der Gewässer. Der Einsatz dieses Instrumentariums ist allerdings in der Praxis weniger durch „Durchgreifen“ gegenüber Vergehen und Versäumnissen, als vielmehr durch vielfältige Formen des „*bargaining*“ gekennzeichnet. Diese Verhandlungsstrategien wurden in der BRD eingehend untersucht (Mayntz u. a.)²⁰ und finden sich auch in der Schweiz. Die kantonalen Gewässerschutzfachstellen stützen sich bei der Durchsetzung ihrer Forderungen gegenüber Gemeinden und Betrieben meistens nicht auf direkte Sanktionsmittel (Busse, Gefängnis), sondern auf indirekte Instrumente. So wird beispielsweise die Ansiedlung eines grösseren Betriebes oder die Errichtung eines Hallenbades nur gestattet, wenn die Gemeinde für die Behandlung des Abwassers in einer Kläranlage besorgt ist. Ebenso kann der Umfang von auszuscheidenden Bauzonen mit Gewässerschutz-Auflagen gekoppelt werden. Nebst diesen Einflussstrategien versucht die Verwaltung die Normadressaten zu Massnahmen zu bewegen, indem sie auf deren besondere Probleme eingeht. Sowohl Gemeinden wie Betrieben werden Fristerstreckungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt. Auf diesem Wege kann die Verwaltung mehr erreichen, als wenn sie die sofortige Durchführung der Massnahmen auf dem Gerichtswege erzwingen würde: Die Behandlung solch komplexer Rechtsstreitigkeiten über mehrere Instanzen nimmt erhebliche Zeit in Anspruch, wobei der Ausgang erst noch fraglich ist. Des weitern stellt die Gewässerschutzverwaltung an Betriebe, welche mit besonders schwierigen Abwasserproblemen konfrontiert sind, zum Teil geringere Anforderungen. So werden etwa den Gerbereien Erleichterungen gewährt. Mit verschiedenen Betrieben der Chemie- und Zellstoffindustrie wurden Vereinbarungen über Gesamtfrachtbegrenzungen erzielt, wobei hingenommen wird, dass einzelne Konzentrationsgrenzwerte des eidgenössischen Gewässerschutzrechts überschritten werden.

Man könnte dieses Abgehen von der Verwaltung nach klaren Grundsätzen bedauern und es auf ungenügende rechtliche Vorgaben zurückführen. Zum Teil wurden jedoch solche Ausnahmebestimmungen bewusst ins Gewässerschutzrecht eingebaut, um die Starrheit des regulativen Instrumentariums zu mildern. Aus ökonomischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass Verhandlungslösungen eine Berücksichtigung des Aufwandes von Sanierungen ermöglichen, was gesamthaft zu geringeren Kosten führen kann. Kooperative Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Normadressaten bilden jedoch auch einen kaum vermeidbaren Bestandteil jeglicher Gewässerschutzpolitik wie am Beispiel der Kontrollen zu zeigen ist.

Kontrollen bilden nach dem Modell hierarchischer Verwaltung eine letztlich nicht delegierbare Aufgabe. Bereits die bundesdeutsche Untersuchung von R. Mayntz unter anderem ergab Überwachungslücken: Kontrollen wer-

