

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Band: 50 (1970-1971)
Heft: 6

Artikel: Der Umweltschutz als wirtschaftliches und politisches Problem
Autor: Wehrli, Bernhard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-162493>

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: 15.10.2024

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

sichtbar gewordenen Schäden und Gefahren zur Einsicht vorstossen, dass der Fortschrittsgedanke, ohne den die Menschheit nicht sein kann, anders als bisher interpretiert und begriffen werden muss. Wenn die technische Entwicklung dort als Irrweg erkannt und verlassen wird, wo sie ohne Mass und Ziel vorangetrieben wird und wo der Nutzen für eine kleine Minderheit in krassem Missverhältnis steht zu den Verlusten an körperlicher und seelischer Gesundheit einer grossen Mehrheit. Wenn wir bereit sind, auf technische Realisationen zu verzichten, so faszinierend sie sein mögen und so viele wirtschaftliche Vorteile sie bringen könnten. «Eine technische Zivilisation, deren Glieder sich gegenseitig hindern, gefährden und zerstören, ist technisch unreif», sagt Carl Friedrich von Weizsäcker. Sollten darum die nächsten Jahrzehnte nach einer Epoche umwälzender Neuerungen nicht eine Zeit der Assimilation und der geistigen Bewältigung sein, die Übertreibungen und Masslosigkeit aufgibt, neue Wertordnungen schafft und menschlichen Ansprüchen den ersten Platz einräumt?

Der Umweltschutz als wirtschaftliches und politisches Problem

BERNHARD WEHRLI

Den Umweltschutz in zeitgemässer Weise zu gewährleisten, ist teils ein technisches, teils ein rechtliches Problem. Es müssen aber auch zahlreiche wirtschaftliche Fragen einer zeitgemässen Lösung entgegengeführt werden, zumal solche finanzieller Natur. Über den Erfolg aller Bemühungen entscheidet indessen meistens die «Politik», und diese ist nichts anderes als der Ausdruck der öffentlichen Meinung.

Wieviel kostet der Umweltschutz?

Die *ökonomischen Fragen* stellen sich beim Umweltschutz gleichermassen im öffentlichen wie im privaten Bereich.

Die öffentlichen Gemeinwesen haben Kanalisationen und Kläranlagen zu erstellen. Bauen sie Installationen für die Kehrrichtvernichtung, so

müssen sie überdies einen Abfuhrdienst organisieren, der vor allem in weiträumigen Verhältnissen (z. B. Bergtälern) hohe Kosten verursacht. Für die Finanzierung sind die Gemeinwesen auf die Solidaritätsgemeinschaft der Steuerzahler oder auf Zwangsbeiträge der direkten Verursacher von Emissionen angewiesen. Die lärmdämpfenden Vorrichtungen auf den Flugplätzen verteuern die Bodenorganisation der Flugplatzhalter. Vor allem eine grosszügige Orts-, Regional- und Landesplanung ist für die öffentliche Hand mit hohen Kosten verbunden, da sie die Expropriationen oder expropriationsähnlichen Tatbestände angemessen abzugelten hat. Über die Grössenordnung der daraus resultierenden finanziellen Lasten bestehen heute erst vage Vorstellungen; präzisere Umrisse werden sich abzeichnen, wenn einmal die Entwürfe für die Ausführungsgesetzgebung zu den neuen Bodenrechtsartikeln der Bundesverfassung (Art. 22^{ter} & ^{quater}) vorliegen.

Andererseits muss der Unternehmer, der die Abwässer im eigenen Betrieb einer Vorreinigung unterzieht, der die Ursachen der Gas-, Staub- und Russentwicklung reduziert, oder der durch besondere bauliche Vorrichtungen den von seinem Betrieb erzeugten Lärm zu dämpfen versucht, selber sehen, wie er den so entstehenden Mehraufwand decken kann. Im Extremfall, da seine Anstrengungen den ihm vom Gesetz auferlegten Bedingungen oder Auflagen nicht zu entsprechen vermögen, droht ihm die Einstellung seines Betriebes oder die Verlagerung an einen weniger exponierten Standort. Vielleicht trifft er solche kostspielige Dispositionen auch aus freiem Entschluss, weil er einsieht, dass für ihn kein wirtschaftlicher Betrieb mehr möglich wäre, würde er allen gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich des Umweltschutzes gerecht.

