

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE  
DEPARTMENT OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES

320

EUI



E U I   W O R K I N G   P A P E R   N o .   1 0 7

DER EINFLUSS DER WIRTSCHAFTSVERBÄNDE  
AUF GESETZGEBUNGSPROZESSE UND DAS VOLLZUGSWESEN  
IM BEREICH DES UMWELTSCHUTZES

by

MARCOS BUSER

Soziologisches Institut der Universität Zürich

(DIE ORGANISATION VON WIRTSCHAFTSINTERESSEN IN DER SCHWEIZ:  
Fallstudie Nr. 2)

BADIÀ FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

This paper should not be reproduced  
in whole or in part without  
the prior permission of the author

(c) Marcos BUSER

Printed in Italy in May 1984

Badia Fiesolana

50016 San Domenico di Fiesole (FI)

ITALY

This paper was prepared for the  
"Organization of Business Interests" project,  
under financial assistance from  
the Stiftung Volkswagenwerk.



## INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der verwendeten Abkuerzungen	i
Einleitung zur Fallstudie über die Umweltschutzgesetzgebung	1
1. Ueberblick über das System der Wirtschafts- verbände in der Schweiz, unter spezieller Berücksichtigung der Verbände der Chemischen Industrie	5
2. Die Entstehung des Umweltschutzgesetzes zwischen 1964 und 1983	9
3. Analytische Betrachtungen zum Umweltschutzgesetz	21
4. Vollzugsrechtssetzung und Vollzug: Betrachtungen zur Einführung von Gesetzesvorlagen im Bereich des Umweltschutzes unter dem Blickwinkel der Rolle der Wirtschaft und deren Verbände	31
Beispiel 1: Die vorgesehene Stoffverord- nung des Umweltschutzgesetzes	33
Beispiel 2: Verordnung über Wasch-, Spül- und Reinigungsmittel (Waschverordnung) und Vollzugsverordnungen im Bereich des Gewässerschutzes	34
4.1. Die Bedeutung der Verbände im Vollzugs- rechtssetzungsprozess	37
4.2. Einige Besonderheiten des Vollzugs im Bereich des Umweltschutzes	41
5. Schlussfolgerungen	52
Abbildung 1: Ausschnitt eines mit Umwelt- schutzproblemen konfontierten Verbandsystems	6
Abbildung 2: Beziehungsstruktur anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Schürmann	25
Diagramm zur Entwicklung der Umweltschutz- gesetzgebung	
Literaturverzeichnis	

1894

THE UNIVERSITY OF CAMBRIDGE  
INSTITUTIONAL LIBRARY  
MILTON ROAD, CAMBRIDGE CB2 3RQ  
TEL: 01223 334000 FAX: 01223 334001  
WWW.CAMBRIDGE.ORG

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

LIBRARY REFERENCE  
SERVICES

VERZEICHNIS DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN

- ASS: Aktion Saubere Schweiz
- ASKI: Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Kunststoffindustrie
- BAG: Bundesamt für Gesundheitswesen
- BUS: Bundesamt für Umweltschutz
- Butyra: Schweiz. Zentralstelle für Buttersversorgung
- EDI: Eidg. Departement des Innern
- EAWAG: Eidg. Anstalt für die Wasserversorgung, die Abwasserreinigung und den Gewässerschutz, Dübendorf
- EMPA: Eidg. Materialprüfungsanstalt, Dübendorf und St.Gallen
- FDP: Freisinnig Demokratische Partei
- LDU: Landesring der Unabhängigen
- SES: Schweizerische Energie-Stiftung
- SGCI: Schweizerische Gesellschaft für die Chemische Industrie
- SGU: Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz
- SGV: Schweizerischer Gewerbeverband
- SHIV: Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins
- SUVA: Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
- SVP: Schweizerische Volkspartei
- USS: Union der Seifen- und Waschmittelfabrikanten der Schweiz
- VFWL: Verein zur Förderung der Wasser und Lufthygiene im Bereich der Erdölprodukte und der flüssigen Chemikalien
- VKI: Verband der Kunststoffverarbeitenden Betriebe der Schweiz
- VSD: Verband der Schweizerischen Düngerefabriken
- VSE: Verband der Schweizerischen Elektrizitätswerke
- VSLF: Verband der Schweizerischen Lack- und Farbenfabrikanten
- VSPF: Verband der Schweizerischen Pflanzenschutzmittelfabrikanten
- WWF: World Wildlife Found
- ZSAO: Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen





## EINLEITUNG ZUR FALLSTUDIE UEBER DIE UMWELTSCHUTZGESETZGEBUNG

### Ausgangslage

Die im Rahmen des Nationalfonds-Projektes über die "Organisation von Wirtschaftsverbänden" durchgeführte Untersuchung im Bereich der Chemischen Industrie (Buser 1984a) ist mancherorts auf Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung gestossen und hat Lücken in der Datenerhebung aufgezeigt. Beträchtliche Kenntnislücken bestehen so etwa auf dem Gebiet der Interessensvertretung der Verbände gegenüber dem Staat, in Bezug auf die Zusammenarbeit von Staat und Verbänden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie in der Frage des von den Verbänden aufgezogenen auslandsorientierten Beziehungsnetzes. Viele der für die Bearbeitung dieser Sachfragen erforderlichen Beurteilungsgrundlagen konnten für die globalere Untersuchung über die Wirtschaftsverbände nicht eingeholt werden oder liegen nur bruchstückhaft vor. Dieses Informationsdefizit soll deshalb, zumindest in einigen Bereichen, durch die vorliegende Fallstudie verringert werden. Die Umweltproblematik und das im Herbst 1983 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Umweltschutzgesetz bieten eine ausgezeichnete Möglichkeit für das Studium von einigen der oben aufgeworfenen Problemkomplexe

### Zielsetzung

Aus der parallel durchgeführten Untersuchung über die Wirtschaftsverbände der Chemischen Industrie sowie den Fragen, die sich im Rahmen der schweizerischen Umweltschutzpolitik stellen, leiten sich folgende Ziele für die vorliegende Fallstudie ab:

Zum einen soll der Einfluss der Wirtschaftsverbände, insbesondere jener der Chemischen Industrie, auf den Gesetzgebungsprozess am Beispiel des Umweltschutzgesetzes untersucht werden. Die Bedeutung dieses Gesetzgebungsverfahrens für die Industrie ergibt sich schon aus dem 20 Jahre dauernden Ringen um ein schweizerisches Umwelt-

schutzgesetz. Das Gesetzgebungsverfahren soll knapp erläutert werden und es soll gezeigt werden, in welchen Phasen und mit welchen Mitteln die Verbände ihre Interessen durchzusetzen versucht haben. Schliesslich soll versucht werden, die Auswirkungen der Einflussnahme der Wirtschaftsverbände auf die Umweltschutzbestrebungen zu erfassen. Eine detailliertere Fassung dieses Teils der Analyse ist in einer zweiten Arbeit zum Thema Umweltschutzgesetzgebung enthalten (Buser 1984b).

Zum anderen soll die Vollzugsproblematik im Bereich des Umweltschutzes angegangen werden. Die Rolle der Verbände bei der Vollzugsrechtssetzung und bei der konkreten Ausgestaltung und Durchführung des Vollzugs bildet hierbei einen weiteren Schwerpunkt dieser Fallstudie, wobei sich dieser Untersuchungsbereich generell auf die umweltrelevante Gesetzgebung und Vollzugspraxis bezieht.

### Vorgehen

Der für die Fallstudie vorgegebene Zeitrahmen war zu knapp bemessen, um eine breit abgestützte analytische Forschungsarbeit unter Ausarbeitung und Auswertung eines Fragebogens in Angriff nehmen zu können. Diese empirische Untersuchung ist als Literaturstudie konzipiert und wird durch die Befragung der involvierten Wirtschaftsverbände und Behörden sowie anderen Fachleuten erweitert und abgestützt. Theoretischen Ausführungen, etwa zur Implementationsforschung, sind ebenfalls aus Zeitgründen enge Grenzen gesetzt.

Ein erster Arbeitsschritt zielte auf eine möglichst genaue Rekonstruktion der Entwicklung der Umweltschutzgesetzgebung ab. Es ging in dieser Phase in erster Linie darum die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure auszumachen, ihren Beitrag bei der Wahrnehmung, Formulierung und Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zu erfassen und die notwendigen Eingrenzungen für die weiteren Untersuchungen vorzunehmen. Zudem wurde das vorhandene Schriftenmaterial gesammelt, gesichtet und aussortiert. Sodann wurden zielge-

richtete Erhebungen zum Gesetzesablauf, zur Stellung der Verbände und zum Problemkomplex des Vollzugs durch eine selektive Befragung der involvierten Organisationen und Personen durchgeführt. Innerhalb von 6 Wochen fanden auf diese Weise 14 Gespräche mit Verbandsvertretern, Bundes- und Kantonsbeamten und ausserhalb der Verwaltung stehenden Fachleuten statt. Die Auswertung, Beurteilung und Interpretation des gesammelten Schriften- und Datenmaterials bildete den Schwerpunkt der weiteren Arbeit, wobei die erwünschte Tiefe nicht in allen Bereichen erreicht werden konnte.

### Gliederung

Einleitend wird in Kapitel 1 das System der Wirtschaftsverbände, welche sich auf dem Gebiet des Umweltschutzes betätigen, grob umrissen. Die weiteren Ausführungen sind der Entstehung und der Entwicklung des Gesetzgebungsprozesses gewidmet. Kapitel 2 gibt einen summarischen Ueberblick über den zwanzig Jahre andauernden Umweltschutzgesetzgebungsprozess. In Kapitel 3 wird die Erarbeitung des Umweltschutzgesetzes unter der Optik des Einflusses der Verbände beurteilt. Das vierte Kapitel setzt sich zum Ziel, die Rolle der Wirtschaftsverbände im nachgelagerten Vollzugsrechtssetzungsprozess und bei der Implementation der gesetzlichen Bestimmungen zu erfassen.

### Danksagung

Die vorliegende Fallstudie entstand zwischen September 1983 und März 1984. Sie wurde von der Volkswagen-Stiftung finanziert. Für ihre Mithilfe an dieser Arbeit möchte ich Herrn Becker (BUS), Dr.K.Gehri (USS), Dr.M.Hochweber, L.Keller (ökos - Beratergemeinschaft für angewandte Oekologie), Dr.F.Matter (WWF), Frau U.Mauch (Nationalrätin), Dr.Peter (SGCI), H.Peter (Wasserwirtschaftsamt des Kt.Baselland), A.Schrade (BUS), Prof.Dr.L.Schürmann (Generaldirektion DRS), Dr.E.Straub (VSLF), PD.Dr.H.Rausch und T.Winzeler, die sich zu Gesprächen zur Verfügung stellten, Prof.Dr.W.Streeck

und PD Dr. H.P. Kriesi, die das Manuskript kritisch durchleuchteten, sowie Frau H. Köhler, die die Schreibarbeiten übernahm, danken.

Im März 1984      Marcos Buser

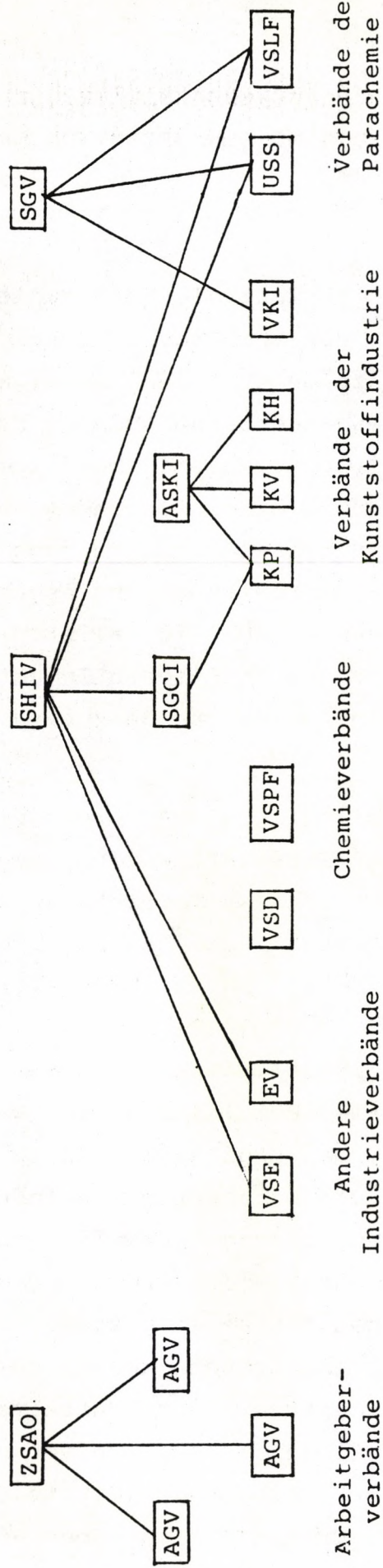
# 1. UEBERBLICK UEBER DAS SYSTEM DER WIRTSCHAFTSVERBAENDE IN DER SCHWEIZ, UNTER SPEZIELLER BERUECKSICHTIGUNG DER VERBAENDE DER CHEMISCHEN INDUSTRIE

---

Wie bereits aus der Einleitung hervorgeht, zielt die Fallstudie darauf ab, die Stellung und den Einfluss der Verbände im Bereich der Gesetzgebung und der Implementation zu untersuchen. Bevor auf diese Fragen eingegangen wird, scheint es angebracht, einige der wichtigen, auch auf dem Gebiet des Umweltschutzes sich betätigenden Wirtschaftsverbände kurz vorzustellen. Wie den folgenden Ausführungen zu entnehmen ist, kommt einigen dieser Verbände ganz generell eine ausgeprägte Rolle bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und deren Ausführungsbestimmungen zu. Da die Fallstudie als ergänzender Bericht über die Verbände der Chemischen Industrie konzipiert ist, wird diesen Verbänden eine besondere Bedeutung beigemessen.

Abbildung 1 stellt einen ausgewählten Teilbereich des Verbandssystems vor. Die Interessen der gesamten Wirtschaft werden von drei grossen nationalen Spitzenverbänden - zwei Industrieverbänden und einem Gewerbeverband - wahrgenommen. Der wichtigste Industrieverband, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (SHIV) organisiert 17 Handelskammern und über 100 Fachverbände der verschiedenen Industrie-, Handels- und Dienstleistungsbranchen, (Chemie, Energiewirtschaft, Textilindustrie, Metallindustrie, Banken Versicherungen, Dienstleistungen, usw.). Das sehr allgemein formulierte Ziel des Vororts ist die Wahrung der Interessen von Industrie und Handel in einer sich ständig verändernden Umwelt, wobei eine der wichtigsten Tätigkeiten in der Interessensvertretung seiner Mitgliederverbände bei den staatlichen Instanzen besteht. Der von seinem Aufgabenspektrum her deutlich abgetrennte zweite gesamtschweizerische Spitzenverband der Industrie - der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZSAO) - nimmt sich im wesentlichen den Bereichen Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnisse, soziale Sicherheit und Berufsbildung an. Er organisiert über 60 Verbände, die Mehrheit davon sind regionale Arbeitgeberverbände.

Abbildung 1: Ausschnitt eines mit Umweltschutzproblemen konfrontierten Verbandssystems



- Legende:**
- AGV: Arbeitgeberverbände (Sektionen, Regionale Verbände)
  - ASKI: Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Kunststoffindustrie
  - EV: Erdölvereinigung
  - KH: Verbände des Kunststoffhandels
  - KP: Verbände der Kunststoffhersteller
  - KV: Verbände der Kunststoffverarbeiter
  - SGCI: Schweiz. Gesellschaft für die Chemische Industrie
  - SGV: Schweizerischer Gewerbeverband
  - SHIV: Schweiz. Handels- und Industrieverein
  - USS: Union der Seifen- und Waschlöffelfabrikanten der Schweiz
  - VKI: Verband der Kunststoffverarbeitenden Betriebe der Schweiz
  - VSE: Verband der Schweiz. Düngerefabriken
  - VSD: Verband der Schweiz. Flektrizitätswerke
  - VSLF: Verband der Schweiz. Lack- und Farnefabrikan
  - VSPF: Verband der Schweiz. Pflanzenschutzmittelfabrikanten
  - ZSAO: Zentralverband der Schweizerischen Arbeitgeberorganisationen

Die wichtigen Branchenverbände der Chemischen Industrie, der Mineralölindustrie oder der Kunststoffindustrie sind dem ZSAO nicht angeschlossen. Als dritter grosser nationaler Verband tritt der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) in Erscheinung, der das Gewerbe, z.T. den Handel und einzelne Industrieverbände, insbesondere jene der kleinen und mittleren Unternehmen, repräsentiert. 25 kantonale Verbände und über 200 Berufsverbände sind Mitglieder des SGV, darunter auch der Verband der Kunststoffverarbeitenden Industrie (VKI) und die parachemischen Verbände der Lack- und Farbenhersteller (VSLF) und der Seifen- und Waschmittelhersteller (USS), die übrigens auch Mitglieder des Vororts sind.

