

Wissenschaft / Politik | Oberwalliser fasste die Grundlagen der Schweizer Umweltpolitik zusammen

# Viel mehr als eine grüne Bibel

EGGERBERG/ZÜRICH | Der Walliser ETH-Professor Willi Zimmermann hat mit vier Co-Autorinnen ein Lehrbuch zur «Umweltpolitik der Schweiz» herausgegeben. Es liefert einen aufschlussreichen Überblick von den Anfängen bis heute.

THOMAS RIEDER

Die Lektüre ist keine Bibel für engagierte Umweltschützer, wie der Buchtitel auf Anhieb annehmen lassen könnte. Nach wissenschaftlichen Standards wird hier dargelegt, wie die Politik Lösungen für Umweltprobleme verschiedenster Art erarbeitete, ergänzt mit einem analytischen Standpunkt zu den Entscheidungsprozessen, Umsetzungsmechanismen, Politikinstrumenten und Strategien. «Letztlich geht es darum, weshalb gewisse politische Entscheide zu einem gewissen Zeitpunkt von gewissen Akteuren getroffen werden», heisst es in der Einleitung zum 330-seitigen Werk.

Zaghafte Anfänge der Umweltpolitik lassen sich bis 1874 zurückverfolgen, als in der Bundesverfassung die Steuerung einzelner natürlicher Ressourcen wie Wasser und Wald definiert wurde. Erste Komponenten finden sich im Fischereigesetz von 1888, wo die Einleitung von verschmutztem Abwasser in stehende und fließende Gewässer bewilligungspflichtig wurde. Die Autoren deuten diese Vorgaben als «ersten Ansatz einer nationalen Gewässerschutzpolitik».

## «Ab 1953 erforderten die Umweltprobleme selbstständige Gesetzgebungen»

Buchautor Willi Zimmermann

Eine ähnliche Entwicklung zeigte sich bei der Ressource Wald. Im Forstpolizeigesetz für das Hochgebirge von 1876 ist ein relativ striktes Rodungsverbot formuliert. «Das Nachhaltigkeitsprinzip nahm mit dem Walderhaltungsgebot und mit der Verankerung, dass nicht mehr genutzt werden soll als nachwächst, seinen Anfang», deuten die Autoren.

Ökologische Überlegungen kamen ebenfalls schon früher als vermutet ins Spiel. So finden sich im Enteignungsgesetz von 1930 explizite umweltrelevante Bestimmungen zum Immissionsschutz und zur Pflicht, Naturschönheiten so weit als möglich zu erhalten.

Im Zivilgesetzbuch wurde 1907 bereits der privatrechtliche Immissionsschutz definiert. Natur- und Landschaftsschutz tauchten nicht nur indirekt im Rahmen von wirtschaftspolitischen und polizeilichen Gesetzgebungen auf, sondern auch in Erlassen des Bundes. So übernahm der Bund 1913 die Pachtzahlungen an die Gemeinden des Nationalparks, was wesentlich dazu beitrug, dass er 1914 eröffnet werden konnte.

Unmittelbare Umweltpolitik bedeutete auch die Einset-

zung der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission durch den Bundesrat im Jahre 1936.

«Ab 1953 wurden die Umweltprobleme als so gewichtig wahrgenommen, dass selbstständige Gesetzgebungen zum Schutz einzelner Umweltgüter wie des Wassers entstanden», hält Zimmermann fest. Die Basis dazu legte die Ergänzung der Bundesverfassung 1962.

Trotz grösster föderalistischer Bedenken wurden dem Bund wichtige Kompetenzen für die Regelung der Bereiche Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz übertragen.

Die stark von föderalistischen Auseinandersetzungen geprägte Gesetzgebungsphase zur Raumplanung dauerte über zehn Jahre (bis 1979). Die Kantone wurden verpflichtet, Richtlinien und Nutzungspläne zu erlassen, während der Bund ein Bauverbot für nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzonen statuierte. Für den Vollzug wurde ein eigenes Amt geschaffen, das heutige Amt für Raumentwicklung (ARE).