In welchen Dimensionen bewegt sich der Aufwand? Was den *baulichen Gewässerschutz in der Schweiz* betrifft, so haben die neuesten Erhebungen der zuständigen eidgenössischen Amtsstelle ergeben, dass die heute betriebenen öffentlichen Abwasserreinigungsanlagen – ohne Zu- und Ableitungen – ungefähr 655 Millionen Franken gekostet haben. Nur 43,6% der schweizerischen Bevölkerung und ein entsprechender Teil der Industrie sind aber heute an solche Anlagen angeschlossen. Für die gegenwärtig im Bau befindlichen Anlagen werden die Kosten mit 366 Millionen Franken veranschlagt, für die vorliegenden baureifen Projekte mit 238 Millionen Franken. Bei Erfüllung dieses Programms wären erst etwa 63% der schweizerischen Bevölkerung an kommunale Kläranlagen angeschlossen. Nun ist der Bau von Kläranlagen aber bei weitem nicht das teuerste Glied des Gewässerschutzes. Drei- bis viermal mehr pflegt im Landesdurchschnitt der Bau von Kanalisationen zu kosten.

Damit ist noch nichts über die *Kehrichtbeseitigung* gesagt. Nach der gleichen Statistik bestehen heute in der Schweiz 20 reine Kehrichtverbrennungsanlagen, 7 Kompostierungswerke sowie 7 kombinierte Anlagen. Über-

dies wurden 13 geordnete «Abfalldeponien» gemeldet, die den Erfordernissen des Gewässer-, Natur- und Landschaftsschutzes genügen. Für die Erstellung dieser insgesamt 47 technischen Müllbeseitigungs- beziehungsweise -verwertungsbetriebe wurden gegen 300 Millionen Franken aufgewendet; für die im Bau befindlichen Anlagen lautet der veranschlagte Kostenaufwand auf 96 Millionen Franken und für die projektierten Anlagen auf 115 Millionen Franken.

Es ist zu erwarten, dass nach der gegenwärtig hängigen Revision des Eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes der Gewässerschutz in der Schweiz einen zusätzlichen Auftrieb erfahren wird. Die vorgesehenen Erhöhungen der Bundessubventionen sowie die schärfere Neuordnung der Pflichten der öffentlichen Hand und der Privaten dürften dazu führen, dass 1980 drei Viertel bis vier Fünftel der schweizerischen Bevölkerung an kommunale Kläranlagen angeschlossen sein werden. Bis dahin wird die Abwasseranierung die Öffentlichkeit vermutlich mit Investitionen im Betrage von 7 bis 8 Milliarden Franken belastet haben (Kläranlagen und Kanalisationsnetze). Bezieht man den Bau von Kehrichtverbrennungsanlagen mit ein, so mag der *Investitionsaufwand* öffentlicher Gemeinwesen für den Gewässerschutz *bis zum Jahr 1980* sogar auf *9 bis 10 Milliarden Franken* zu schätzen sein. Nicht enthalten in dieser Zahl wäre der Aufwand für die besonderen Vorkehren privater und öffentlicher Unternehmungen für den Gewässerschutz.

Die hier genannten Summen wirken auf den ersten Blick exorbitant, doch sind sie mit den volkswirtschaftlichen Gesamtgrössen zu vergleichen: schweizerisches Bruttosozialprodukt ca. 69 Milliarden Franken pro Jahr, Bestand der Spareinlagen ca. 31 Milliarden Franken, jährlicher Exportwert ca. 20 Milliarden, jährliche Ausgaben des Bundes ca. 7,1 Milliarden, Ausgaben der Kantone und Gemeinden je in ähnlicher Grössenordnung usw. Umgerechnet auf eine Wohnbevölkerung von mehr als 6 Millionen würden die vorerwähnten 9 bis 10 Mrd. Franken einer Investition von ungefähr 1500 Franken pro Kopf entsprechen.