Eine zweite Kategorie von Verbänden bilden die Branchen- oder Fachverbände, die in der Regel einfache Mitgliederverbände sind. Eine Ausnahme stellt die Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Kunststoffindustrie (ASKI), der Spitzenverband der Kunststoffbranche, dar, die 16 Fachverbände, darunter Hersteller, Verarbeiter und Handel, umfasst. Drei Mitgliederverbände der SKI (Kunststoffhersteller, Dichtungsmassen, Rohstoffimporteure) sind allerdings Fachgruppen des weitaus bedeutendsten Verbandes der Chemie, der Schweizerischen Gesellschaft für die Chemische Industrie (SGCI), der gegen 300 Mitglieder angeschlossen sind. Die SGCI kann von ihrer dominanten Stellung her gesehen als Dachverband der Chemischen Industrie bezeichnet werden. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben besteht in der Wahrung und Durchsetzung der Brancheninteressen gegenüber dem Staat. Der Verband schweizerischer Pflanzenschutzmittelfabrikanten (VSPF) und der Verband schweizerischer Düngerefabriken (VSD), der nur noch formell existiert, sind relativ unbedeutende Verbände. Anders steht es um die parachemische Industrie, die über zwei kleine, aber vorzüglich organisierte Verbände - die Seifenunion (USS) und den Lack- und Farbenverband (VSLF) verfügt. Beide Verbände decken ihre Mitgliederdomäne weitgehend ab. Als wichtige Branchenverbände, die sich mit Umweltschutzaufgaben befassen, seien noch die Erdölvereinigung und der Verband der Schweizerischen Elektrizitätswerke (VSE) erwähnt, die eine führende Stellung in ihren respektiven Branchen innehalten. Die Mitgliedschaft der Verbände der Chemie in den Spitzenverbänden geht aus

Abbildung 1 hervor.

Dass die Beziehungen innerhalb der Blöcke Industrie und Gewerbe sehr eng sind, muss wohl nicht speziell hervorgehoben werden, umso mehr als die Verbandsdomänen im allgemeinen scharf abgegrenzt sind und sich dadurch zwischenverbandliche Kontakte, Absprachen und Verhandlungen ohnehin aufdrängen. Ausgeprägt sind etwa die institutionalisierten monatlichen Kontakte zwischen SGCI, USS und VSLF oder die Beziehungen SGCI-ASKI (gleicher Geschäftssitz). Vielfach werden diese Beziehungsnetze noch zusätzlich verstärkt, z.B. durch Personalunion. Die SGCI war beispielsweise bis Ende 1982 durch ihren Präsidenten vertreten im Vorstandsausschuss (Präsidialbehörde) des Vororts, dessen Präsident seinerseits Verwaltungsratspräsident des grössten Chemiekonzerns der Schweiz, der Ciba-Geigy ist.

Eine eingehendere Darstellung des Verbandskonglomerats im Bereich der Chemischen Industrie, seiner Strukturen und Funktionen, ist an anderer Stelle enthalten (Buser 1984a). Dieser kleine einleitende Ueberblick mag indessen die Umrisse eines Verbandssystems nachzeichnen, welches vor allem während dem Umweltschutzgesetzgebungsprozess eine zentrale Rolle spielen sollte. Damit wird auf den eigentlichen Inhalt der Fallstudie übergegangen. Vorerst wird die Entwicklungsgeschichte des Umweltschutzgesetzes kurz abgehandelt.



## 2. DIE ENTSTEHUNG DES UMWELTSCHUTZGESETZES ZWISCHEN 1964 und 1983

Zu Beginn der 60er Jahre wurden die Auswirkungen einer wachstumsorientierten industrialisierten Gesellschaft auf die Umwelt immer deutlicher spürbar. Die in der Folge beginnenden öffentlichen Diskussionen und Auseinandersetzungen um das Thema Umweltschutz bildeten schliesslich den Anlass für die im Nationalrat eingereichte Motion Binder, die auf die Gefahren von Rauch, Abgasen und Lärm auf die Gesundheit des Menschen hinwies und dementsprechend gesetzliche Massnahmen verlangte. Mit diesem parlamentarischen Vorstoss wurde der Umweltschutzgesetzgebungsprozess eingeleitet, der bis in den Herbst 1983 andauern sollte. Um dessen Entwicklung möglichst übersichtlich darzustellen, wurden die im Laufe der vorliegenden Arbeit ermittelten Ereignisse in tabellarischer Form zusammengetragen. Das Diagramm ermöglicht es, vier wichtige Phasen auszugliedern, die nun kurz vorgestellt werden sollen. Im Detail werden diese vier Zeitabschnitte an anderer Stelle ausgeführt (Buser 1984b).

Im Rahmen der Zielsetzungsphase wurde das Bedürfnis nach einer Regelung des Problemfeldes Umweltschutz artikuliert und die notwendigen Schritte für die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen in Gang gesetzt. Nachdem die Motion Binder von den beiden eidgenössischen Kammern für erheblich erklärt worden war, führte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eine Anfrage bei Kantonen und interessierten Kreisen durch. Die meisten beteiligten Stellen und Organisationen sprachen sich in der Folge für einen Verfassungsartikel über den Umweltschutz aus. Ein vom Bundesrat beauftragtes kleines Expertengremium legte 1970 einen Verfassungsartikel 24septies vor, der im Juni 1971 zur Abstimmung gelangte und mit überwältigendem Mehr (im Verhältnis 12 zu 1) von Volk und Ständen angenommen wurde. Damit war der verfassungsmässige Auftrag für die konkrete Ausarbeitung des Umweltschutzgesetzes gegeben.

Die Phase der Rechtssetzungsvorbereitung (Erarbeitung der Gesetzesentwürfe) erstreckte sich von 1971 bis 1979. Ein erstes hierfür beauftragtes Expertengremium, die Kommission Schürmann, legte im

Herbst 1973 einen Gesetzesentwurf vor, der zur Vernehmlassung freigegeben wurde und der auf eine mehrheitliche scharfe Ablehnung stiess. Angesichts der harten Kritik der Wirtschaft und der Kantone sowie der Auswirkungen der Erdölkrise von 1973 beschloss das unter neuer Leitung stehende EDI, einen zweiten Entwurf vorzubereiten. Zu diesem Zweck wurden vorerst Thesen zu einem Umweltschutzgesetz ausgearbeitet und mit den Kantonen und interessierten Kreisen besprochen. Die daraufhin gebildete verwaltungsinterne Kommission unter Leitung von Prof. Fleiner legte ihren Entwurf Ende 1977 vor. Dieser zweite Entwurf wurde anlässlich eines zweiten Vernehmlassungsverfahrens von den Kantonen und interessierten Kreisen mehrheitlich positiv beurteilt, so dass der Bundesrat im Oktober 1979 dem Parlament eine bereinigte Gesetzesvorlage unterbreiten konnte.

Die darauf folgende parlamentarische Rechtssetzungsphase dauerte vier Jahre. In der Herbstsession 1983 konnte die Vorlage von National- und Ständerat schliesslich verabschiedet werden. Damit setzte die eigentliche Vollzugsrechtssetzungsphase ein, die die gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren und ausführungsfähig gestalten sollte. In einer ersten Stufe sind 11 Verordnungen vorgesehen, die gegenwärtig ausgearbeitet und unter Beizug der kantonalen Fachstellen und der Wirtschaft auf ihre Praktikabilität geprüft werden.

In den folgenden Abschnitten sollen die hervorstechenden Entwicklungsstufen in der langen Entstehungsgeschichte des Umweltschutzgesetzes kurz nachgezeichnet werden. Das Schwergewicht der nachfolgenden Ausführungen liegt natürlich in jenem Zeitfeld, wo die Einflüsse der Wirtschaftsverbände in grösserem Umfang spielten: Die Auseinandersetzungen um den ersten, von der Kommission Schürmann vorbereiteten Gesetzesentwurf bilden die mit Abstand interessanteste und wichtigste Phase im Entwicklungsprozess der Umweltschutzgesetzgebung. Daher wird diesem Zeitabschnitt besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Kurze Zeit nach der mit überwältigendem Mehr erfolgten Annahme des Verfassungsartikels durch Volk und Stände begannen die Vorarbeiten für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Unter der Regie des da-

maligen Nationalrats Prof. Leo Schürmann entstanden zwischen Juni 1971 und März 1973 zwei kleinere Vorentwürfe, die die Basis für die weiteren Arbeiten in der Kommission Schürmann bildeten (Buser 1984b, Kap. 3.1.). Im März 1973 bestellte das EDI das erwähnte, 45 Mitglieder umfassende, fachlich sehr gut besetzte Expertengremium (Buser 1984b, Kap. 3.2.), welches auch Vertreter von Wirtschaftsverbänden umfasste. Vertreten waren zwei der drei Spitzenverbände, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (SHIV) und der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), sowie der Branchenverband der Chemie, die Schweizerische Gesellschaft für die Chemische Industrie (SGCI). Um die Arbeiten möglichst schnell zu bewältigen, setzte die Kommission sechs Unterausschüsse für die verschiedenen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen ein. Innerhalb eines guten halben Jahres legte das sehr speditiv arbeitende Expertengremium einen umfangreichen, rund 100 Artikel umfassenden Entwurf vor, der einen relativ umfassenden und gesamtheitlichen Schutz der Umwelt anvisierte. Diese erste Vorlage ging von der Voraussetzung aus, dass die Belastung der Umwelt nicht mehr zunehmen dürfe, sondern im Gegenteil durch zielgerichtet Massnahmen in vielen Bereichen künftig gesenkt werden sollte. Sie strebte letztlich einen Gleichgewichtszustand zwischen Regenerierfähigkeit der Natur und menschlichen Eingriffen an. Eine inhaltliche Bewertung der Vorlage ist der oben zitierten Arbeit zu entnehmen (Buser 1984b, Kap. 3.2.).

Schon während der Erarbeitung des Kommissionsentwurfes wurden erste Ansätze zu der später von Seiten der Wirtschaft vorgebrachten vehementen Kritik laut. Die Vertreter der beiden in der Kommission sitzenden Branchenverbände wiesen bereits frühzeitig auf die ihrer Ansicht nach möglichen abträglichen Konsequenzen der Umweltschutzbestimmungen für die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Industrie hin. Mit verschiedenen Anträgen versuchten sie die vorgesehenen Artikel in diesem Sinne zu relativieren. Im grossen und ganzen stellten sich die Vertreter dieser Verbände aber hinter die Kommissionsarbeit und akzeptierten sogar für die Industrie restriktive Postulate des Umweltschutzes, die sie später vehement bekämpfen sollten (Buser 1984b, Kap. 3.5.). Im Gegensatz zu den Branchen-

verbänden SGCI und der Erdölvereinigung blieben die Spitzenverbände während der Ausarbeitungsphase eher diskret im Hintergrund. Sie äusserten zu keiner Zeit spezielle Bedenken hinsichtlich der vorgesehenen Bestimmungen. Der SGV zeigte sich an einer Mitarbeit nicht einmal sonderlich interessiert. Unter diesen Voraussetzungen konnte der Entwurf bereits im Dezember 1973 verabschiedet werden: Mit Ausnahme des Vertreters des SGV stimmten alle Kommissionsmitglieder der ersten Gesetzesvorlage zu.

Trotz ihrer mehrheitlichen Zustimmung hinterlässt die Rolle der Verbände während dieser Ausarbeitungsphase aber einen zwiespältigen Eindruck. Die anfängliche Reserve der Verbandsvertreter mag einerseits darin begründet liegen, dass sie einem kompetenten Fachgremium gegenüberstanden, das mehrheitlich einen umfassenden Umweltschutz anstrebte. Dadurch wurde das Einflussfeld der Verbände schon frühzeitig eingeengt. Andererseits gelang es ihnen in der Kommission Schürmann nicht, als geschlossene Interessenfront aufzutreten. Die Branchenverbände sahen ihre Anliegen bereits bedroht und versuchten auf eine erste Abschwächung der vorgesehenen Bestimmungen hinzuwirken. Die Spitzenverbände wirkten während dieser Ausarbeitungsphase eher unentschlossen. Unter diesen Bedingungen konnte sich keine gemeinsame, starke Oppositionsfront bilden.

Gegen Ende der Beratungen der Gesetzesvorlage in der Kommission Schürmann bahnten sich zwei voneinander völlig unabhängige Entwicklungen an, die den künftigen Verlauf der Umweltschutzgesetzgebung massgebend beeinflussen sollten: Ein Wechsel an der Spitze des EDI stand unmittelbar bevor. Der um die Jahreswende 1973/74 schliesslich gewählte Nachfolger liess seine Distanz zu den Anliegen des Umweltschutzes in der von der Kommission Schürmann vertretenen Form schon zu Beginn seiner Amtszeit klar erkennen. Zur selben Zeit wurden Anzeichen eines weltweiten Konjunkturreinbruchs im Anschluss an die Erdölkrise von 1973 sichtbar, an denen die Wirtschaft nicht vorbeisehen konnte. Diese beiden zeitlich zusammenfallenden Ereignisse führten zu einer Neubeurteilung der vorgesehenen Gesetzesbestimmungen und bewirkten ein deutliches Umschwenken der Wirtschaft im Bereich der Umweltschutzgesetzgebung.

Nach einigem Zögern gab das EDI im Juni 1974 die Gesetzesvorlage zur Vernehmlassung frei - ohne Stellungnahme, dafür mit einem Fragenkatalog, aus dem die Zurückhaltung und die Skepsis der Verwaltung nur unschwer herauszulesen waren (Buser 1984b, Kapitel 3.3.). In den nächsten 9 Monaten bereiteten die Kantone und die interessierten Kreise ihre Stellungnahmen vor. Unter der Regie des Vororts, des SGV und der SGCI wurde die Gesetzesvorlage von der Wirtschaft weitgehend demontiert. Zentrale Bestandteile des Entwurfs, denen die drei grossen Verbände in der Kommission Schürmann zugestimmt oder denen sie sich nicht widersetzt hatten, bildeten nun plötzlich die Angriffsziele der Wirtschaft. Um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen, suchten die Verbände nach mächtigen Koalitionspartnern, die sie insbesondere in der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) und der Regierungskonferenz der Nordwestschweizer Kantone Aargau, Bern, Baselland, Baselstadt und Solothurn fanden. Die Kontakte zwischen dem Vorort und den Regierungen der Nordwestschweizer Kantone gingen in dieser Angelegenheit zumindest auf August 1974 zurück. Dass die Stellungnahme zwischen diesen beiden Organisationen abgesprochen wurden, ist aus ihrer weitgehend identischen Argumentationslinie ersichtlich (Buser 1984b, Kap.3.6.). Noch eindeutiger lässt sich die Zusammenarbeit zwischen den Nordwestschweizer Kantonen und der als Partei der Wirtschaft bekannten FDP dokumentieren: Ihre Stellungnahmen stimmen in den allermeisten Belangen - in den meisten Abschnitten sogar wörtlich - überein. Zumindest informelle Beziehungen sind auch zwischen EDI und Vorort nachzuweisen. So gelangte der Vorort schon frühzeitig in den Besitz eines vom EDI veranlassten, erst später veröffentlichten verwaltungsinternen Gutachtens zur Verfassungsmässigkeit der Gesetzesvorlage, auf dessen kritische Zurückhaltung sich der Verband bei seiner ablehnenden Stellungnahme stützte.

Der Entwurf Schürmann geriet von Seiten der Wirtschaft und der Kantone jedenfalls massiv unter Beschuss. Die Wirtschaft bildete eine geschlossene Ablehnungsfront. Ihre Anliegen wurden zudem zumindest von einer Koalition von Bündnispartnern, die Kantonsregierungen, eine Partei und interkantonale Erfahrungsaustauschgruppen wie die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren umfasste, unterstützt. Damit war das Schicksal des Entwurfs Schürmann besiegelt.

Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist wurden die Stellungnahmen durch das zuständige Bundesamt für Umweltschutz (BUS) ausgewertet und im August 1975 zuhanden der Oeffentlichkeit publiziert. Das BUS erhielt in der Folge den Auftrag für die Ueberarbeitung der gesamten Materie. Es versuchte noch lange Zeit, den Entwurf zu modifizieren und in seiner umfassenden Form zu retten. Ein Jahr lang wurden die Grundlagen für einen zweiten Gesetzesentwurf in 18 amts-internen Arbeitsgruppen erarbeitet. Zur Ueberraschung des Amtes entschied sich das EDI im Sommer 1976 aber für eine Neukonzeption und beauftragte den Rechtswissenschaftler Prof. Fleiner mit der Abfassung von Thesen zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz. Im Oktober 1976 lagen die Thesen vor. Die wesentlichen Kritikpunkte der Wirtschaft waren berücksichtigt worden. Die Thesen wurden um die Jahreswende 1976/77 u.a. mit Vertretern der Kantone und der Wirtschaftsverbände besprochen, und diese erklärten sich grundsätzlich mit der neuen Zielsetzung einverstanden. In der Folge berief das EDI eine verwaltungsinterne Kommission unter Fleiners Leitung (Buser 1984b, Kap.4.1.).

Im Rahmen der Vorarbeiten für den zweiten Entwurf intensivierte die neu geschaffene Kommission die Kontakte zu Kantonen und Interessenverbänden. Sie bemühte sich, allfällige Meinungsunterschiede oder strittige Punkte durch vorgelagerte Gespräche auszuräumen. Im Dezember 1977 präsentierte die Kommission Fleiner ihren bereinigten Entwurf, der nunmehr noch 48 Artikel umfasste. Die Kritik der Interessenkoalition aus Interessensverbänden, FDP und Nordwestschweizer Kantone war weitgehend berücksichtigt worden. Griffige Instrumente waren aus der Gesetzesvorlage entfernt worden. Das Postulat, wonach die Umweltbelastung schrittweise reduziert werden sollte, war aufgegeben worden und der neue Leitgedanke wurde auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ausgelegt. Im Februar 1978 eröffnete das EDI das auf 6 Monate befristete Vernehmlassungsverfahren. Ende Juni lagen 142 Stellungnahmen vor, mehrheitlich derselben Institutionen und Organisationen, die sich schon zum Entwurf Schürmann geäußert hatten. Von Seiten der Wirtschaft handelte es sich um Stellungnahmen der grossen Spitzenverbände Vorort, SGV und des Zentralverbands der Schweizerischen Arbeitgeberorganisation (ZSAO) sowie des bedeutenden "Dach"verbands der Chemie, der SGCI,

und des Spitzenverbands der Kunststoffhersteller und -verarbeiter - der Arbeitsgemeinschaft für die Schweizerische Kunststoffindustrie (ASKI). Die beiden kleinen, sehr aktiven Verbände der Parachemie, die Union der Schweizerischen Seifen- und Waschmittelfabriken (USS) und der Verband der Schweizerischen Lack- und Farbenfabrikanten (VSLF) hatten ihre Stellungnahmen über den Vorort und den SGV eingebracht.

Im Gegensatz zur ersten Vernehmlassungsrunde stimmten die meisten Verbände - und insbesondere die Industrieverbände - der zweiten Gesetzesvorlage zu. Sie nahmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass ihren Anliegen weitgehend Rechnung getragen worden war. Kritische Bemerkungen wurden allenfalls zur Frage der Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit geäußert, die noch vermehrt hervorgehoben werden sollten. Auffallend ist die wiederum homogene Beurteilung des zweiten Entwurfs durch die Industrieverbände, wobei die Vorrangstellung der SGCI unterstrichen werden muss. Sowohl die Stellungnahmen der Spitzenverbände wie auch jene der Verbände der Chemischen Industrie lehnen sich über weite Strecken, z.T. sogar wörtlich, an die Beurteilung der SGCI an.

Unterschiedlich reagierten hingegen die Handels- und Gewerkekreise und die dem Gewerbe näher stehenden Industrieverbände der kleinen und mittleren Unternehmen. Der SGV akzeptierte den Entwurf gerade noch als Diskussionsbasis, der in vielen Belangen abgeändert werden müsse. Hart ging insbesondere der VSLF mit der Gesetzesvorlage zu Gericht. Die Lack- und Farbenbranche befürchtete, dass die gesetzlichen Bestimmungen diese Industrie letztlich wirtschaftlich erledigen könnte (Buser 1984b, Kap.4.2.). Diese Befürchtungen kamen in der vehement vorgetragenen Stellungnahme des Lackverbandes deutlich zum Ausdruck.

Mehrheitlich begrüsst wurde der Entwurf auch von den meisten Parteien, insbesondere von der FDP, sowie von den Kantonen. Die Regierungskonferenz der Nordwestschweizer Kantone stimmte der zweiten Gesetzesvorlage grundsätzlich zu, sie betrachtete die vorgesehenen Bestimmungen sogar als Minimum dessen, was sich angesichts der sich verschlechternden Umweltsituation noch mit gutem Gewissen vertreten lassen könne. Mit Reserven wurde der Entwurf Fleiner auch von der

Baudirektorenkonferenz gutgeheissen, die nun ebenfalls einen restriktiveren Umweltschutz verlangte. Mindestens 55% der angefragten Organisationen und Institutionen befürworteten den zweiten Entwurf, wenn auch da und dort einzelne Vorbehalte geäussert und Verbesserungsvorschläge angebracht wurden. Nur 14% der Stellungnahmen lehnten auch den Entwurf Fleiner ab.

Im Gegensatz zum ersten Vernehmlassungsverfahren kam es bei der Beurteilung des zweiten Gesetzesentwurfs nicht mehr zur Bildung von bedeutenden Interessenfronten. Das Zweckbündnis zwischen Wirtschaft, FDP und Regierungskonferenz der Nordwestschweizer Kantone brach auseinander. Risse wurden nun selbst im Wirtschaftsblock sichtbar. Die Handels- und Gewerbekreise und die kleinen Industrieverbände der kleinen und mittleren Unternehmungen setzten sich von den grossen Industrieverbänden ab. Die Binnenwirtschaft sah sich anderen Erfolgswängen ausgesetzt als die exportorientierte Grossindustrie und befürchtete deshalb schwere Wettbewerbsverzerrungen für den Fall, dass die vorgesehenen Umweltschutzbestimmungen in Kraft gesetzt werden sollten.

Die Regierungen der industrialisierten Nordwestschweizer Kantone gaben sich indessen aus anderen Gründen in ihrer Kritik sehr zurückhaltend. Einerseits verschlechterten sich die Umweltbedingungen im hochindustrialisierten nördlichen Landesbereich doch nun auch zusehends, so dass die Grenzen der Belastbarkeit der Umwelt nicht mehr übersehen werden konnten. Andererseits nahm der Wählerdruck infolge der, vor allem in der Region Basel operierenden starken "grünen" Opposition (z.B. Auseinandersetzung um das geplante Atomkraftwerk in Kaiseraugst) zu. Diesen veränderten Gegebenheiten trugen die Regierungen in ihrer Stellungnahme Rechnung. Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich auch bei den Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren ab, die nun überraschenderweise einen weiter gefassten Umweltschutz verlangten.

Die amtsinterne Bereinigung des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Fleiner, die schliesslich in die Botschaft des Bundesrates vom Oktober 1979 zuhanden der eidgenössischen Räte mündete, brachte nur wenig Neuerungen mit sich. Im Vergleich zum zweiten Entwurf war die Botschaft zwar etwas erweitert worden und umfasste nunmehr 57



Artikel. Der wachsenden Unzufriedenheit, die sich angesichts der Verwässerung der Gesetzesvorlage bei den Umweltschutzverbänden breitmachte, versuchte das EDI mit einer Konzession zu begegnen. Um einer von den Umweltorganisationen ins Auge gefassten Referendumsdrohung zuvorzukommen, wurde ein neuer Artikel eingeführt, der den Umweltverbänden ein reduziertes Beschwerderecht bei der Sanierung und Erstellung von Industriebetrieben oder umweltbelastenden Anlagen einräumte. Erstaunlicherweise wurde diese als Verbandsbeschwerde bezeichnete neue Gesetzesbestimmung von der betont bürgerlichen, den Gewerbekreisen nahestehenden Schweizerischen Volkspartei (SVP) unterstützt. Der Landesring der Unabhängigen (LDU), eine kleine, mit dem Migros-Konzern verknüpfte, für grüne Anliegen relativ offene Partei der Mitte sowie der Kanton Zürich stellten sich ebenfalls hinter die Verbandsbeschwerde. Der neue Gesetzesartikel sollte allerdings in der Folge zu heftigen Auseinandersetzungen führen und auf geschlossenen Widerstand von Seiten der Wirtschaftsverbände stossen. Mit Ausnahme dieser neu eingeführten Bestimmung brachte die Bereinigung des Entwurfs Fleiner keine grundsätzlichen Veränderungen mit sich. Die Wirtschaftsverbände drangen nur noch mit relativ unbedeutenden Veränderungsvorschlägen durch. Die Einführung der Verbandsbeschwerde schürte aber den Oppositionswillen der Verbände aufs neue.

Nach Unterbreitung der Botschaft zuhanden der eigenössischen Räte bildeten sich in der Herbstsession 1979 die beiden vorberatenden Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats. Doch noch vor der ersten Sitzung der Nationalratskommission meldeten die Verbände ihre Bedenken und Forderungen hinsichtlich der Verbandsbeschwerde an und wiesen erneut auf die ihrer Ansicht nach in der Botschaft ungenügend berücksichtigte Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit der vorgesehenen Massnahmen hin. Während den rund dreieinhalb Jahre dauernden parlamentarischen Beratungen warteten die Wirtschaftsverbände mit diesem Argumentationsgerüst auf, das sie von Fall zu Fall bei der Einführung unliebsamer Gesetzeskorrekturen (Buser 1984b, Kap. 4.5.) erweiterten.

Interessanterweise kamen die Risse zwischen Grossindustrie, Gewerbe und Industrie der kleinen und mittleren Unternehmen, die sich schon

anlässlich des zweiten Vernehmlassungsverfahrens deutlich gezeigt hatten, im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wieder zum Vorschein. Vor allem stiess das eigenwillige Vorgehen des kleinen, hervorragend organisierten und sehr aktiven VSLF nicht immer auf die Zustimmung der beiden grossen Industrieverbände Vorort und SGCI. Diese befürchteten insbesondere, dass ein allzu militantes Vorgehen des VSLF die politische Gegenseite aktivieren und damit der Industrie einen bedeutend grösseren Schaden zufügen könne. Die abweichenden Standpunkte in der Beurteilung der Umweltschutzgesetzesvorlage blieben allerdings bestehen, so dass sich die involvierten Verbände darauf einigten, in dieser Frage getrennte Wege einzuschlagen. Der VSLF blieb in der Folge militant. Nach diversen erfolglosen Vorstössen bei den Bundesbehörden, die z.T. vom Direktor des Bundesamts für Konjunkturfragen unterstützt wurden, konzentrierte sich der kleine Lack- und Farbenverband auf die eigentlichen parlamentarischen Beratungen. Es gelang ihm mit der Unterstützung einiger Parlamentarier schliesslich, die Ständeratskommission zum Besuch eines kleinen Farbunternehmens zu bewegen, im Rahmen dessen der Verband auf die schwierige wirtschaftliche Lage der Lack- und Farbenbranche hinwies. Doch dieser Erfolg führte wiederum zu Verstimmungen zwischen dem VSLF und der SGCI, die die Initiative des kleinen Verbands als eigenmächtig betrachtete und dessen Engagement als kontraproduktiv einschätzte.

Diskreter gingen die grossen Verbände bei der Beeinflussung des Parlaments vor. Breite Unterstützung genossen die Verbände ohnehin schon durch ihre in den Räten direkt einsitzenden Vertreter, so dass den begleitenden Vorstössen - etwa den Eingaben der SGCI oder des SGV zuhanden der vorberatenden Kommissionen - nur geringe Bedeutung zukam.

Nach zähem Ringen um die Verbandsbeschwerde und um das Postulat der wirtschaftlichen Tragbarkeit, das die Verbände allen wichtigen Gesetzesbestimmungen vorangestellt wissen wollten, wurde das Gesetz ohne allzu grosse Aenderungen vom Nationalrat und vom Ständerat im Oktober 1983 in seiner ursprünglichen Fassung verabschiedet. Trotz ihrer massiven Bemühungen und der breiten Unterstützung durch ihre Parlamentarier gelang es den Verbänden nicht mehr, ihre

noch hängigen Anliegen durchzusetzen. Die anfänglichen Erfolge im Ständerat liessen sich angesichts des immer deutlicheren öffentlichen Unmuts über die Verschleppung und Verwässerung des Gesetzes nicht mehr halten. Dabei erwies sich der politische Druck durch die bevorstehenden Parlamentswahlen vom Oktober 1983 als gewichtiger als das von den grossen Umweltverbänden und einzelnen Parteien ins Auge gefasste Referendum. Die allgemeine Verschlechterung der Umweltsituation, die zunehmende Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Anliegen des Umweltschutzes und der dadurch bedingte politische Druck wirkten sich im Gegenteil leicht verschärfend auf die im allgemeinen ohnehin als zu wenig griffig empfundenen Gesetzesbestimmungen aus. Doch abgesehen von diesen, im grossen und ganzen relativ bescheidenen Korrekturen führten die äusserst langen parlamentarischen Beratungen zu keinen Veränderungen. Die in der Expertenkommission Fleiner ausgearbeiteten und verwaltungsintern bereinigten Gesetzesbestimmungen wurden während dieser Phase nur zementiert.

Zusammenfassend lassen sich die Ergebnisse des Umweltschutzgesetzgebungsprozesses wie folgt darlegen.

- . Die wichtigen Entscheide in der Ausführung der künftigen Gesetzgebung wurden auf Kommissionsebene sowie verwaltungsintern getroffen. Die Mitarbeit von aussenstehenden Institutionen und Organisationen - insbesondere Kantone und Wirtschaftsverbände - erlangte hervorragende Bedeutung.
- . Der Entwurf Schürmann strebte in Anlehnung an den Verfassungsauftrag eine gesetzgeberisch umfassende Regelung des Umweltschutzes an. In der fachlich äusserst gut besetzten Kommission konnten die Vertreter der Wirtschaftsverbände ihre Interessen nicht durchsetzen. Die Verbände konnten sich zudem während dieser Phase nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, so dass ihre Durchsetzungsmöglichkeiten weiterhin geschwächt wurden. Trotz der bereits spürbaren Ablehnung des Gesetzesentwurfes stimmten die Verbände dem Entwurf zu oder enthielten sich der Stimme.
- . Die später klar hervortretende Ablehnung des Entwurfs Schürmann wurde massgeblich durch den Wechsel des Vorstehers im EDI und die sich anbahnende Konjunkturkrise beeinflusst. In einer frühen Phase war allerdings die fehlende Unterstützung des Entwurfs durch den neu gewählten Departementsvorsteher bereits mitentscheidend für das Abgehen vom Ziel einer umfassenden Umweltschutzgesetzesvorlage.
- . Die Stellungnahmen zur Vernehmlassung wurden von Seiten der Wirtschaft vorzüglich organisiert und koordiniert. Die Suche nach

Koalitionspartnern war sehr erfolgreich. Die unter Mitwirkung der Verbände sich bildende Ablehnungsfront umfasste neben der geschlossenen Wirtschaft zumindest die Regierungen der Nordwestschweizer Kantone und die FDP.

- . Um einen zweiten Misserfolg zu verhindern, veranlasste das EDI die Ausarbeitung von Richtlinien (Thesen) für eine neue Gesetzesvorlage. Diese Thesen wurden insbesondere mit den Vertretern der Wirtschaft und der Kantone abgesprochen. Der auf den Leitgedanken der Thesen aufgebaute zweite Entwurf berücksichtigte die harte Kritik der Wirtschaft und der Kantone am Entwurf Schürmann. Unter diesen Voraussetzungen sicherte sich die zweite Gesetzesvorlage im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die mehrheitliche Unterstützung. Allerdings gelangten hierbei keine umfassenden Zweckbündnisse mehr zum Tragen. Die anlässlich der Beurteilung des Entwurfs Schürmann zustandgekommene Koalition zwischen Wirtschaft, FDP und Nordwestschweizer Kantonen zerbrach. Risse wurden selbst im Wirtschaftsblock zwischen Grossindustrie einerseits und Gewerbe, Handel und Industrie der kleinen und mittleren Unternehmen sichtbar. Diese Unterschiede sollten sich in Zukunft noch verstärkt zeigen.
- . In der parlamentarischen Phase versuchten die Verbände eine weitere Verwässerung der Gesetzesbestimmungen zu erreichen. Dieses Vorhaben scheiterte - trotz grosser Unterstützung ihrer im Parlament einsitzenden Vertreter - am öffentlichen Druck und den anstehenden Parlamentswahlen. Die parlamentarischen Beratungen führten letztlich nur zu relativ bescheidenen Korrekturen der vorgesehenen Gesetzesbestimmungen.