Parallel lief der Prozess zur Schaffung einer Kompetenz des Bundes für den gesamten Umweltschutz, und zwar vorrangig für die Bekämpfung der Luftverschmutzung und des Lärms. Auslöser war die «Motion Binder». Der damalige Aargauer Nationalrat Julius Binder verlangte 1964 die Schaffung eines Verfassungsartikels zum Umweltschutz. 1971 konnten Volk und Stände über einen neuen Verfassungstext abstimmen. Mit 92,7 Prozent Ja-Stimmen erreichte der Umweltschutzarti-

kel eine Rekordmarke, die vorher und nachher erst einmal, nämlich 1915 mit der Verfassungsvorlage betreffend «Erhebung einer einmaligen Kriegsteuer», übertroffen wurde.

Im Gegensatz zum Verfassungsartikel war die anschließende Gesetzgebungsarbeit höchst umstritten. Sie dauerte ganze zwölf Jahre und damit noch länger als die Raumplanungsgesetzgebung. Hauptgrund war diesmal nicht das Spannungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen, sondern die sich gegenüberstehenden Schutz- und Nutzungsinteressen. Verschiedene Wirtschaftssektoren leisteten harten Widerstand. Das Bundesgesetz über den Umweltschutz von 1983 festigte im Grundsatz das Vorsorge- und Verursacherprinzip.

## «Umweltpolitik erfordert eine integrale Betrachtungsweise»

Buchautor Willi Zimmermann

Belebt wurde die Umweltpolitik in diesen Jahren durch eine Verschlechterung der Wasser- und Luftqualität, die Zunahme von Lärmbelastungen, den rapiden Verlust von seltenen Arten und die Beeinträchtigung von (Fluss-)Landschaften. Hauptgründe für die Umweltbeeinträchtigungen waren das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum mit ihren negativen Auswirkungen auf die Umweltgüter, nament-

lich von Luft und Wasser. Neben der kontinuierlichen Verschlechterung des Umweltzustandes prägten Einzelereignisse die Entwicklung der Umweltpolitik massgeblich. Im Lehrbuch wird da etwa der Typhus-Fall von Zermatt im Jahre 1963 durch Gewässerverschmutzung erwähnt. Oder der Chemieunfall vom 1. November 1986 in Schweizerhalle, der zum Erlass einer Störfallverordnung führte. Die verschwundenen Giftfässer von Seveso, die sich bis 1983 auf einer Irrfahrt durch Europa befanden, führten 1986 zu einer Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen. Im Buch wird weiter die atypische Diskussion über das sogenannte Waldsterben in den 1980er-Jahren als Beispiel aufgeführt. Es führte zu zwei Bundesbeschlüssen zur Förderung der Forstwirtschaft, nicht aber zu einer eigenständigen umweltpolitischen Regelung.

Eine dritte, noch andauernde Etappe der schweizerischen Umweltpolitik wird auf die Mitte der 1990er-Jahre festgelegt. In ihr wird auf die zunehmende Komplexität und internationale Verflechtung mit den Stichworten Ozonschicht und Klimawandel/Klimaschutz eingegangen.

Was in den Sektoren Wasser, Wald und Luft entstand, entwickelte sich später zu sogenannten Querschnittspolitiken, die sich in verschiedenen Sektoren wie zum Beispiel dem Hochwasserschutz austauschen und abstimmen.