Auf dem Weg zu einem neuen Problembewusstsein

Es hat eine Zeit gegeben, da – von Ausnahmen abgesehen – fast jeder Versuch, auch nur einen bescheidenen Umweltschutz zu gewährleisten, auf grösste Hindernisse stiess. Diese wurden oft wirtschaftlich motiviert; dies nicht nur in den «Kreisen der Wirtschaft», sondern oft noch mehr bei den kommunalen und kantonalen Behörden. Die *Politik* ist denn auch an die mit dem Umweltschutz zusammenhängenden Fragen nur zögernd herantreten.

Wer sich für eine grosszügige Regelung des Abwasserproblems einzusetzen wagte, war bei den Politikern früher nicht beliebt. Diese konnten sich hier nicht die gleichen Lorbeeren holen, wie wenn sie sich als Förderer neuer Verkehrsverbindungen, des Baus von Schulen und Spitälern, des Ausbaus der Sozialversicherung oder anderer allgemein anerkannter Statussymbole des modernen Lebens betätigten. Wer dennoch auf wunde Punkte des Umweltschutzes hinwies, musste sich sagen lassen, er trage zur Überforderung des öffentlichen Haushaltes bei oder – so vor allem beim Gewässerschutz – er verhindere die Ansiedlung steuerkräftiger und arbeitschaffender Industrien.

Die Tendenz, den Umweltschutz erst an die zweite oder dritte Stelle der Prioritäten zu setzen, ist noch heute teilweise vorhanden. Nur das Bangen um die Vorlage für den weiteren Ausbau des Flughafens Kloten vermochte Regierung und Legislative des Kantons Zürich zu veranlassen, sich intensiv mit der Frage des Fluglärms zu befassen. Als weiteres Beispiel diene etwa die Behandlung des Vorschlages für die Schaffung des «Immissionsartikels» der Bundesverfassung. Die Motion im Nationalrat, welche eine solche Verfassungsnovelle forderte, wurde im Jahre 1964 eingereicht und angenommen. Das Eidgenössische Departement des Innern beschritt in der Folge zunächst den Weg des schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens, dessen positives Ergebnis anfangs 1966 bekannt war. Es dauerte hierauf bis zum 6. Mai 1970, dass der Bundesrat dem Parlament einen konkreten Text für einen Art. 24^{septies} der Bundesverfassung betreffend den allgemeinen Schutz des Menschen und seiner Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen unterbreitete. Waren die redaktionellen Probleme, die sich dabei stellten, derart schwierig? Es ging um die Formulierung eines Kompetenzartikels, für den gemäss jetzigem Vorschlag drei Sätze durchaus genügen. In der gleichen Zeit hat das federführende Departement pausenlos mit einer oft atemraubenden Speditivität Gesetzesvorlage um Gesetzesvorlage vor die Bundesversammlung gebracht und auch mit Erfolg durchgesetzt. Galten sie Gegenständen, deren Dringlichkeit höher eingeschätzt wurde? Nur nach und nach vermochte also der Gedanke des umfassenden Umweltschutzes das Kriterium einer «ersten Priorität» zu erfüllen.

Es wäre indessen ungerecht, für die Unterlassungssünden früherer Jahrzehnte oder für einzelne Verzögerungen, die in der jüngsten Vergangenheit entstanden sind, in einseitiger Weise die Politiker und Behörden verantwortlich zu machen. So sehr das «gouverner c'est prévoir» als ihre Pflicht zu betrachten ist, können sie sich nie allzusehr von den Strömungen der öffentlichen Meinung entfernen. Zuerst musste die Einsicht in den hohen ideellen und materiellen Wert eines gesunden Lebensraumes zum Allgemeingut werden. Dies setzte einen Gesinnungswandel voraus, der sich nur langsam vollzog, und zwar in dem Masse, wie sich in Wirtschafts-, Sozial- und