### 3. ANALYTISCHE BETRACHTUNGEN ZUM UMWELTSCHUTZGESETZ

Der gesetzgeberische Prozess weist sich im Geiste der schweizerischen Konkordanz durch eine frühzeitige Einbindung wichtiger Handlungsträger durch die politischen Entscheidungsgremien aus. Entsprechend der Thematik wird der Kreis der einbezogenen Akteure vor allem auf die im Staat als Eckpfeiler fungierenden Institutionen und Organisationen - insbesondere Kantone und Wirtschaftsverbände - sowie auf die materiell betroffenen Organisationen (Umweltorganisationen, u.a.) ausgedehnt. Hierbei erfolgt der Einbindungsprozess in zwei Stufen. In einer ersten Stufe werden die allerwichtigsten Vertreter von Verwaltung und organisierten Interessen im Rahmen von Expertenkommissionen zusammengeführt. Ihnen obliegt die Aufgabe, die Vorarbeiten für politisch tragfähige und durchsetzbare Gesetzesregelungen unter Berücksichtigung der vielfältigen Interessenslagen zu leisten. Die materiell wichtigen Entscheide fallen im Rahmen dieser Kommissionsarbeit. In der zweiten Stufe wird der Kreis der beteiligten Akteure bedeutend ausgedehnt und das Meinungsspektrum im weiteren Umfeld der organisierten Interessen eingeholt. Ist dieses Spektrum zur Hauptsache eng begrenzt, so liegt die Bedeutung der Vernehmlassung eindeutig in ihrem Legitimation verleihenden Charakter. Bei einem frühzeitigen, bereits im Rahmen der Expertenkommission erzielten Zustandekommen einer tragfähigen Vorlage wird das Vernehmlassungsverfahren - abgesehen von seiner legitimierenden Funktion - weitgehend bedeutungslos.

Labile Konsenssituationen - als Spiegelbilder von Polarisationsprozessen in der Meinungsbildung und damit des breiten Spektrums der im Staate wirkenden Interessenstrukturen - oder materiell ungenügende Vorlagen der ersten Stufe durchbrechen die eingespielten Muster den Entscheidungsfindung und des darin eingebetteten Mitbestimmungsprozesses. Aeussere Ereignisse wirken sich dabei z.T. massiv verschärfend auf die Zersetzung der "Gleichgesichtssituation" aus, wobei sich deren Ausmass nach dem Gewicht der eingreifenden Handlungsträger bemisst. Unter diesen Voraussetzungen er-

langt das Vernehmlassungsverfahren seine volle Bedeutung, indem es die auseinanderklaffenden Meinungsfronten unterstreicht, der zur Stellungnahme unterbreiteten Gesetzesvorlage die Legitimationsbasis entzieht und damit eine stark klärende Wirkung ausübt<sup>1)</sup>.

Die Umweltschutzgesetzgebung steht beispielhaft für das zweite beschriebene Muster. Die Kommission Schürmann - ein aus der Optik des Sachverständigen äusserst gut besetztes Expertengremium - vermochte letztlich nur einen labilen Konsens zwischen den beteiligten Interessen zu erzielen. Die später deutlich sichtbare Konfliktsituation war angesichts der unterschiedlichen Gewichtung, die den Anliegen des Umweltschutzes zugewiesen wurde, vorgegeben. Zur Zeit der Ausarbeitung des Entwurfs Schürmann und in Anbetracht der damals noch bestehenden Hochkonjunktur wurden die Gegensätze aber nicht mit der notwendigen Klarheit artikuliert - ein Umstand der für die Verwischung der Konfliktfront mitentscheidend ins Gewicht fiel. Dieser Sachverhalt lässt sich vor allem an der diffusen Haltung der Wirtschaftsverbände ermessen: Vorbehalte an der ambitiösen Zielsetzung des Entwurfs wurden zwar schon während der Ausarbeitung von Seiten einiger Wirtschaftsverbände laut, die mehrheitliche zumindest vordergründige Zustimmung blieb aber vorerst nicht aus.

Die Interessengegensätze wurden erst durch die Einwirkung äusserer Ereignisse deutlich. Der Erdölschock und der sich anbahnende Konjunkturreinbruch wirkten sich auf die bis anhin einigermaßen spielende "Gleichgewichtssituation" merklich aus. Wichtigste Handlungsträger - allen voran die Wirtschaftsverbände - setzten sich von ihren Zugeständnissen ab und versuchten - angesichts der veränderten, ihnen abträglichen Entwicklung - ein für sie günstiges neues Gleichgewicht zu erzwingen. Die Prioritäten wurden in noch bedeutenderem Ausmass von den Anliegen des Umweltschutzes auf die Bedürfnisse der Wirtschaft umgelagert. Entscheidende Bedeutung

---

1) Parallelen können diesbezüglich zur in Revision stehenden Atomgesetzgebung gezogen werden, deren erster Kommissionsentwurf vom Sommer 1981 von zwei Interessenfronten um die Energiewirtschaft und um die Umweltverbände zerrissen wurde.

erlangte dieser Sachverhalt aber erst durch den mit dem Erdöl-schock zeitlich praktisch zusammenfallenden Departementswechsel im EDI. Die vermittelnde Instanz vollzog hierbei einen deutlichen Meinungsumschwung und bestärkte damit die Stellung der abspringenden Meinungsfront massgebend. Die Arbeit der Kommission Schürmann und ihres Vorsitzenden wurden desavouiert, der Boden für ein umfassenderes Umweltschutzgesetz entzogen. Die in der Folge anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Schürmann geäußerte massive Kritik setzte der Gesetzesvorlage klare Grenzen für die künftige Entwicklung.

Um einen zweiten Misserfolg zu verhindern, veranlasste das EDI deshalb die Ausarbeitung von Leitlinien (Thesen), die mit den wichtigsten Handlungsträgern, insbesondere den Wirtschaftsverbänden und den Kantonen, abgesprochen wurden. Die daraufhin bestellte verwaltungsinterne Kommission Fleiner erarbeitete einen von den gewichtigen Institutionen und Organisationen nicht mehr besonders umstrittenen zweiten Gesetzesentwurf, der im darauffolgenden Vernehmlassungsverfahren dementsprechend die notwendige mehrheitliche Unterstützung fand. Die verwaltungsinterne Bereinigung des Entwurfs Fleiner und die langen parlamentarischen Beratungen sollten nur noch wenige, dem starken öffentlichen Druck zuzuschreibende Veränderungen mit sich bringen.

Das Vernehmlassungsverfahren zum Umweltschutzgesetz ist aber auch in anderer Hinsicht aufschlussreich. Die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen findet nicht isoliert statt. Sie ist im Gegenteil in ein stark auf Verbände, Verwaltung und Parteien zentriertes politisches und strukturelles Beziehungsnetz eingebettet und findet bei offensichtlichen Dissenssituationen in der Bildung von bedeutenden Interessenfronten ihren Niederschlag. Hierbei treten hochgradig organisierte und reich ausgestattete Interessenverbände wie jene der Wirtschaft als gewichtige Kristallisationspunkte im Meinungsbildungsprozess in Erscheinung. Als Musterbeispiel für die Bildung übergreifender Interessenfronten steht hierbei das - anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Schürmann - zustandegekommene Zweckbündnis zwischen Wirtschaft,

FDP und Nordwestschweizer Kantonen. Abbildung 2 stellt dieses Zweckbündnis, das sich bei einer umfassenderen Auswertung des ersten Vernehmlassungsverfahrens wohl erweitern und verfeinern liesse, graphisch dar: Auf der Seite der Wirtschaft traten die Spitzenverbände Vorort und SGV sowie der gewichtige Verband der Chemischen Industrie, die SGCI, als Kristallisationspunkte in Erscheinung. Ihre Vorrangstellung im Verbandgefüge der Wirtschaft wurde durch ihre frühzeitige Einbindung in der Expertenkommission Schürmann zusätzlich untermauert. Die im Rahmen der Beurteilung der Umweltschutzgesetzesvorlage gut sichtbare Arbeitsteilung wird durch die etwas abseits stehende Position des ZSAO unterstrichen, der sich in seiner kurzen Stellungnahme der Argumentationskette des Vororts anschloss. Schärfer wurde der Entwurf Schürmann vom SGV in seiner umfangreichen Stellungnahme beurteilt. Die Branchenverbände nahmen über das aus der Mitgliedschaft zu den Spitzenverbänden oder den engen Kontakten sich ergebende Beziehungsnetz aktiv am Vernehmlassungsverfahren teil. Beim Vorort sprachen sich etwa 13 Handelskammern und 32 Fachverbände - darunter die SGCI - zum Entwurf Schürmann aus. Die SGCI koordinierte die Anliegen der Chemischen Industrie, u.a. der wichtigen Basler Grossfirmen oder des Spitzenverbandes der Kunststoffindustrie (ASKI). Die Bedeutung der Umweltschutzgesetzgebung für die beiden kleinen parachemischen Verbände VSLF und USS - die traditionsgemäss über starke Beziehungen zur SGCI verfügen - war unterschiedlich. In Anbetracht der enormen Tragweite der Umweltschutzbestimmungen für die Lack- und Farbenindustrie suchte dieser Verband seinen Einfluss auf allen möglichen Wegen geltend zu machen. Die USS hingegen fühlte sich vom Umweltschutzgesetz bedeutend weniger betroffen. Die für sie vor allem relevante Gewässerschutzgesetzgebung war bereits 1957, in einer neuen Fassung 1971 in Kraft getreten.

Auf der Seite der Kantone trat mit der Regierungskonferenz der fünf Nordwestschweizer Kantone AG, BE, BL, BS und SO ein weiterer gewichtiger Kristallisationspunkt in Erscheinung. Die Verbindung zur FDP kann aus der weitgehend identischen und grösstenteils wörtlich übereinstimmenden Stellungnahme abgeleitet werden. Die dokumentierbaren Kontakte der Nordwestschweizer Kantone zum Vorort gehen zu-





mindest auf August 1974 - also auf einen Zeitpunkt 2 Monate nach Beginn der Vernehmlassung - zurück. Ihre Stellungnahme weist sich - wenn auch nicht in derart offensichtlichem Ausmass wie im Falle der FDP - durch ein weitgehend identisches Argumentationsgerüst wie das der Wirtschaftsverbände aus. Weitere, etwa über Personalunion spielende, Beziehungen dürften sich zwischen Regierungskonferenzen, der FDP und der SGCI ergeben haben.

Breite von Beziehungsnetzen und Gewicht der Koalitionspartner sind - wie aus der Vernehmlassung zum Entwurf Schürmann ersichtlich - massgebende Bestandteile für die Durchschlagskraft von Zweckbündnissen. Diesen Gegebenheiten sollte bei der Auswertung von Gesetzgebungsprozessen daher künftig vermehrt Rechnung getragen werden.

Am Fallbeispiel der Umweltschutzgesetzgebung lassen sich auch Rolle und Einfluss bedeutender organisierter Interessen in dem für sie äusserst wichtigen Gesetzgebungsprozess dokumentieren. Ein grundsätzliches Dilemma bei Entscheidungsprozessen ergibt sich aus Divergenzen zwischen staatlichen und partikulären Interessen. Das aus der Wahrnehmung vielfältiger, zum Teil widersprüchlicher Interessen hervorgehende und zu bewältigende Aufgabenspektrum setzt dem Staat andere Massstäbe bei der Entscheidungsfindung. Im Gegensatz zu den, bedeutend enger begrenzte Partikulärinteressen vertretenden, Organisationen, sieht sich der Staat einem ständig abzuwägenden und die Setzung von Prioritäten erfordernden Interessenskonglomerat gegenüber. Seinen Bestrebungen zur Abstützung seiner Entscheide verleiht der Staat daher durch den Einbezug der Partikulärinteressen Ausdruck. Vorteilhaft wirkt sich hierbei die Möglichkeit aus, durch die Erweiterung des Kreises der Handlungsträger Verantwortung zu delegieren und auf eine damit verbundene frühzeitige Entschärfung potentieller Konfliktherde hinzusteuern. Damit wird aber die Stellung des Staates als Entscheidungsträger zum Teil erheblich geschwächt. Vor allem gewichtige, personell und finanziell gut ausgestaffierte und damit leistungsfähige Interessen wie jene der Wirtschaft verschaffen sich im freigegebenen Raum ein breites Mitbestimmungs- und Aktionsfeld, an dem der Staat bei seiner Entscheidungsfindung letztlich nicht vorbeisehen kann.

Diese Ausgangslage wissen die Wirtschaft und ihre Verbände in der für sie, aufgrund ihrer präjudizierenden Bedeutung für die nachgelagerten Programmstufen (Vollzug und Implementation), äusserst wichtigen Gesetzgebung gut zu nutzen. Ihr Handlungsspielraum orientiert sich hierbei an zwei Mustern, wobei sich die zur Durchsetzung ihrer Interessen entwickelten Strategien als sehr flexibel erweisen, indem sie sich den wandelnden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten vorzüglich anpassen. Als besonders augenfälliger Kurswechsel bleibt beispielsweise die Beurteilung des Entwurfs Schürmann durch die SGCI und durch den Vorort in Erinnerung. Das primär angestrebte Kooperationsmuster ist auf eine enge, beidseitig erwünschte Zusammenarbeit mit dem Staat angelegt und zielt auf eine Ausweitung der eigenen Einflussosphäre oder zumindest eine damit kompatible Kanalisierung des Gesetzgebungsverfahrens ab. Umfassende Gesetzgebungsprogramme mit ihren meist schwer vorherzusagenden Auswirkungen dämmen das Einflussfeld der organisierten Wirtschaftsinteressen potentiell ein. Deren Bestrebungen richten sich daher auf eine Verlagerung der Politikformulierung auf die nachfolgenden Programmstufen (Vollzugsrechtssetzung und Programmdurchführung), innerhalb denen ihr Einflussfeld klarer abgesteckt, gegen äussere Eingriffe besser gesichert und zudem Veränderungen besser angepasst ist. Im Rahmen der vorgelagerten Expertenkommissionen sowie in flankierender, unterstützender Lobbyaktivität wirken die Verbände auf eine Desaggregation griffiger Gesetzesvorlagen hin. Das nachfolgende Vernehmlassungsverfahren - innerhalb dessen die Verbände ihrem Ressourcenpotential und Wissensvorsprung einmal mehr Ausdruck verleihen - dient der Zementierung der zuvor errungenen Vereinbarungen. Die Desaggregation komplexer Sachvorlagen liegt für das Verbandsgefüge auch aus anderen Gründen nahe. Ein schwacher Normgehalt von Gesetzen verwischt allenfalls auftretende innere Konfliktherde. Dadurch werden bessere Voraussetzungen für eine Konsensfindung im Verbandsgefüge geschaffen und die innere Kohäsion begünstigt.

Wird nun aber das von der Wirtschaft angestrebte Zugeständnis nicht erreicht, setzt das auf Verweigerung ausgerichtete zweite Muster ein. Dieses ist keineswegs auf eine grundsätzliche Infragestellung

des Kooperationsmusters ausgelegt, sondern bezweckt durch möglichst gezielte Druckausübung - in deren Rahmen das Vernehmlassungsverfahren und die Suche nach Koalitionspartnern eine zentrale Rolle spielen - die anvisierte Kompromissebene wieder zu erzwingen. Gerade die Entwicklung des Umweltschutzgesetzes unterstreicht die Bedeutung dieses zweiten Musters.

Eine zentrale Bedingung für die Durchsetzung der Interessen der Wirtschaft besteht allerdings in der Bereitschaft des komplexen Gebildes aus Wirtschaftsverbänden und -Unternehmen, auf Einzelinteressen zu verzichten und die Entscheidungsgewalt an ihre Spitzenorganisationen zu delegieren. Unter der Führung ihrer Spitzenverbände (insbesondere Vorort und SGV) und - wie bei der Umweltschutzgesetzgebung - fallweise auch ihrer leitenden Branchenverbände (SGCI), können die verschiedenen Interessensströmungen innerhalb der Wirtschaft sortiert und vereinheitlicht werden. Die Homogenität der Interessenaggregation schlägt sich im Durchsetzungsmass der Gesamtwirtschaftsinteressen nieder. Anlässlich der Beurteilung des Entwurfs Schürmann fand diese Interessenaggregation ihre volle Entfaltung und führte zu einem durchschlagenden Erfolg.