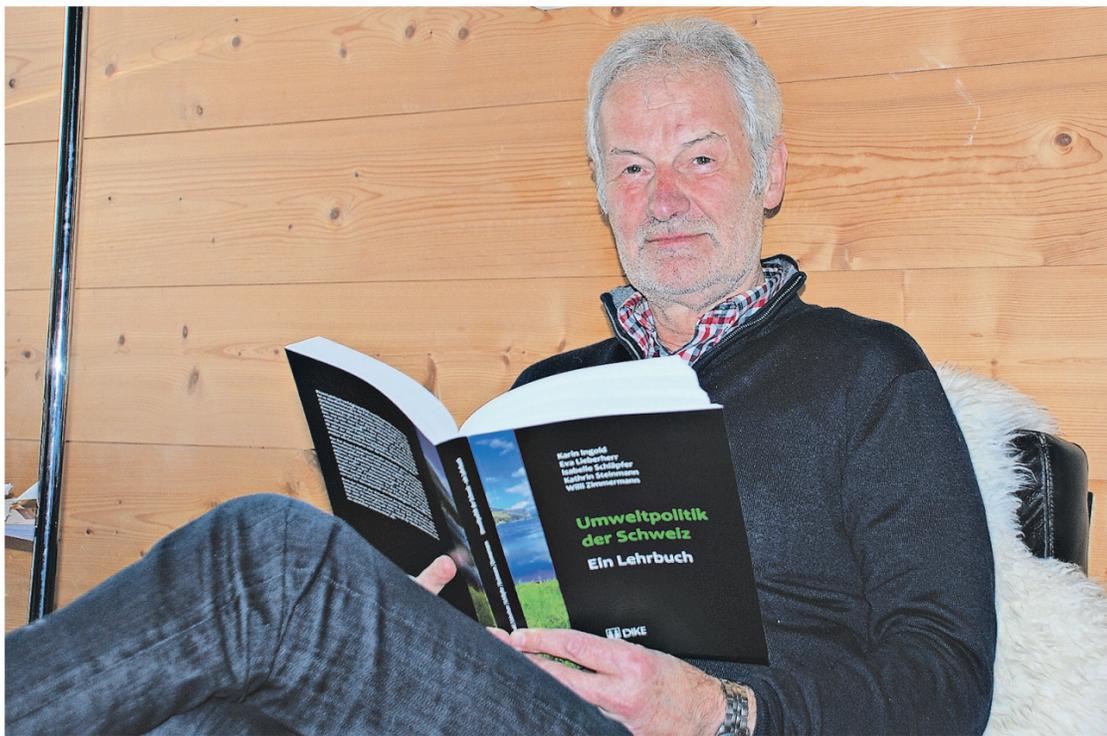
Im Ausblick stellen sich die Autoren ob der zahlreichen

umweltpolitischen Regulierungen die Frage, ob die Schweiz überhaupt noch Umweltprobleme hat, die auf politischer Ebene zu lösen sind. «Je nach Standpunkt reicht das Meinungsspektrum von einer dringend notwendigen Deregulierung der Umweltschutzvorschriften bis zum Ausbau und zur Verstärkung des umweltpolitischen Instrumentariums», sagt der Lehrer und Forscher Zimmermann.

Laut Erhebungen bei Fachleuten wird der grösste Handlungsbedarf heute bei der Raumplanungspolitik gesehen. Zimmermann sagt dazu, «dass die Umweltpolitik eine integrale Betrachtungsweise erfordert. Die Nachhaltigkeit findet nur die richtige Balance, wenn keiner der verschiedenen Sektoren dominiert.» Das Problem liege weniger auf der Programmebene denn beim Vollzug, weil der politische Wille zur Umsetzung fehle.

### ZUM AUTOR

Willi Zimmermann wuchs in Eggerberg auf und machte in Brig die Lateinmatura. Anschliessend Jus-Studium in Freiburg mit Promotion in Energierecht. Nach drei Jahren im Stab in der Gesamtenergiekommission ab 1981 Dozent und Wissenschaftler an der ETH Zürich; ab 1996 Titularprofessor für Umweltpolitik und Umweltpolitik. Zimmermann wurde 2015 pensioniert. Seither arbeitet er hauptsächlich am nun vorliegenden Buch über die Schweizer Umweltpolitik. Daneben entstanden weitere Publikationen für Fachzeitschriften und Gutachten für Umweltbehörden. Zimmermann verfasste über 100 wissenschaftliche Publikationen.



Lehrreiche Geschichte. Autor Willi Zimmermann mit seiner «Umweltpolitik der Schweiz» im Feriensitz Eggen.

FOTO WB

NACHGEFRAGT

## «Über Akteure und Wirkung»

Willi Zimmermann, worin sehen Sie den Nutzen dieses Buches?

«Mit dem vorliegenden Lehrbuch werden zum ersten Mal in deutscher Sprache die Grundlagen der schweizerischen Umweltpolitik in einem Werk zusammengetragen und systematisch aufgearbeitet. Was bisher mühsam über Google, Wikipedia oder in Bibliotheken gesucht werden musste, kann nun mit Leichtigkeit in einem handlichen Dokument nachgeschlagen werden. Wer wissen möchte, wie die Umweltpolitik der Schweiz entstanden ist, wie sie sich im Laufe der Jahrzehnte entwickelt hat, welches die massgeblichen Akteure waren und sind, was die Umweltpolitik bewirkt hat und was nicht, wie die Umweltpolitik zu anderen Politiken steht usw., findet hier Antworten. Einen besonderen Nutzen dürfte der kommentierte Literaturüberblick über die Umweltpolitik stiften.»