Finanzpolitik die als vordringlich erkannten Problemstellungen änderten. In Zeiten, da ein Teil der Bevölkerung ständig von Arbeitslosigkeit bedroht war, galt es zunächst, die Voraussetzungen der wirtschaftlichen Existenz, das heisst ausreichende Arbeits- und Produktionsmöglichkeiten, zu sichern. Als dieses Anliegen seit Ende der vierziger Jahre in den Hintergrund trat, forderte die «vox populi», dass der lang gehegte Wunsch einer gerechten Verteilung der Einkommen erfüllt werde. Es kam die Zeit der Erhöhung der Reallohneinkommen, des Auf- und Ausbaus der nationalen Sozialwerke und anderer Gemeinschaftsaufgaben. Erst als der expandierende Wirtschaftskörper auch diese zu gewährleisten vermochte, begann sich die Kritik der Bevölkerung in zunehmendem Masse gegen die den Lebensraum betreffenden Missstände zu richten. Bis deren Sanierung als nationale, das heisst nicht bloss als lokale oder regionale, Aufgabe empfunden wurde, musste wieder einige Zeit verstreichen.

Dieser Durchbruch ist in der Schweiz eher etwas früher als in anderen Ländern eingetreten. Es ist dies in erster Linie mit missionarischer Überzeugungskraft begabten Privatpersonen zu verdanken, die in der öffentlichen Meinung jene Stimmung geweckt haben, der sich Politik und Wirtschaft schliesslich fügen mussten. Besonders hervorgetan haben sich in dieser Beziehung beispielsweise die Professoren Otto Jaag (Gewässerschutz) und Karl Oftinger (Lärmbekämpfung).

Die Sensibilisierung unserer technisierten Wohlstandsgesellschaft für den Gedanken des Umweltschutzes ist auch der Ausdruck ihres *gesteigerten Hygienebewusstseins*. Es ist keineswegs so, dass nur die heutige Generation das Opfer ihrer eigenen Gleichgültigkeit gegenüber den Auswirkungen der von ihr selbst geschaffenen Umwelt geworden wäre. Die mittelalterlichen Städte versanken förmlich im eigenen Unrat, der zum Nährboden von Seuchen wurde, die periodisch die Bevölkerung dezimierten. Die Zeitgenossen der industriellen Revolution im letzten Jahrhundert waren überwiegend bereit, die rauchenden Fabrikamine als unabwendbaren Preis des Fortschrittes zu akzeptieren. Die damaligen Schilderungen des «Qualms der Städte» mögen zwar mitunter von einem Gefühl sozialpolitischer Anklage getragen gewesen sein; doch fehlte – in künstlerischen Äusserungen (Malerei und Dichtung) – oft auch nicht ein romantisierender Akzent.

Was zu tun ist

Wer sich anheischig macht, dazu beizutragen, dass die Probleme des Umweltschutzes nicht nur gestellt, sondern – wirtschaftlich und politisch – auch tatsächlich gelöst werden, muss einem vielgestaltigen Kraftfeld Rechnung tragen. Pro futuro seien in Kürze die folgenden acht Aspekte besonders hervorgehoben:

1. Der *Ausbau des gesetzlichen Apparates*, die Verschärfung bestehender Gesetze (Gewässerschutz) und die Schaffung neuer Gesetze, wo solche auf eidgenössischer Ebene bisher fehlten (Luftverunreinigung, Lärmbekämpfung), erscheint unumgänglich. Die bundesrätliche Botschaft, betreffend Art. 24^{septies} der Bundesverfassung erwähnt als Beispiele künftiger Aufgaben der Gesetzgebung die Festsetzung von Höchstgrenzen (z. B. auch für das Mass der Luftverunreinigung bei Hausfeuerungsanlagen) sowie Vorschriften über die Schallisolierung bei Bauten.

2. In diesem Zusammenhang dürfte eine gewisse *Ausdehnung des Verwaltungsapparates* unumgänglich sein. So bestehen denn auch bereits parlamentarische Vorstösse zugunsten der Errichtung einer Zentralstelle für Lärmbekämpfung und der Schaffung eines Amtes für Immissionsschutz.

3. Man hat sich andererseits der Grenzen rein gesetzgeberischer und administrativer Massnahmen bewusst zu sein. Werden Verbote erlassen und den öffentlichen Gemeinwesen, den Unternehmungen, der Wirtschaft und jedem einzelnen Bürger Verhaltensnormen auferlegt, die im Falle der Missachtung entsprechende Sanktionen nach sich ziehen, so ist dabei realistischerweise den *technischen Gegebenheiten* Rechnung zu tragen. Nur im Gleichschritt mit der Verbesserung der Technik wird es möglich, die Schraube der gesetzlichen Vorschriften nach und nach anzuziehen. Es hätte keinen Sinn, der Allgemeinheit und dem einzelnen Bürger Massnahmen zur Verhütung von Emissionen und Immissionen abzufordern, welche die Technik noch nicht zu lösen vermag.