Gelingt es aufgrund der allzu gegensätzlichen Interessen hingegen nicht, die Einheitsfront aufrechtzuerhalten, verliert das Bündnis notgedrungen an Durchschlagskraft. Diese Situation ist aber auch Anzeichen dafür, dass die Kompromissebene mit dem Staat in Greifnähe rückt. Partikulärinteressen beginnen sich klar abzuzeichnen und Bruchstellen werden in der einstmals geschlossenen Koalition sichtbar. Energien werden nun vom äusseren Wirkungsfeld abgezogen und zur Kittung der zerbrochenen Front eingesetzt. Die Nahtstellen zwischen alteingesessenen Interessen - etwa zwischen Industrie und Gewerbe - kommen hierbei einerseits zum Vorschein. Nunmehr verschiedene Interessen artikulierende, führende Verbände wie der Vorort und der SGV gehen auf Distanz und beschreiten eigene Wege - für die staatlichen Instanzen ein Indiz dafür, dass das Zugeständnisniveau von der anderen Seite ebenfalls annähernd erreicht ist. Andererseits zeichnen sich auch Divergenzen zwischen grossen Verbänden und eng begrenzten Partikulärinteressen ab - etwa zwischen Grossindustrie und der Industrie der kleinen und mittleren Unternehmen. Bleiben

die Anstrengungen zur Kittung dieser Rissstelle fruchtlos, beginnen sich die grossen Verbandseinheiten auch von den für sie unbedeutenderen Partikulärinteressen abzusetzen. Die von den mächtigen Verbänden nicht mehr speziell unterstützten Partikulärinteressen vermögen sich aber in ihrem anschliessenden Abnutzungskampf kaum mehr durchzusetzen. Diese Situation trifft auf die zweite Phase der Umweltschutzgesetzgebung zu. Der Zerfall der Einheitsfront in einzelne Interessenblöcke - insbesondere zwischen Industrie und Gewerbe - in einem politisch sich verändernden Umfeld, vermochte nur noch in bescheidenem Ausmass auf den schon vorgängig von den führenden Verbänden akzeptierten Entwurf Fleiner einzuwirken. Dem durch die Umweltschutzbestimmungen besonders tangierten VSLF gelang es nicht, die führenden Verbände von seinen Anliegen zu überzeugen. Seinen anschliessenden, vehement vorgebrachten Bestrebungen war auch in Anbetracht der Abbröckelungserscheinung von Seiten der SGCI kaum Erfolg beschieden.

Abschliessend seien noch zwei, im Rahmen der Umweltschutzgesetzgebungspolitik auftauchende Beobachtungen aufgegriffen. Angesichts der in der Schweiz feststellbaren Durchsetzungsschwierigkeiten einer auf Geboten und Verboten beruhenden Gesetzgebungspolitik liegt einerseits die Frage nahe, ob nicht zumindest andere Gesetzregelungstypen in eine Aufлагengesetzgebung eingebettet werden könnten. Aus den verschiedenen sich anbietenden Möglichkeiten sei der Anreizmodus<sup>2)</sup> erwähnt, der etwa in der Form von Lenkungsabgaben im Entwurf Schürmann Eingang gefunden hatte. Es erstaunt in diesem Zusammenhang, dass in einem Land, dessen Wirtschaft üblicherweise regulative Eingriffe verwirft und sich in starkem Ausmass an marktwirtschaftlichen Anreizstrategien orientiert, Lenkungsabgaben in Gesetzesvorlagen keinen Platz finden. Sowohl in der Umweltpolitik (ab 1973), wie auch in der Energiepolitik (ab 1975) sind die verschiedenen Vorstösse zur Einführung solcher zweckgebundener Abgaben am weitgehenden Widerstand der Wirtschaft und der meist reservierten bis ableh-

---

2) Die von der Bank Vontobel, Zürich, herausgegebene Studie "Banken und Umweltschutz" (Berlin 1981) enthält einen ausgezeichneten Ueberblick zu diesem Thema.

nende Haltung der Behörden gescheitert. Gerade in Anbetracht der sich für Unternehmen ergebenden Vorteile dieses, über den Preismechanismus wirkenden, Lenkungsinstrumentes steht dessen mehrheitlich drastische Ablehnung durch die Wirtschaft und ihre Verbände - etwa im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf Schürmann - unter Berücksichtigung ihrer möglichen Einwände (Verfassungsmässigkeit, Transfer von Geldmitteln an den Staat, Kontrolle des Staates auf die Verwendung der Gelder, usw.) auf schwachen Füßen.

Eine kritische Bemerkung sei andererseits am gesamten Umweltschutzgesetzgebungsverfahren angebracht. In Anbetracht der seit Jahrzehnten sichtbaren und in den letzten Jahren sich drastisch verschlechternden Umweltsituation sowie der sich rasch wandelnden technologischen Entwicklung und ihrer Folgen drängt sich die Feststellung auf, dass der eingeschlagene Gesetzgebungsweg an den effektiven Problemen des Umweltschutzes vorbeiging. Präventive Umweltschutzpolitik in grossem Massstab wurde oft mit dem Hinweis auf die im Entstehen begriffene Umweltschutzgesetzgebung - verhindert, so dass sich angesichts der katastrophalen Entwicklung - wie etwa gegenwärtig beim Waldsterben - bedeutend umfassendere und einschneidendere Notprogramme aufdrängen. Der breite, für die Erzielung eines Kompromisses benötigte, durch enorme äussere Veränderungen gekennzeichnete Zeitraum verstrich schlecht genutzt. Der Handlungsspielraum der bestehenden Strukturen im Interessengefüge der Schweiz ist aber gerade diesen zeitlich raschen und grundlegenden Veränderungen denkbar schlecht angepasst. Die Strukturen reagieren langsam und schwerfällig und orientieren sich vielmehr nach politisch eingespielten Mustern denn nach sachbetonter Lösungsbestrebung. Unter diesen Bedingungen wird jede Gesetzgebung Flickwerk bleiben.

#### 4. VOLLZUGSRECHTSSETZUNG UND VOLLZUG: BETRACHTUNGEN ZUR EINFUEHRUNG VON GESETZESVORLAGEN IM BEREICH DES UMWELTSCHUTZES UNTER DEM BLICKWINKEL DER ROLLE DER WIRTSCHAFT UND DEREN VERBAENDE

---

Im Rahmen der bisherigen Kapitel wurde der Gesetzgebungsprozess und die an diesem Verfahren beteiligten strukturellen Einheiten - insbesondere jene der Wirtschaft - am Beispiel der Umweltschutzgesetzgebung untersucht. Die weiteren Ausführungen suchen nun die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Staat und organisierten Interessen im Rahmen der nachgelagerten Programmstufen zu erfassen. In diesem Kapitel wird versucht, einen Ueberblick über den Vollzugsrechtssetzungsprozess und die darin eingebetteten Normbildungsstrukturen zu vermitteln. Zum Abschluss werden noch einige spezifische Eigenheiten der Aufgabenverflechtung zwischen Behörden und der Wirtschaft im Vollzugssystem kommentiert.

Einleitend sei eine Anmerkung zu den Folgen des Gesetzgebungsprozesses auf die Erarbeitung der Ausführungsbestimmung vorangestellt. Heute besteht eine ausgeprägte Tendenz zum Erlass von Rahmengesetzen. Oft sind aber die darin enthaltenen Gesetzesbestimmungen zu wenig klar und konkret. Die Auswirkungen auf den Vollzugsrechtssetzer bleiben dabei nicht aus: Durch den schwachen Normgehalt der zu wenig präzisen Vorlage steht er einem potentiell grossen Interpretationsspielraum gegenüber, den er aber angesichts der engen Grenzen, die ihm durch andere Rechtsgrundlagen auferlegt sind, nicht ausschöpfen kann. Um Kollisionen vor dem Bundesgericht zu vermeiden, versucht der Verwaltungsrechtssetzer die ihm übertragene Aufgabe dadurch abzustützen, dass er seinen Entscheidungsspielraum eng auslegt und vermehrt auf die Einbindung der entsprechenden kantonalen Verwaltungen und der direkt betroffenen Kreise - insbesondere der Wirtschaft - ausrichtet.

Damit wird auch die grosse Bedeutung der ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Handlungsträger ersichtlich. Zum einen ist der Vollzugsrechtssetzer auf eine enge Zusammenarbeit mit den kantonalen Verwaltungen angewiesen. Historisch lässt sich diese intensive Zusammenarbeit aus dem föderalistischen Aufbau des Staates und der damit zusammenhängenden Auslagerung wichtiger Aufgabenprogramme

im Bereich des Vollzugs auf die kantonalen Ebene ableiten. Die Kantone verfügten schon vor der Schaffung des Bundesstaates im Jahre 1848 über eine eigenständige Verwaltung. Des Bundesstaat hielt sich in der Folge an dieses sich entwickelnde Organisationsmuster (Subsidiaritätsprinzip) und baute nur in spezifischen Bereichen einen eigenen Vollzugsapparat auf (Bussmann 1981a, S.91). Mit dem wachsenden Aufgabenspektrum und dem zunehmenden Erlass von Bundesgesetzen ist allerdings eine gegenläufige Tendenz zur Verlagerung von Vollzugsaufgaben auf die Bundesebene festzustellen.

Zum anderen ist die einflussreiche Stellung von privaten Organisationen und Unternehmen wie jenen der Wirtschaft im Vollzugsbereich hervorzuheben. Bund und Kantone strebten schon frühzeitig eine Aufgabenteilung an, die letztlich in eine ausgeprägte Verflechtung zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Organisationen ausmünden musste. Die Auslagerung von Vollzugsaufgaben und die zunehmende Verflechtung führen aber gleichzeitig zu Abhängigkeiten. Besonders offensichtlich ist diese Abhängigkeit im Bereich der Information sichtbar. Die Wirtschaft und insbesondere ihre grossen Spitzenverbände sowie die forschenden Unternehmen verfügen über einen z.T. enormen Wissensvorsprung, an dem die Verwaltung bei ihren Ausführungserlassen oftmals nicht vorbeisehen kann und auf den sie in vielen Fällen sogar direkt angewiesen ist.

Mit einer häufig weitgehenden Auslagerung von Vollzugsaufgaben (etwa im Bereich der Ueberwachung und der Kontrolle von Anlagen, Installationen und Prozessen) wird Verantwortung an parastaatliche Gebilde und private Gesellschaften delegiert und werden Abhängigkeitsverhältnisse zu diesen Strukturen geschaffen. Das Durchsetzungsvermögen der fachlich und organisatorisch im allgemeinen schwach besetzten staatlichen Institutionen wird damit geschwächt. Beim Erlass neuer Vorschriften wird die Verwaltung deshalb diesen Abhängigkeiten durch den frühzeitigen Einbezug der im Vollzug wirkenden Handlungsträger oder deren Vertretern Rechnung tragen. Mit dem Rückhalt der aussenstehenden Handlungsträger erfüllt die Verwaltung auch ihr Legitimationsbedürfnis.

Die Fragen, die sich im Rahmen dieses Kapitels stellen, beziehen sich nun in erster Linie auf die Rolle der Wirtschaftsverbände



beim Erlass von Ausführungsbestimmungen und auf ihre Möglichkeiten, diese nachgelagerten Gesetzesbestimmungen zu beeinflussen. Dazu sollen vorerst einige Beispiele aus der gängigen Vollzugsrechtssetzungspraxis erläutert werden.

Beispiel 1: Die vorgesehene Stoffverordnung des Umweltschutzgesetzes

---

Nach Absichtserklärungen des Bundes sollen in den nächsten drei bis vier Jahren elf Ausführungsverordnungen zum Umweltschutzgesetz erlassen werden. Von grosser Dringlichkeit sind insbesondere die Erlasse zur Lufthygiene (Emissionen und Immissionen), zur Umweltverträglichkeitsprüfung, zu den umweltgefährdenden Stoffen sowie zum Transport von gefährlichen Abfällen. Diese Verordnungen werden gegenwärtig durch das BUS vorbereitet und sollen voraussichtlich in den nächsten zwei Jahren in Kraft gesetzt werden. Im Rahmen der Stoffverordnung sollen namentlich die Bestimmungen zur Zusammensetzung, zum Verwendungszweck und zu den Anwendungsbeschränkungen von umweltgefährdenden Stoffen Eingang finden und Fragen zur Selbstkontrolle, zur Melde- und Auskunftspflicht dieser Stoffe und zur Regelung des Vollzugs zwischen Bund und Kantonen (Bundeskontrolle bei der Anmeldung und Bewilligung von Stoffen, Marktaufsicht durch die Kantone) geregelt werden.

Zur konkreten Ausarbeitung der Stoffverordnung stützte sich das BUS in starkem Ausmass auf internationale Vereinbarungen und Gesetze. Ein erster Entwurf der Verordnung wurde durch das BUS abteilungsintern vorbereitet und nach Ueberarbeitung im Juli 1983 für ein informelles Vernehmlassungsverfahren freigegeben. Das Amt verfolgte hierbei die Absicht, die Meinungen der wichtigsten Handlungsträger zur generellen Praktikabilität der vorgesehenen Bestimmungen einzuholen. Im Rahmen dieser Vorsondierung wurden deshalb Gespräche mit ausgewählten Vertretern diverser Bundesämter (Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG), Bundesamt für Forstwesen) und Forschungsanstalten (Eidg. Material- und Prüfungsanstalt EMPA in St. Gallen und Dübendorf, Forschungsanstalt Wädenswil) sowie den Kantonschemikern und einzelnen Verbindungspersonen bei den Verbänden der Chemischen Industrie (SGCI, ASKI, VSLF)

oder bei den grossen Basler Unternehmen (Ciba-Geigy, Sandoz) vereinbart. Die Aussprachen mit den kantonalen Verwaltungen und den Forschungsanstalten dienten dem Zweck, Möglichkeiten und Grenzen dieser Strukturen beim konkreten Vollzug besser kennenzulernen. Abgeklärt wurden etwa auch Fragen zur Koordination (z.B. hinsichtlich des Giftgesetzes mit den Vertretern des BAG) und zur Regelung von Bewilligungsverfahren (etwa für Holzschutzmittel, für Herbizide die ausserhalb der Landwirtschaft Verwendung finden, usw.).

Im Verlauf der im September 1983 mit den Verbindungspersonen der Verbände und der Chemischen Industrie geführten Gespräche wurden einzelne materielle Differenzen zur Sprache gebracht. Unterschiedlich wurden etwa Gliederungsfragen beurteilt. Die Vertreter der Industrie regten mit Hinweis auf die internationalen OECD-Vereinbarungen beispielsweise an, neben der bereits vorgesehenen Registrierung und Klassifizierung (technische Daten und Sicherheitsblatt) und Rezeptur (Gebrauchsanweisung) auch die Kennzeichnung von Stoffen und Produkten zu regeln. Hierbei sollte in Anlehnung an die Praxis zum Schutz des Fabrikationsgeheimnisses auf die konkrete Ausführung von Strukturformeln verzichtet werden. Diese Anregungen wurden vom Bundesamt berücksichtigt. Grosse Meinungsunterschiede scheinen während diesen, dem offiziellen Vernehmlassungsverfahren vorgelagerten Gesprächen zwischen BUS und Verbindungspersonen der Chemischen Industrie nicht aufgetreten zu sein. Die für den Sommer 1984 vorgesehene Vernehmlassungsrunde soll es nun einem breiteren Kreis interessierter Organisationen und Institutionen ermöglichen, die ins Auge gefassten Bestimmungen der Stoffverordnung detailliert zu analysieren. In den Grundsätzen dürften sich aber Verwaltungsrechtssetzer und Normadressaten bereits mehr oder weniger einig sein.