Für wen ist es primär gedacht?

«Wie dies bereits im Titel zum Ausdruck kommt, handelt es sich um ein Lehrbuch, welches primär für Studierende konzipiert und geschrieben wurde. Primäres Zielpublikum sind Studierende der Umweltwissenschaften der ETH Zürich, die ich während rund zehn Jahren in Umweltrecht und Umweltpolitik unterrichtet habe. Das Buch ist sozusagen die angereicherte Prosa-Fassung meiner Vorlesung «Entwicklungen nationaler Umweltpolitik». Es hat sich aber bereits gezeigt, dass das Lehrbuch auch bei entsprechenden Lehrgängen der Universität Bern und der Fachhochschule HAFL in Zollikon als Grundlage verwendet wird. Es dürfte auch bei Umweltschutzverwaltungen von Bund und Kantonen sowie bei Umweltschutzverbänden auf Interesse stossen.»

Das Buch ist voll von Fakten und Analysen. Welcher zeitliche Aufwand war dafür notwendig?

«Der zeitliche Aufwand ist schwierig abzuschätzen. Die meisten Fakten und Analysen habe ich bereits für die genannte Vorlesung zusammengetragen. Eine Powerpoint-Präsentation in einen wissenschaftlichen Fliesstext mit Quellenangaben umzuwandeln, ist sehr zeitaufwendig. Zudem kamen durch die jungen Mitarbeiterinnen einige interessante neue Aspekte hinzu, die zuerst einmal geschrieben, gegengelesen und im Team diskutiert werden mussten. Nicht zu unterschätzen ist auch der administrative Aufwand, der bei der Herausgabe eines Buches bei einem renommierten Verlag anfällt. Insgesamt schätze ich den Aufwand auf rund zwei Mann-, oder hier korrekter ausgedrückt, auf zwei Frauenjahre.»

Sie wurden 2015 pensioniert. Ist das Ihre letzte wissenschaftliche Publikation?

«Es steht fürs Frühjahr 2017 noch ein Folgewerk zur Schweizer Waldpolitik an. Als Ergänzung zum jetzigen Werk. Die Waldpolitik bildete einen meiner Lehrschwerpunkte. Langweilig wird es also nicht, zumal ich immer wieder auch Anfragen für wissenschaftliche Gutachten erhalte.»

tr

### Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dient der Umsetzung von Umweltschutzvorschriften bei Bauvorhaben. Sie ist, wie das Verbandsbeschwerderecht, im Wallis nicht unumstritten. Bei Projekten wird die UVP von den Bauherrschaften oft als kleinlich, aber vor allem als zeitraubend und kostentreibend wahrgenommen.

Die UVP ist vom Baugesuchsteller mit dem Bewilligungsgesuch einzureichen und selber zu erarbeiten. Er muss die Auswirkungen auf die Umwelt und die dagegen geplanten Massnahmen aufzeigen. Bei Strassenprojekten oder bei der Ausscheidung ökologischer Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft wird die UVP angewendet, um ökologische Ziele umzusetzen. Sie übernimmt zudem umweltpolitisch intern wie extern eine Koordinations- und Integrationsfunktion. Die Verlängerung des Verfahrens wird laut Gesetzgeber durch ausgewogenere Projekte im Interesse von Schutz und Nutzen kompensiert.

### Verbandsbeschwerderecht

Das Wallis tat/tut sich mit der Umsetzung der Umweltpolitik traditionsgemäss schwer; sei es bei Schutz- oder Baubestimmungen. Eines der zentralen Instrumente, welches die Anwendung des Umweltschutzes unterstützt, ist das Verbandsbeschwerderecht. Dieses ermöglicht rund 30 Umweltorganisationen die formelle Beteiligung an rechtlichen Verfahren. Sie sind als eine Art Vertreter jener Bevölkerungskreise zu betrachten, die an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert sind, mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit aber nicht zu einer Beschwerde legitimiert sind.

Das Verbandsbeschwerderecht veranlasst Investoren und Planer, in ihren Projekten Natur und Umwelt genügend Beachtung zu schenken. Es führte zu einem Umbau der Verwaltungspraxis, indem Umweltschutzorganisationen frühzeitig ins Verfahren einbezogen werden und eine bedeutende Korrekturfunktion übernommen haben.