4. Aus diesem Grund sind nun namentlich *Forschung und Entwicklung* in den in Betracht fallenden Disziplinen von Wissenschaft und der Technologie voranzutreiben. Dies ist eine Aufgabe, der sich der Bund als Träger der technischen Hochschulen sowie als Subvenient nicht entziehen kann. Neuerdings scheinen sich in Europa auch interessante Möglichkeiten einer zwischenstaatlichen Kooperation in einzelnen technologischen Fragen des Umweltschutzes abzuzeichnen.

5. Der Bundesgesetzgeber wird andererseits im Rahmen der Verfassung dem *föderalistischen Aufbau* unseres Staates Rechnung tragen müssen. Um sich bei den Kantonen und Gemeinden durchzusetzen, wird er die finanziell schwächeren Glieder der Eidgenossenschaft finanziell noch mehr als bisher zu entlasten haben. Doch wird er sie und ihre Steuerzahler nicht von der *Selbstverantwortung* entbinden können.

6. Das Füllhorn der *Bundessubventionen* stellt *kein Allerweltsheilmittel* dar. Es ist denn auch keineswegs so, dass der Umweltschutz lediglich in den finanzschwachen Gemeinwesen zurückgeblieben wäre. Die Erhebung des Eidgenössischen Amtes für Gewässerschutz über den Stand der Abwasserreinigung am 1. Januar 1970 zeigt, dass nur in zwei Kantonen der bauliche Gewässerschutz so wenig entwickelt ist, dass sie überhaupt über keine sich

in Betrieb oder im Bau befindliche öffentliche Abwasserreinigungsanlage verfügen. Dies sind beides Kantone mit ausreichender Steuerkraft (Basel-Stadt und Glarus). Einzelne ausgesprochen finanzschwache Kantone (z. B. Schwyz) vermochten den Gewässerschutz hingegen bereits auf Grund des heutigen Subventionssystems relativ weit voranzutreiben.

7. In einem föderalistischen Staatswesen ist es oft schwierig, die *Gleichmässigkeit* der Gesetzesanwendung durchzusetzen. *Private Unternehmungen des gleichen Wirtschaftszweiges* sollten von der Gesetzgebung über den Umweltschutz nicht je nach Landesgegend unterschiedlich behandelt werden. Vorschriften über die Ableitung industrieller Abwässer oder über die Einhaltung der Höchstgrenzen für Abgase oder die Lärmentwicklung sind bei aller Elastizität so abzufassen und anzuwenden, dass in der Wirtschaft unseres Landes keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

8. Es liesse sich auch nicht rechtfertigen, die nachweisbar zu «Belästigungen» führende *Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen und öffentlicher Unternehmungen* anders zu behandeln als die Emissionen und Immissionen, welche von *Privaten* verursacht werden. Dass es lediglich darum gehe, das öffentliche Interesse in jenen Fällen geltend zu machen, da die Bevölkerung von der Rücksichts- und Gedankenlosigkeit privater Emittenten geschützt werden muss, ist eine Cliché-Vorstellung. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes befinden sich auch öffentliche Interessen – tatsächliche und vermeintliche – in einem dauernden Widerstreit. Diese besser gegeneinander abzuwägen, stellt eine Aufgabe dar, die vielleicht erst erlernt werden muss, vor allem bei der Raumplanung.

Der Schutz und die Gestaltung der Umwelt als Objekte der Rechtsordnung

RICCARDO L. JAGMETTI

In jeder Epoche stellen sich grundlegende Aufgaben, die in der Rechtsordnung ihre Lösung finden müssen. Vom ausgehenden 18. Jahrhundert bis ins 20. Jahrhundert hinein hatten die Staaten primär ihre Ordnungsfunktion wahrzunehmen, hauptsächlich durch die modernen Verfassungsschöpfungen und die Zivilrechtskodifikationen. Die Industrialisierung