Beispiel 2: Verordnung über Wasch-, Spül- und Reinigungsmittel  
(Waschverordnung) und Vollzugsverordnung im  
Bereich des Gewässerschutzes

---

Interessant ist das von Ackermann (1979, S.1; 1981, S.214.ff) eingehend beschriebene Vorgehen bei der Ausarbeitung der Waschmittelverordnung. Nachem der Bundesrat im Juli 1972 eine Verordnung über

die Abbaubarkeit von Wasch-, Spül- und Reinigungsmittel erlassen hatte, drängte sich - angesichts des bedenklichen Zustandes vieler Schweizer Seen - eine weitere Regelung hinsichtlich der bisher nicht erfassten Waschmittelphosphate auf. Das BUS suchte 1972, als Reaktion auf diesbezügliche parlamentarische Vorstösse, die Schweizerischen Waschmittelhersteller Migros, Coop und die in der Union der Seifen- Und Waschmittelfabrikanten der Schweiz (USS) zusammengeschlossenen Unternehmen zu einer freiwilligen Vereinbarung zur Herabsetzung des Phosphatgehaltes zu bewegen. Aufgrund von Differenzen in der Frage der Werbebeschränkung im Bereich des Umweltschutzes kam aber diese freiwillige Vereinbarung nicht zustande. Das BUS und die EMPA St.Gallen<sup>1)</sup> erarbeiteten - wieder auf Druck des Parlaments - einen Verordnungsentwurf, der sich im wesentlichen mit den in der freiwilligen Vereinbarung vorgesehenen Bestimmungen deckte. Am 13.Juni 1977 wurde die Waschmittelverordnung erlassen. Der Zustand der Schweizer Seen verbesserte sich aber nach Inkraftsetzen der Verordnung nur geringfügig. Das BUS kam mit den Waschmittelherstellern daher überein, eine Senkung des Phosphatgehaltes in Waschmitteln innerhalb von zwei Etappen in den Jahren 1981 und 1983 vorzubereiten (Aenderung der Waschmittelverordnung vom 8.Dezember 1980). Im Herbst 1982 beschloss die Eidg.Gewässerschutzkommission auf Antrag des BUS eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die das Phosphatproblem aus ökologischer, waschtechnischer und wirtschaftlicher Sicht neu untersuchen sollte. Diese Arbeitsgruppe gelangte zum Schluss, dass die Waschmittelphosphate dringend zu verbieten und durch andere Stoffe (etwa Nitrilotriessigsäure NTA) zu ersetzen seien. Das BUS empfahl dem Bundesrat in der Folge im Mai 1983, auf Phosphate in Waschmitteln zu verzichten und erhielt daraufhin den Auftrag, eine neue Waschmittelverordnung vorzubereiten. 1984 soll die Vernehmlassung durchgeführt und der Entwurf bereinigt werden. Der Erlass der Verordnung ist für 1985 vorgesehen. Die USS - als wichtigster Interessenpool der Waschmittel-

---

1) Die Abteilung IIIc der EMPA St.Gallen - ursprünglich von der Seifenindustrie gegründetes Forschungsinstitut, das dem Bund übergeben wurde - pflegt enge Beziehungen zur USS, etwa im Rahmen einer Technischen Kommission der Seifenhersteller (Coop, Migros, USS), die von Prof.Fink von der EMPA geleitet wird.

hersteller der Schweiz - weigerte sich, im Gegensatz zu den Verordnungsrevisionen von 1977 und 1980, an der Ausarbeitung der neuen Ausführungsbestimmungen teilzunehmen. Sie konzentriert sich gegenwärtig auf das vorgesehene Vernehmlassungsverfahren, um ihre Einwände - zum für sie allzu rasch anvisierten Ersatz von Phosphaten - geltend zu machen. Ueber inoffizielle Kanäle - insbesondere über eine an der Revision beteiligte Kontaktperson - versucht der Verband allerdings auf die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einzuwirken. Durch einen Besuch beim zuständigen Vorsteher des EDI sowie breitgefächerten Kontakten und Gesprächen mit dem Vorort, dem BAG, dem Leiter des Toxikologischen Instituts der Universität Zürich, der Migros und der Coop sowie den Konsumentenorganisationen sollten die Anliegen der USS zudem Verbreitung und Unterstützung finden.

Weitere Beispiele zur Ausarbeitung von Vollzugsverordnungen im Bereich des Umweltschutzes sind den Arbeiten von Bussmann (1981a) und von Ackermann (1981) zu entnehmen. Auffallend ist hierbei, dass die Erarbeitung dieser Ausführungsbestimmungen keinen starren Mustern unterliegt. Bussmann (1981a, S.174.ff, 214.ff) beschreibt etwa den Vollzugsrechtssetzungsprozess im Gewässerschutz. Die erste Vollzugsverordnung wurde durch eine 1955 eingesetzte 10-köpfige Expertenkommission vorbereitet, die Beamte, Fachleute und Wissenschaftler - jedoch keine Wirtschafts- und Verbandsvertreter - umfasste. Die Wirtschaft wurde erst nachträglich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens einbezogen. Die Revision des Gewässerschutzgesetzes zwischen 1967 und 1971 führte zwangsläufig zur Ueberarbeitung bestehender oder zur Ausarbeitung neuer Ausführungsbestimmungen, deren konkrete Ausgestaltung wiederum Expertenkommissionen übertragen wurden. 23% der Kommissionsmitglieder entstammten hierbei der Privatwirtschaft (insb.Betrieben) und spezifischen Fachorganisationen, nicht jedoch Spitzenverbänden.

Grundlage für die 1975 erlassene Verordnung über Abwassereinleitungen bildete ebenfalls das Gewässerschutzgesetz. Der Entwurf der Verordnung wurde durch das BUS und die bundeseigene EAWAG (Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz) erarbeitet, der Eidg.Gewässerschutzkommission unterbreitet und in

einer hierfür bestellten speziellen Arbeitsgruppe der Kommission, die nun zwei Industrievertreter umfasste, beraten (Ackermann 1981, S.211). Im Rahmen dieser Verhandlungen gelang es den Repräsentanten der Industrie, ihre Anliegen zur Erhöhung der vorgesehenen Emissionsgrenzwerte mit Unterstützung des BUS aber gegen den Widerstand der EAWAG teilweise durchzusetzen.

#### 4.1. Die Bedeutung der Verbände im Vollzugsrechtssetzungsprozess

Die kurz gehaltenen Ausführungen zur Verordnungsrechtssetzung mögen auf den ersten Blick wenig Gemeinsamkeit aufweisen, denn die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen wird - wie bereits festgestellt - flexibel ausgestaltet. Bei näherer Betrachtung ist es aber möglich, Zusammenhänge im Ablauf dieses wichtigen Rechtssetzungsprozesses zu erkennen.

Grundsätzlich läuft die Verordnungsrechtssetzung nach einem ähnlichen Muster wie der Gesetzgebungsprozess ab. Die Ausführungsbestimmungen werden in einer ersten Phase durch einen engen Kreis von Handlungsträgern vorbereitet, beraten und auf ihre Tauglichkeit - im Sinne der Realisierbarkeit - geprüft. Hierbei ist nicht entscheidend, ob die Verordnungsrechtssetzung durch eine verwaltungsinterne Stelle übernommen oder Expertenkommissionen übertragen wird - denn die am vorgelagerten Rechtssetzungsprozess beteiligten Handlungsträger bleiben sich letztlich identisch. Ausschlaggebend ist, wie der Entscheidungsprozess von den Betroffenen - eidgenössische und kantonale Verwaltung, Wirtschaft (Verbände und Betriebe) und Fachgruppierungen (Hochschulen und Annexanstalten, Fachverbände) - ausgestaltet wird. Einmal mehr ist die von Bundesbehörden und -verwaltung veranlasste frühzeitige Einbindung eines klar abgegrenzten Kreises von wichtigen Verhandlungspartnern darauf ausgelegt, eine möglichst tragfähige, den bestehenden Strukturen (und insbesondere der Vollzugsstruktur) angepasste Einigung zu erzielen. Die zweite darauffolgende Vernehmlassungsphase dient im wesentlichen der Absicherung der vorgängig ausgehandelten Verordnungsbestimmungen durch ein weit gefasstes Umfeld von kantonalen Verwaltungen und interessierten Organisationen.

In der Regel gibt die konkrete Ausarbeitung von Verordnungen zu keinen schwerwiegenden Problemen und Differenzen Anlass. Die Stoffverordnung wurde etwa mit den Vertretern der kantonalen Vollzugsbehörden, der Fachanstalt und der Wirtschaft auf ihre Praktikabilität getestet, während die Verordnung über Abwassereinleitung oder die Revision der Gewässerschutzverordnungen im Rahmen von Expertenkommissionen - die die gleichen Handlungsträger umfassten - durchdiskutiert und auf einen im grossen und ganzen akzeptierten gemeinsamen Nenner gebracht wurden. Auf die Einbindung einzelner Handlungsträger wird in gewissen Fällen sogar verzichtet, etwa dann, wenn der Konsens im vorgelagerten Gesetzgebungsverfahren bereits klar ersichtlich ist. Industrievertreter nahmen beispielsweise an der Erarbeitung der ersten Vollziehungsverordnungen zum Gewässerschutzgesetz in den Jahren 1955/56 nicht teil, doch begrüßten sie die Grundkonzeption des Verordnungsentwurfes im später durchgeführten Vernehmlassungsverfahren (Bussmann 1981a, S.175)

Abweichungen von diesen Mustern treten dort auf, wo die Verwaltung äusserem Druck ausgesetzt ist, zum Handeln aufgefordert wird und damit die Konsensebene durchbricht. Kritik von Seiten der Öffentlichkeit, namentlich von spezifischen Interessengruppen (Fischerei) und parlamentarische Interventionen veranlassten die Bundesbehörden Schritte für die Regelung des Phosphatproblems in Waschmitteln einzuleiten. Ein erster Versuch, dieses Ziel über eine von der Verwaltung und der EMPA St.Gallen vorbereitete freiwillige Vereinbarung zwischen den Waschmittelherstellern zu erreichen, scheiterte vorerst an der Frage von Werbeverboten. Im zweiten Anlauf wurde ein mit der freiwilligen Vereinbarung materiell praktisch identischer Verordnungsentwurf vorgelegt, der sich der Zustimmung der Waschmittelindustrie gewiss war und sich letztlich nur darauf beschränkte, die wirtschaftliche Praxis der Waschmittelzusammensetzung zu sanktionieren und gesetzlich festzuhalten (Ackermann 1981:S.230). Der politische und sachbezogene Druck liess in der Folge nicht nach, so dass sich die Verwaltung veranlasst sah, auf eine etappenweise zu realisierende Verminderung des Phosphatgehaltes hinzuwirken. Vorerst schien sich eine Einigung zwischen Behörden und Industrie hinsichtlich des anvisierten Zeitplanes zur Reduktion

der Waschmittelphosphate anzubahnen. Den Anwälten des Gewässerschutzes, u.a. der EAWAG, gelang es aber schliesslich, die Verwaltung von der Dringlichkeit eines Phosphatverbots zu überzeugen. Ohne weitere Rücksprachen mit den Waschmittelherstellern wurden die erforderlichen Schritte für den Erlass einer neuen Verordnung eingeleitet. Die USS beschloss daraufhin, auf eine Mitarbeit bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zu verzichten und ihre Opposition gegen eine allzu rasche Einführung des Phosphatverbots auf das Vernehmlassungsverfahren zu verlagern. Inwieweit der Widerstand der Seifenunion das Ergebnis der Ausführungsbestimmungen zu beeinflussen vermag, ist allerdings fraglich. Die Konzessionsschwelle der Behörden wurde angesichts des besorgniserregenden Zustands der Schweizer Seen und des dadurch bedingten politischen Drucks entschieden herabgesetzt. Bei ihren Entscheiden stützen sich die Behörden deshalb vermehrt auf sachlich nicht mehr wegzudiskutierende Tatsachen ab. Damit nimmt das Gewicht der nicht interessegebundenen Institutionen (z.B. EAWAG) im Entscheidungsprozess auf Kosten des Einflusses der Partikulärinteressen zu. Zudem verliert das Vernehmlassungsverfahren im Vergleich zu jenem bei Gesetzgebungsprozessen an Bedeutung, denn die materiell bereits stark differenzierten Ausführungsvorlagen schränken den Kreis der potentiell betroffenen Organisationen drastisch ein. Die zur Durchsetzung von Partikulärinteressen erforderlichen breitgefächerten Interessenfronten können sich unter diesen Umständen kaum mehr bilden. Nimmt die Verwaltung bei einem bestimmten Sachproblem eine klare Stellung ein, wird sie auch bei scharfer Opposition im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren nicht mehr davon abrücken.

Welche Schlüsse lassen sich nun aus der gängigen Vollzugsrechtssetzungspraxis in Bezug auf die Bedeutung der Verbände ableiten? Auffallend ist vorerst die einflussreiche Stellung der Wirtschaft bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen. Wie bereits festgestellt, sichert sie sich durch ihren Informationsvorsprung einen zentralen Platz wenn es darum geht, die Gesetzesbestimmungen zu konkretisieren. Hierbei findet eine Umlagerung oder Umschichtung im Kräfteverhältnis zwischen Wirtschaftsverbänden und Unternehmen statt. Die Spitzenverbände büssen ihre im Rahmen des Gesetzgebungs-

prozesses klar ersichtliche Vorrangstellung zugunsten der Branchenverbände ein. Jetzt, wo es darum geht, spezifische, stark sachbezogene Aufgaben anzupacken und zu lösen, sind die Branchenverbände viel eher in der Lage, die Interessen ihrer Mitglieder, und damit der Branche, die sie vertreten, zu erfüllen. Der für die Beurteilung komplexer Sachfragen erforderliche hohe Spezialisierungsgrad verlagert sich aber auch zusehends von den Branchenverbänden in Richtung grosse Unternehmen (etwa die Basler Chemie), die über spezifischere Kenntnisse und Erfahrungen verfügen und einen entsprechend grossen Mitarbeiterstab für die anfallenden Arbeiten freistellen können<sup>2)</sup>. Bemerkenswert ist beispielsweise das Verhältnis zwischen Verbandsvertretern und Firmenmitgliedern in den auch mit Verordnungsrechtssetzungsproblemen konfrontierten Umweltschutzkommissionen (Buser 1984b) (Tabelle 2). Der Anteil der Firmenvertreter nimmt insbesondere in jenen Kommissionen deutlich zu, die in Bereichen tätig sind, die bereits gesetzlich geregelt sind (Verkehr mit Giften, Gewässerschutz) oder schon praktischen Regelungen unterliegen (Abfall). Ihr Anteil tritt in bisher vernachlässigten Gebieten wie der Lufthygiene vergleichsweise stark zurück.

Trotz dieser offensichtlichen Verlagerung spielen die Verbände eine immer noch gewichtige Rolle bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen. Sie sind für die Behörden eine wichtige Anlaufstelle wenn es darum geht, besondere Informationen (etwa statistisches Material) einzuholen oder Kontakte mit Unternehmen herzustellen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens übernehmen sie die Rolle des Verteilers und treten als vorgelagerte Regelungs- und Ausgleichsinstanz bei allfälligen Meinungsverschiedenheiten in Erscheinung. Zweifelsohne fallen hierbei auch Struktur, Organisationsgrad und Ressourcenausstattung der diversen Verbände stark ins Gewicht. Grosse und gut ausgestattete Branchenverbände verfügen über die grundsätzlich besseren Möglichkeiten, diese Funktionen zu erfüllen als kleine Verbände. Damit sind sie sich

---

2) Umweltstatistiken werden etwa von einer Gruppe "Boden-Wasser-Luft", die Vertreter der drei grossen Basler Chemie-Unternehmen sowie der Lonza umfasst, erstellt.



auch eher ihrer Anerkennung durch die staatlichen Instanzen gewiss.

Schliesslich ist auf die grosse Bedeutung der Wirtschaft im Verordnungsrechtssetzungsprozess hinzuweisen, die im Vergleich zur Rechtssetzung noch viel offensichtlicher hervorsticht. Der Kreis der interessierten, ausserhalb der Verwaltung stehenden Organisationen, die anlässlich der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen beigezogen werden, umfasst vor allem die Verbände und die Unternehmen der Wirtschaft. Gewerkschaften, Konsumentenschutzverbände oder Umweltorganisationen etwa werden nur in seltenen Fällen oder in spezifischen Gebieten (z.B. die Konsumentenschutzorganisationen in der von der Gewässerschutzkommission im Frühling 1982 einberufenen Arbeitsgruppe zum Problem der Waschmittelphosphate) zur Teilnahme aufgefordert. Die Wirtschaft vermag in diesem äusserst wichtigen Bereich ihre Vorrangstellung auszubauen. Obschon sich eine Verlagerung des Einflusses in Richtung Unternehmen und insbesondere ressourcenstarker Firmen abzeichnet, bleiben Präsenz und Gewicht der Wirtschaftsverbände weiterhin erhalten.