20 Mayntz Renate u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Wiesbaden 1978.

den zu wenig und meist nur selektiv (nach Meldungen, nach Schwerpunkten) durchgeführt, wofür im wesentlichen die Personalknappheit verantwortlich gemacht wird.²¹ Es sind jedoch Zweifel anzubringen, ob ungenügende Personalbestände für die Art und den Umfang der Kontrollen verantwortlich sind. In der Schweiz sind nach den Untersuchungsergebnissen aus dem Jahre 1979 keine grösseren Personallücken im Gewässerschutz mehr vorhanden.²² Allerdings wurde, vorab bei der Überwachung von Betrieben, noch ein Mangel an Personal beklagt. Eine eingehendere Betrachtung ergibt jedoch, dass der Personalmangel nur für einen Teil der Kontrolldefizite verantwortlich ist. Die kantonalen Fachstellen überprüfen – gemäss ihren Angaben – die meisten kommunalen Reinigungsanlagen regelmässig. Jedoch führt nur die Hälfte der Fachstellen unangemeldete Kontrollen durch, bei welchen auch Abwasserproben genommen werden. Noch bedenklicher ist die Situation bei Industrieleitungen. Diese werden in zwei Kantonen gar nicht und in sechs Kantonen nur bei Störungen und Meldungen von Klärwärtern untersucht. Wiederum nur die Hälfte der Kantone führt unangemeldete Kontrollen mit Abwasserproben durch. Der Verzicht auf „harte“ Kontrollen kann nicht durch den Personalmangel erklärt werden, weil „weiche“ Kontrollen ja fast ebensoviel Zeit benötigen. Die Beamten wissen vielmehr, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Kooperation und Loyalität der Normadressaten angewiesen sind, welche sie sich durch den Verzicht auf harte, polizeimässige Kontrollen und den Verzicht auf „Durchgreifen“ bei Beanstandungen zu erkaufen versuchen.²³

Die Behörden sind auf die Eigenverantwortung und die Einsicht der Normadressaten angewiesen, weil sie deren Abgänge nicht vollumfänglich kontrollieren können und weil somit Emissionen bei „Nacht und Nebel“ unentdeckt bleiben würden. Bei vielen Gewässerverunreinigungen, die entdeckt werden, ist es unmöglich, den Verursacher zu ermitteln. So bleibt den Behörden nichts anderes übrig, als sich die Kooperationsbereitschaft der Normadressaten durch verschiedene Konzessionen zu sichern.

Als Folge des Verzichts auf ein hartes Durchgreifen sind in der Schweiz beim Ausbau des kommunalen Kanalisationsnetzes, beim innerbetrieblichen Gewässerschutz sowie bei der Wartung und dem Betrieb der Kläranlagen noch zahlreiche Mängel zu konstatieren. Im Gewässerschutz bestehen somit noch erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten. Fraglich ist jedoch, wie diese ausgeschöpft werden können. Häufigere und „hartere“ Kontrollen, ein dezidiertes Vorgehen und schärfere Strafen vermöchten zweifellos gewisse Verbesserungen zu erzwingen. Andererseits würde ein solches Vorgehen von

21 Ebenda, S. 730.

22 Werner Bussmann, Gewässerschutz und. . ., *a. a. O.*, S. 251 ff.

23 So etwa die Aussage eines kantonalen Fachbeamten im Rahmen der Interviews: „Wir gehen natürlich nicht einfach in einen Betrieb und nehmen eine Probe. Wir schauen uns die Einrichtungen an, diskutieren mit den Leuten und fragen, ob sie etwas dagegen hätten, wenn wir eine Probe nähmen.“

verschiedenen Normadressaten als Schikane empfunden. Sie würden Gewässerschutz nicht mehr als ureigene, sondern als ihnen aufgedrängte Aufgabe empfinden. Eine Verminderung der Eigenverantwortung und der Selbstdisziplin der Normadressaten hätte möglicherweise eine grössere Nachlässigkeit in all jenen Fällen zur Folge, in welchen die Gewässerreinigung von Beamten nicht überprüft und erzwungen werden kann.

Von Wirtschaftswissenschaftlern werden die extensiven Kooperations- und Verhandlungsbeziehungen zwischen Behörden und Normadressaten vor allem auf die Schwierigkeiten mit dem Instrumentarium regulativer Politik zurückgeführt. Gerade im Bereich administrativer Kontrollen sind die Behörden jedoch auch bei Abgaben auf die Eigenverantwortung der Normadressaten angewiesen, damit diese nicht heimlich Abgänge einfliessen lassen, um die Umweltsteuern zu umgehen. Auch hier wird sich die Verwaltung bemühen müssen, mit Konzessionen und Nachgeben in Zweifelsfällen den „Steuerwiderstand“ möglichst gering zu halten.