#### 4.2. Einige Besonderheiten des Vollzugs im Bereich des Umweltschutzes

---

Mit der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen wird bestimmt, wie die anlässlich des Gesetzgebungsprozesses abstrakt formulierten Ziele in konkrete Arbeitsgrundlagen überführt werden können. Dieser Entwicklungsschritt setzt also den Rahmen für die sachliche Ausgestaltung des Vollzugs. Zudem wird in der spezifischen Ausführung der Vollzugsbestimmungen versucht, einem komplexen Geflecht existierender Interessen sowie den Gegebenheiten der bestehenden Vollzugsstruktur Rechnung zu tragen. Hierbei werden sich unweigerlich Zielkonflikte zwischen dem anzustrebenden Normgehalt der Verordnungen sowie der politischen Durchsetzbarkeit, der wirtschaftlichen Tragbarkeit und der technischen Machbarkeit der anvisierten Massnahmen ergeben. In der Realität lassen sich

diese Zielkonflikte am besten anhand von Beispielen dokumentieren. Probleme ergeben sich etwa aus dem feststellbaren Missverhältnis zwischen bestehenden Verordnungsbestimmungen und dem hierzu zur Verfügung stehenden Vollzugsinstrumentarium. Häufig sind die Vollzugsstrukturen überfordert oder unterentwickelt, so dass sich der Verordnungsrechtssetzer gezwungen sieht, die gesetzlichen Bestimmungen der Ausführungserlasse den Vollzugsgegebenheiten teilweise anzupassen und entsprechend den technischen und finanziellen Möglichkeiten auszugestalten. Als besonders problematisch erweist sich hierbei die von den Aufsichtsbehörden schon frühzeitig begünstigte Strategie, den eigentlichen Vollzug nach dem Subsidiaritätsprinzip möglichst abzudelegieren. In vielen Fällen übernehmen Industriebetriebe, parastaatliche Organisationen oder spezifische Zweckverbände deshalb letzten Endes die eigentlichen Vollzugsaufgaben. Da die unter ähnlichen Voraussetzungen aufgebauten kantonalen Vollzugsstrukturen oft ebenfalls schwach ausgebildet sind, entsteht die paradoxe Situation, dass sich die zu kontrollierenden Organisationen oft selber überwachen. In den folgenden Ausführungen soll diese Problematik aufgegriffen und anhand einiger Beispiele erläutert werden. Hierbei soll aufgezeigt werden, in welchem Ausmass die Normadressaten - insbesondere die Industrie und ihre Verbände - an der konkreten Ausgestaltung des Vollzugs teilnehmen und welche Beziehungen sich zwischen ihnen und den staatlichen Instanzen ausbilden.

Wohl am offensichtlichsten treten die Vollzugsschwierigkeiten bei der Aufsichtsstruktur der Bundes- und der Kantonsbehörden zu Tage. In vielen Bereichen ist die Ueberwachung von Betrieben oder Anlagen nur in ungenügendem Mass gewährleistet. Mängel in der Aufsicht sind zum Beispiel in dem seit mehr als 20 Jahren gesetzlich geregelten Gewässerschutz bekannt. So vermögen etwa die Kontrollen von bestehenden Kläranlagen sowohl hinsichtlich der Häufigkeit, wie auch bezüglich des eingesetzten Fachpersonals oftmals den gestellten Anforderungen nicht zu genügen (Bussmann 1981a: S.282). In anderen Fällen - etwa bei der Kontrolle von industriellen Einleitungen von Abwässern - nehmen die kantonalen Vollzugsbehörden zwar im Durchschnitt jährlich mindestens eine Kontrolle

der Abwasserreinigungsanlagen von Industriebetrieben vor, meistens jedoch erst nach Voranmeldung. Sie versuchen das Vertrauen, welches sich zwischen ihnen und den Vertretern der Betriebe im Laufe der Jahre entwickelt hat, durch den Verzicht auf scharfe Kontrollen zu erhalten (Bussmann 1981a:S.284). Eher schlechter steht es sogar um die Ueberwachung der Gewässer, die häufig daran scheitert, dass nicht genügend Fachleute vorhanden sind, um die vorwiegend chemischen und biologischen Untersuchungen durchzuführen.

Betrachtet man die Anzahl der in der Schweiz auf dem Gebiet des Gewässerschutzes tätigen Bundes- und Kantonsbeamten (ca.600 für das Jahr 1983), so wird deutlich, dass diese den hohen Anforderungen die eine systematische Qualitätskontrolle der Gewässer stellt, nur bedingt gerecht werden können, umso mehr dass diese Aufsicht der Gewässer, der Kläranlagen und der Industrieabwässer lediglich 10% des öffentlichen Verwaltungsaufwandes beträgt (Bund 1981: S.80). Noch deutlicher sind die Defizite in der Aufsichtsstruktur etwa in den Bereichen Lufthygiene, Lärmbekämpfung oder Abfallwesen. Im Kanton Basel-Stadt mit seinen rund 16.000 Beamten war 1983 noch keine Lufthygienefachstelle eingerichtet (Peter 1983: S.139), ein Zustand, der in den meisten Kantonen ebenfalls oder weitgehend zutrifft. Auch die Kontrollgänge bei den öffentlich-rechtlichen oder privaten Deponien sind meistens spärlich, insbesondere im Hinblick auf präventive Grundwasseruntersuchungen.

Dass die Aufsichtsstruktur der Behörden oftmals schwach und einseitig ausgebildet ist, liegt auch teilweise an der niedrigen Priorität, die dem Umweltschutz in der Schweiz generell beigemessen wird. Denn das vom Staat zum Schutz der Umwelt in Erwägung gezogene Massnahmenspektrum ist in der Regel eng abgesteckt. So stützt sich beispielsweise der kantonale Gewässerschutzvollzug, der zur Hauptsache auf der Revision des Gewässerschutzgesetzes von 1971 beruht, vor allem auf baulich-technische Eingriffsmöglichkeiten. Bei grossen Siedlungen bildet diese Strategie eine unumgängliche Voraussetzung, um die gesetzlich festgelegten Normen für saubere Gewässer einzuhalten. Diese baulich-technischen Massnahmen erfüllen angesichts der Zunahme des Schmutzstoffanfalls insgesamt das anvisierte Ziel der sauberen Gewässer nicht.

Andere Strategien die ergriffen werden müssten - etwa ursachenorientierte Massnahmen und Eingriffe - werden, wenn überhaupt, nur zaghaft ausgenützt. Herstellungs- und Verwendungsverbote von umweltgefährdenden Stoffen (z.B. das anvisierte Verbot für Phosphatwaschmittel) stossen auf erbitterten Widerstand der Produzenten und sind daher nur langsam und schwer durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die Vollzugsstrukturen in der Regel äusserst einseitig auf den symptomorientierten Umweltschutz ausgerichtet sind. So besteht etwa bei den kantonalen Gewässerschutzfachstellen ein offensichtliches Ungleichgewicht zwischen Bauspezialisten als Vertreter der baulich-technischen Eingriffspolitik und anderen Fachleuten (z.B. Chemikern, Biologen, Hydrologen, usw.) als Repräsentanten einer eher vorbeugenden Gewässerschutzstätigkeit. Unter den im Gewässerschutzvollzug beschäftigten rund 600 Beamten sind allein die Bautechniker und Bauingenieure mit über 50% vertreten. Ein weiteres Problem der Aufsichtsbehörden kommt bei der Erfolgskontrolle zum Vorschein. Nach dem Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 (Art.27) hätten beispielsweise die ungeordneten Deponien innerhalb einer zweijährigen Frist nach dessen Inkrafttreten von den zuständigen kantonalen Behörden geräumt werden müssen. In vielen Kantonen wurde diese Frist nicht eingehalten (z.B. stand im Kt. Basel-Land erst 1983 eine geordnete Deponie zur Aufnahme dieser wild abgelagerten Abfälle zur Verfügung). Aehnliches ist für die Sanierung von Tankanlagen (Verordnung über wassergefährdende Flüssigkeiten vom 28.9.81) zu befürchten, die bis 1987 realisiert werden müsste. Vielfach liegt das feststellbare Vollzugsdefizit allerdings im fehlenden oder ungenügenden Willen der Behörden begründet, dringend notwendige Massnahmen zum Schutze der Umwelt zu ergreifen oder durchzusetzen. So haben die kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren es beispielsweise unterlassen, die vollkommen ungenügenden kantonalen Organisationsstrukturen den neuen, im Umweltschutzgesetz vorgesehenen Aufgabenbereichen (Lufthygiene, Lärmschutz, umweltgefährdende Stoffe, usw.) frühzeitig anzupassen (Peter 1983: S.140). Die Bau- direktoren setzten sich sogar gegen das Abgasreduktionsprogramm des Bundes zur Wehr. Selbst die bedenklichen Schadstoffkonzentrationen in der Luft vermögen die zuständigen Behörden in den

Kantone nicht zum konkreten Handeln zu bewegen. Anerkannte und einfach vollziehbare Vollzugsmassnahmen wie die Oelfeuerungskontrolle privater Haushalte wurden bisher nur in 1/3 der Kantone und Gemeinden für obligatorisch erklärt. Auch die Bundesbehörden zögern, von ihrer Wirkung her gesehen eher bescheidene Massnahmen gegen das rasch fortschreitende Waldsterben zu ergreifen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen für den motorisierten Verkehr).

Aus den äusserst knapp gehaltenen Ausführungen zum Vollzugswesen im Bereich des Umweltschutzes stechen zwei Merkmale deutlich hervor. Im Vergleich zur Regeldichte der Gesetze und Verordnungen sind die darauf beruhenden Vollzugsstrukturen des Bundes und der Kantone einerseits des öfters schwach oder einseitig ausgebildet, so dass wichtige Vollzugsaufgaben (unter anderem die Durchführung, die Ueberwachung oder die Erfolgskontrollen) nur unvollständig oder in beschränktem Ausmass wahrgenommen werden können. Andererseits fehlt den Behörden vielfach der politische Wille, von der Sache her notwendige aber politisch unpopuläre, Interessengruppen zuwiderlaufende Massnahmen zu ergreifen und durchzusetzen. Konsequenterweise suchen die staatlichen Instanzen deshalb nach Auswegen um den drohenden Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken. Hierbei stehen prinzipiell zwei Möglichkeiten im Vordergrund.

Die erste Strategie der staatlich verfolgten Politik zielt darauf ab, den konkreten Vollzug möglichst weit auszulagern. Wichtige öffentliche Aufgabenbereiche werden hierbei vielfach an parastaatliche Gremien oder Verbände (z.B. Schweiz. Elektrotechnischer Verein, Eidg. Starkstrominspektorat, Dampfkesselvereinigung, usw.) delegiert. Im Bereich des Umweltschutzes sind Lösungen dieser Art hingegen noch selten und kommen nur bei bedeutenden Vorhaben oder in speziellen Situationen (siehe die unten aufgeführten Beispiele der Nagra und der ProRheno) zum Tragen. Im allgemeinen werden die Vollzugsaufgaben dezentral wahrgenommen. Im Gewässerschutz sind es etwa Gemeinden, zu Zweckverbänden zusammengeschlossene Nachbargemeinden oder Industrieunternehmen, die sich dem Bau und dem Betrieb der Kläranlagen oder der Abwasserreinigungsanlagen annehmen. In spezifischen Fällen werden aber andere Möglichkeiten für die Bewältigung von Vollzugsaufgaben gesucht. Die Kooperation Staat-

Wirtschaft wird hierbei in starkem Ausmass durch technisch-wissenschaftliche Rahmenbedingungen oder durch politische und wirtschaftliche Ueberlegungen gesteuert. Die Beispiele der Nagra und der Pro-Rheno mögen über diese, vom Staat und der Wirtschaft anvisierten Vollzugsmuster Aufschluss geben. 1972 gründeten 6 atomkraftwerkbetreibende oder -projektierende Elektrizitätsgesellschaften und -Unternehmen (davon zwei öffentlich-rechtliche Gesellschaften) und der Bund (als verantwortliche Instanz für die Abfälle aus Medizin, Forschung und Industrie) eine privatrechtliche Genossenschaft - die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra). Ihr wurde in zwei Etappen (formell 1972 und 1979) die wissenschaftlich und technisch höchst anspruchsvolle, zeitaufwendige und politisch äusserst bedeutsame Suche nach Endlagerstätten für radioaktive Abfälle übertragen, eine Aufgabe, die sie eigenmächtig vorantreibt und entsprechend den Interessen der Elektrizitätswirtschaft ausgestaltet. Obschon Bund und Kantone (über die öffentlich-rechtlichen Gesellschaften Nordostschweizerische Kraftwerke und Bernische Kraftwerke) direkt oder indirekt in der Nagra einsitzen, haben sie als Genossenschafter - wenn überhaupt - nur begrenzte Möglichkeiten, die Geschäftsführung und damit die Entsorgungspolitik zu beeinflussen. Zugleich ist der Bund allerdings auch Aufsichtsbehörde, wobei er - u.a. aufgrund seiner kernenergiebefürwortenden Haltung - schon frühzeitig davon absah, eine der Tragweite des Problems entsprechende Ueberwachungsstruktur aufzubauen, über die er allfällige Korrekturen am Nagra-Programm anbringen könnte. Vielsagend sind am Beispiel der Entsorgung radioaktiver Abfälle Art und Umfang der bald 12 Jahre andauernden, durch eine kontinuierliche Serie von fachlichen, organisatorischen und rechtlichen Fehlleistungen geprägte Kooperation zwischen staatlichen Instanzen und Nagra. Der zunehmende politische Druck (z.B. Eidg. Atominitiative von 1979 zur Verhinderung eines weiteren Ausbaus der Kernenergie) und die ab 1979 massiv einsetzende wissenschaftliche Kritik (Buser et al. 1981, 1984) zum Vorgehen bei der Planung und Durchführung des schweizerischen Entsorgungsprogramms verstärkten die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und ausführender Organisation. Die Bundesbehörden avancierten zum wichtigsten Bündnispartner der Nagra und gewährten ihr über Jahre hinweg alle denkbaren Erleichterungen

(z.B. mehrfache Herabsetzung der an die Untersuchungen gestellten Anforderungen, Verwässerung der gesetzlichen Bestimmungen). Die heute immer offensichtlicher werdenden Schwierigkeiten, eine "Lösung" für dieses ernsthafte Problem zu finden, liegen sicher teilweise in der Ueberforderung einer völlig unterentwickelten Aufsichtsstruktur begründet.

Eine etwas andere - und schliesslich auch gelungene - Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie wurde für den Bau und den Betrieb der Kläranlagen in der Stadt Basel gesucht. Kanton und Nachbargemeinden sowie die grossen Basler Chemiekonzerne Ciba-Geigy und Hoffmann-La Roche gründeten nach jahrelangen, von der Industrie verursachten Verzögerungen zwei gemischtwirtschaftliche Unternehmen für den Bau und den Betrieb der Kläranlagen - die ProRheno AG (Projektierung, Bau, Finanzierung) und die ProRheno Betriebs AG (Bussmann 1981b, Ruch 1981). Der dritte Basler Chemiegigant (Sandoz), der eine eigene Kläranlage baute, schloss sich in Anbetracht der zu erwartenden Finanzierungsvorteile (z.B. Erlass von Emissionssteuern) der ProRheno Betriebsgesellschaft später an. Eine solche Lösung war ein Novum in der Schweiz (Bussmann 1981b). Sie brachte für beide Partner Vorteile: Für den Kanton eine erhebliche Minderbelastung (weitgehende Uebernahme der technischen Ausführung und des Managements sowie Bereitstellung des Betriebspersonals durch die Chemische Industrie), für die Chemieunternehmen finanzielle Erleichterungen. Mit der 1982/83 erfolgten Inbetriebnahme der Kläranlagen ging ein jahrzehntelang andauerndes unrühmliches Kapitel für die Stadt Basel und die Basler Chemie zu Ende.

Für die Zukunft ist im Bereich des Umweltschutzes vermehrt mit Regelungen dieser Art zu rechnen. Aehnliche Kooperationsmuster zwischen Staat und Privatindustrie werden mit dem neuen Umweltschutzgesetz angestrebt. Fallweise wird diese Zusammenarbeit beispielsweise schon heute auf dem Gebiet der Abfallverbrennung (Stichwort Dioxinvernichtung der Seveso-Abfälle in der Ciba-Geigy eigenen Verbrennungsanlage in Basel) praktiziert - in dieser Angelegenheit nicht zuletzt auch darum, um das in der Oeffentlichkeit angeschlagene Image des verantwortlichen Basler Chemiekonzerns - der Hoffmann-La Roche - und der Bundesbehörden aufzupolieren.