V. Zur Funktion von Vollzugsproblemen

Vollzugsprobleme werden in der öffentlichen Diskussion oft als Unfähigkeit der (kantonalen) Behörden betrachtet, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze den Normadressaten gegenüber durchzusetzen. Abweichungen zwischen Gesetzesinhalt und Vollzugswirklichkeit werden somit dem Verhalten von Vollzugsträgern und Normadressaten, mithin Faktoren, für welche das Parlament nicht einzustehen hat, zugeschrieben. Vollzugsprobleme als Abweichungen zwischen Soll und Sein werfen jedoch ebenso sehr die Frage auf, weshalb überhaupt Gesetze aufgestellt werden, die sich nicht ohne grössere Probleme vollziehen lassen. Diese Frage ist umsomehr berechtigt, als Vollzugsprobleme im schweizerischen Gewässerschutz nicht erst seit dem Aufkommen der Vollzugsforschung, sondern seit dem Beginn schweizerischen Gewässerschutzes bestanden und vom Gesetzgeber auch als solche erkannt werden. Weshalb werden trotzdem Gesetze erlassen, welche, wie ihre Vorgänger, zum Teil „toter Buchstabe“ bleiben?

Zum ersten können Vollzugsprobleme als unvermeidliche Folge jeglicher Zweckprogramme, wie es die schweizerische Gewässerschutzgesetzgebung darstellt, betrachtet werden. Die Diskrepanz zwischen Sein und Soll ergibt gerade die Motivation und Legitimation für weitere Massnahmen und somit auch für Verbesserungen. Dieser Deutungsversuch stösst jedoch dann an seine Grenzen, wenn klare Gesetzesbestimmungen von Behörden und Normadressaten jahrzehntelang missachtet wurden und werden. In einem zweiten Interpretationsversuch hätten somit deklamatorische Gesetzesinhalte und Ziele die Funktion, dem Stimmbürger zu beweisen, „dass etwas getan wird“, während die wirtschaftlichen Zwänge – Schutz der Gemeinden und vor allem der Betriebe vor finanzieller Belastung – im Vollzug berücksichtigt werden. Diese Interpretation der Vollzugsprobleme und -defizite als einer

Disjunktion zwischen der politischen Programmatik und den Zwängen an der wirtschaftlichen Basis greift jedoch ebenfalls kurz, wenn die grossen interkantonalen Unterschiede im Vollzug betrachtet werden. In einigen Kantonen, etwa Zürich, Aargau und St. Gallen, wurde für den Gewässerschutz bereits früh sehr viel getan. Die Industrie fügte sich diesen Massnahmen, ja der Vorort leistete gesamtschweizerisch bei der Revision des Gewässerschutzgesetzes sogar einen recht konstruktiven Beitrag.²⁴ Es liegt deshalb nahe, die interkantonalen Vollzugsunterschiede als Abbild der *Interessengegensätze* zwischen *Branchen und Betrieben* und zwischen verschiedenen *Regionen* zu betrachten. Es scheint, dass solche Interessenkonflikte im Rahmen des Willensbildungsprozesses nicht vollständig ausgeglichen werden können und beim Vollzug durchschlagen. Der Staat bzw. dessen Verwaltung puffern somit im Rahmen von Vollzugsunterschieden und -defiziten die Interessengegensätze im privaten Sektor ab. Damit können Vollzugsdefizite, vor allem in der Form interkantonomer Unterschiede, durchaus systemstabilisierende Funktionen erfüllen. Wie beim Geldwert ist jedoch auch in der staatlichen Gesellschaftspolitik generell die Illusion in die Programmatik nicht auf die Dauer aufrechtzuerhalten.

24 Es ist zu vermuten, dass der Vorort durch eine generelle Forcierung des Gewässerschutzes die entstandenen Wettbewerbsunterschiede zwischen „fortgeschrittenen“ und „zurückgebliebenen“ Regionen auszugleichen versuchte. Vgl. Werner Bussmann, Gewässerschutz und. . ., *a. a. O.*, S. 205 ff. und S. 344 ff.