Die zweite Strategie der staatlichen Instanzen besteht darin, vertragliche Abmachungen zwischen Staat- und Normadressaten zu erreichen. Diese Abmachungen zielen z.B. darauf ab, über Verträge zwischen den Behörden als rechtssetzendem, bewilligendem und überwachendem Gremium und den Normadressaten (insbesondere der Industrie), bindende Regelungen über Art, Umfang und Zeitplan der einzuleitenden Massnahmen zum Schutz der Umwelt zu vereinbaren. Diese Vertragsabschlüsse sind aber insofern heikel, als die Behörden Hand für Lösungsbestrebungen bieten, die ausserhalb der gesetzlich festgelegten Vorschriften zu liegen kommen können und separate Vereinbarungen, etwa hinsichtlich der Einhaltung von Grenz- und Richtwerten, ausgehandelt werden müssen. Die Behörden verfügen hierbei über einen breiten Ermessensspielraum bei der Gewährung von speziellen Erleichterungen.

Im Bereich des Umweltschutzes sind Vereinbarungen dieser Art ge-  
läufig. So erteilten die kantonalen Vollzugsbehörden mit Billigung des BUS der Chemischen Industrie in Basel nach längeren Verhandlungen die Genehmigung, die Abwassereinleitungskonzentrationen für ungelöste Stoffe von den in der Verordnung über Abwassereinleitungen festgelegten 20 mg/l auf das Doppelte (40 mg/l) zu erhöhen (Bussmann 1981b). Diese Erleichterung bedeutet für die Basler Chemie Minderinvestitionen in der Höhe von Dutzenden von Millionen Franken. Aehnliche Vereinbarungen sind auch zwischen anderen Branchen (z.B. Zellstoffindustrie) und Gewässerschutzverwaltung (Bussmann 1981a: S.278, 1981c: S.251) bekannt. Auch im Bereich der Luft-  
hygiene liegen vergleichbare Beispiele vor. So gewährte das Arbeitsinspektorat des Kt.Solothurn dem Stahlwerk von Roll in Gerlafingen eine fünfjährige Fristenverlängerung für den Einbau einer Entstaubungsanlage, obschon die Immissionsrichtwerte für Schwermetalle um ein Mehrfaches überschritten werden (Keller 1982). Auch die Alusuisse profitierte von einer sehr largen Haltung der Aufsichtsbehörden (Gasche 1981).

Die Bereitschaft der Behörden, vertragliche Regelungen zu gewähren, wurde auch anlässlich der Beratungen zum zweiten Entwurf des Umweltschutzgesetzes deutlich. Auf ausdrücklichen Wunsch des BUS befasste sich der Vorort schon 1977 mit der Möglichkeit der Schaffung



von vertraglichen Vereinbarungen für die Sanierung bestehender Anlagen.

Grosse Aehnlichkeit mit der Strategie der vertraglichen Abmachungen weisen auch die Bemühungen der Bundesbehörden auf, die Industrie zu freiwilligen Vereinbarungen ("Gentlemans Agreements") zu bewegen. Art und Weise des Zustandekommens solcher Vereinbarungen und deren Konsequenzen können etwa am Beispiel der Waschmittelphosphate ermessen werden (Abschnitt 4., Beispiel 2).

Welche Schlüsse können nun aus den kurz beschriebenen Charakteristiken der Vollzugspraxis im Bereich des Umweltschutzes hinsichtlich der Stellung der Verbände im Vollzugswesen gezogen werden? Als erstes fällt auf, dass die Verbände an der konkreten Ausgestaltung des Vollzugs bestenfalls nur marginal beteiligt sind. Die Ausführung der Vollzugserlasse wird in der Regel von der öffentlichen Hand (Gemeinden oder zu Zweckverbänden zusammengeschlossene Gemeinden) sowie von den direkt betroffenen Industrie- oder Gewerbebetrieben in partnerschaftlichem Einvernehmen mit den staatlichen Aufsichtsinstanzen besorgt. In bestimmten Situationen nehmen sich auch parastaatliche Organisationen (Nagra, ProRhen) den Vollzugsaufgaben an. Dies ist dort der Fall, wo es gilt, komplexe fachliche Probleme anzupacken, wo bedeutende Interessen auf dem Spiel stehen und sich der öffentliche Druck besonders stark bemerkbar macht. In den drei kurz beschriebenen Fällen - Nagra, ProRhen und Seveso-Dioxinabfälle - waren diese für eine enge, z.T. institutionalisierte Kooperation zwischen Staat und Wirtschaftsunternehmen notwendigen Voraussetzungen gegeben.

Diese Situation ist allerdings nicht unbedingt charakteristisch für das schweizerische Vollzugswesen. Andernorts haben sich entwickeltere Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten ausgebildet. Öffentliche Aufgaben werden häufiger von parastaatlichen Organisationen erfüllt oder über Monopolkonzessionen durch Private ausgeführt (z.B. die öffentlich-rechtlichen Genossenschaften Schweiz. Zentralstelle für Butterversorgung (Butyra) und die Getreide und Futtermittelgenossenschaften, die Krankenversicherung, die Schweiz. Unfallversicherungsanstalt (SUVA), usw., siehe dazu Lendi et al.

1979, Hotz 1979, Farago et al. 1984). Vielfach sind aber auch Verbände mit der Durchführung öffentlicher Aufgabenprogramme betraut, etwa bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (Verbandskassen), bei der Berufsausbildung (Lehrlingsausbildung, Giftprüfung, siehe dazu Buser 1984a), bei der technischen Normierung und Ueberprüfung (Schweiz. Normenvereinigung mit ihren 7 Fachsektionen<sup>3)</sup>) oder in der Milchwirtschaft (Milchproduzentenverbände, siehe dazu Farago et al. 1984).

Als mögliche Gründe für die unterschiedliche Einbindung der Verbände im Vollzugswesen bieten sich zwei Erklärungsgründe an. Der Umweltschutz ist - im Gegensatz etwa zur Berufsbildung, zur Landwirtschaftspolitik oder zur Normsetzung - einerseits ein relativ neues Gebiet, das vielfach erst in der jüngeren Vergangenheit gesetzlich geregelt wurde und an sich keine nennenswerten wirtschaftlichen Vorteile verspricht. Die Anreize, Umweltschutzmassnahmen zu ergreifen und dementsprechende Strukturen aufzubauen, sind unter diesen Voraussetzungen natürlich gering. Zur Verbandsbildung kam es deshalb nur in seltenen Fällen (etwa im Bereich der kommunalen Abfälle - Aktion Saubere Schweiz ASS, oder auf dem Gebiet der Wasser und Luft-hygiene - Verein zur Förderung der Wasser- und Lufthygiene im Bereich der Erdölprodukte und der flüssigen Chemikalien VFWL) oder als Antwort auf schwerwiegende Unterlassungen des Staates in der Umweltpolitik (Gründung der Umweltschutzverbände World Wildlife Fund WWF, Schweiz.Gesellschaft für Umweltschutz SGU, Schweiz.Energie-Stiftung SES, usw.). Die Umweltorganisationen sind allerdings angesichts ihrer ausgeprägten politischen Oppositionsrolle nur schwach im Staatsgefüge integriert.

Andererseits wird das im Bereich des Umweltschutzes zur Lösung anstehender Probleme erforderliche Know-how weitgehend durch ein hohes technisch-wissenschaftliches Niveau und damit entscheidend vom Ausmass des verfügbaren Fach- und Expertenwissens bestimmt. Dieses Fach-

---

3) Die 7 Fachsektionen und ihre respektiven Trägerorganisationen (in Klammern) sind: Interdisziplinärer Normenbereich (Schweiz.Normen-Vereinigung), Maschinen (Verband Schweiz.Maschinen-Industrieller), Bauwesen (Schweiz.Ingenieur- und Architekten-Verein), Strassen und Verkehr (Vereinigung Schweiz.Strassenfachleute), Chemie (Basler Chemie), Uhren (Chambre Suisse de l'Horlogerie) und Elektrizität (Schweiz.Elektrotechnischer Verein).

wissen ist aber in der Regel in der Industrie - und insbesondere in den grossen Betrieben - oder in den Hochschulen und Fachanstalten zentralisiert. Daher ist auch in diesem Fall der Anreiz ressourcenaufwendige Verbände zu gründen, erwartungsgemäss schwach.



## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gesetzgebungsprozesse, Ordnungsrechtssetzung und Vollzug im Bereich des Umweltschutzes sowie die Rolle und der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf den drei untersuchten Ebenen lassen sich wie folgt charakterisieren:

Der Staat schafft - z.T. in Wechselbeziehungen mit den von ihm als wichtig erachteten aussenstehenden Organisationen - wesentliche Voraussetzungen für den Handlungsspielraum wohlorganisierter Interessenstrukturen. Staatliches Handeln ist ausgeprägt auf Konfliktvermeidung ausgerichtet und zielt auf eine frühzeitige Einbindung wichtiger Interessengruppierungen und auf Auslagerung von staatlichen Aufgabenprogrammen zuhanden von Privaten oder parastaatlichen Organisationen. Die daraus abzuleitende, für die Exekutivorgane charakteristische Entscheidungsschwäche ist hingegen in den drei untersuchten Ebenen unterschiedlich ausgebildet. Das Abwicklungsmuster des Gesetzgebungsverfahrens ist fest institutionalisiert, die Rollen der Handlungsträger klar verteilt. Aufgrund seiner zentralen Bedeutung muss der Gesetzgebungsprozess durch das Parlament sanktioniert werden. Somit untersteht er zumindest einer indirekten öffentlichen Kontrolle. Die Verwaltungsstruktur ist dementsprechend dem Gesetzgebungsprozess am besten angepasst. Das aus einem meistens langwierigen Verfahren resultierende Gesetz entspricht letztlich einer Momentaufnahme eines ablaufenden politischen Prozesses, der das Kräfteverhältnis der darin eingebundenen Interessenstrukturen widerspiegelt.

Die Verordnungsrechtssetzung unterscheidet sich bereits deutlich vom vorgelagerten Gesetzgebungsverfahren. Die Erarbeitung der Ausführungserlasse werden über die Verwaltung abgewickelt, die in der Regel nur über ein schwach ausgebildetes fachliches Potential verfügt. Dieses Defizit wird durch den Beizug organisierter und fachlich qualifizierter Interessengruppen, der dem Ordnungsrechtsetzer auch die von ihm angestrebte Legitimationsbasis verleiht, teilweise wettgemacht. Die oftmals feststellbare fachliche Abhängigkeit der Verwaltung von aussenstehenden Institutionen führt aber häufig dazu, dass die verfügbaren Möglichkeiten der Ordnungs-

rechtssetzung nicht voll ausgeschöpft oder dass die Ausführungsbestimmungen dem nachgelagerten Vollzug angepasst werden. Diese Muster werden allenfalls dort durchbrochen (z.B. Waschmittelphosphate, siehe dazu Kapitel 4.3.), wo sich der Verordnungsrechtsetzer auf fachlich hoch qualifizierte und unabhängige Fachanstalten (z.B. die bundeseigene Annexanstalt EAWAG) abstützen kann. Beim Vollzugswesen wird die schwache Stellung der staatlichen Strukturen erst recht deutlich. Die Vollzugsphilosophie der Behörden zielt auf eine möglichst vollständige Auslagerung der konkreten Ausführungen der Vollzugserlasse nach dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der weitgehenden Selbstkontrolle. Die Vollzugs- und insbesondere die Aufsichtsstruktur des Staates sind deshalb vielfach im Vergleich zu den gestellten Anforderungen nur rudimentär ausgebildet. Angesichts ihrer fehlenden Durchsetzungskraft reagieren die Vollzugsinstanzen bei spezifischen Problemen und Schwierigkeiten bei der Realisierung von Vollzugsprogrammen oftmals mit der Gewährung von Erleichterungen. Diese häufig schon von Anfang oder frühzeitig erkennbaren Schwierigkeiten und Probleme schlagen sich aber auch auf den Gesetzgebungs- und Vollzugsrechtssetzungsprozess nieder. Umfassende gesetzliche Regelungen werden - sowohl von Seiten der zuständigen Verwaltung wie auch von den beteiligten Interessenstrukturen - des öfteren mit dem Argument der begrenzten Praktikabilität relativiert.

Erscheinungsbild und Funktionsspektrum von Partikulärinteressen sind u.a. auch Ausdruck der im Verlauf der Zeit entwickelten Beziehungen zwischen Staat und privaten Handlungsträgern. Aufgrund ihrer Bedeutung und ihrer volkswirtschaftlichen Vormachtsstellung sind diese Interessenstrukturen bei der Wirtschaft besonders vielfältig ausgeformt und kommen daher in den drei untersuchten Ebenen - der Gesetzgebung, der Vollzugsrechtssetzung und dem Vollzugswesen - auch deutlich zum Vorschein.

Der Gesetzgebungsprozess ist das Aktionsfeld der gesamten Wirtschaft und damit der grossen Spitzenverbände. In spezifischen Fällen - etwa bei der Umweltschutzgesetzgebung - nehmen allenfalls auch leitende, von der Sache her besonders tangierte Branchenverbände an der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen teil. Ihre dominierende Stellung

innerhalb der Wirtschaft verleiht den Spitzenverbänden und den ausgewählten Branchenverbänden entscheidendes Gewicht. Die Aufgabe der Spitzen- und der leitenden Branchenverbände besteht in dieser Phase darin, im Hinblick auf die nachgelagerten Programmstufen möglichst günstige Bedingungen auszuhandeln und damit auf eine flexible Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen hinzuwirken. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nehmen diese Verbände aber nicht nur die Interessen ihrer Mitgliederbasis wahr. Sie sind als relativ autonome Interessengebilde gleichzeitig eine wichtige Anlaufstelle für den Staat, indem sie zu einer Vereinheitlichung der teilweise divergierenden Interessenströmungen in der Wirtschaft beitragen (Aggregierungsfunktion) und auch auf interne Polarisierungsprozesse entspannend einzuwirken vermögen (Konfliktlösfunktion). Zudem suchen diese Verbände relativ allgemeingültige Lösungen für ihre Mitgliederbasis zu erreichen (Komplexitätsreduktionsfunktion).

Im Rahmen der Vollzugsrechtssetzung kommen vor allem die Branchenverbände und führende Wirtschaftsunternehmen zum Zug. Die technisch-wissenschaftliche Argumentation rückt nun in den Vordergrund. Branchenverbände und leitende Konzerne (etwa die Basler Chemie) sind aufgrund ihres Wissensvorsprungs und der schwach ausgebildeten Verwaltungs- und Aufsichtsstruktur in der Lage, Regelungen zu erwirken, die für ihre Mitgliederbasis wirtschaftlich optimal tragbar und technisch durchführbar sind. Sie sorgen auch dafür, dass die staatlichen Instanzen Erleichterungen für härter betroffene Wirtschaftszweige oder Betriebe gewähren. Auch im Vollzugsrechtssetzungsprozess erfüllen die Verbände - wenn auch weniger ausgeprägt - Aggregierungs-, Konfliktlösungs- und Komplexitätsreduktionsfunktionen. In bestimmten Fällen vermögen die Branchenverbände durch freiwillige, von den zuständigen staatlichen Instanzen oftmals gebilligte oder geförderte Vereinbarungen ("Gentleman Agreements") drohende und einschneidende gesetzliche Regelungen abzuwenden oder zumindest zeitlich aufzuschieben.

Das Vollzugswesen ist das Aktionsfeld der Betriebe und der parastaatlichen Organismen sowie speziell entwickelter Verbände. Im Bereich des Umweltschutzes nehmen vor allem die Betriebe die Vollzugsaufgaben wahr. In spezifischen Fällen (komplexe Probleme, Wahrung

spezieller Interessen, öffentlicher Druck) wird der Vollzug auch an parastaatliche Gebilde delegiert. Da der Auf- und Ausbau der staatlichen Instanzen häufig unterentwickelt oder rudimentär ist, ergibt sich für die Wirtschaft keine Notwendigkeit, entwickelte Verbandsstrukturen für das Vollzugswesen zu schaffen. Zudem fehlen die notwendigen Anreize, die eine Verbandsbildung fördern könnten. In anderen Bereichen (Bildungswesen, Normsetzung, Landwirtschaft) sind die Verhältnisse anders gelagert, so dass sich spezifische, auf das Vollzugswesen spezialisierte Verbandsstrukturen im Verlauf der Zeit bilden konnten.



## LITERATURVERZEICHNIS

- . Ackermann Ch., 1979: Kooperation Staat-Wirtschaft, Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, DISP Nr.54, Juli 79
- . Ackermann Ch., 1981: Verordnungsrechtssetzung im Bereich des Umweltschutzes, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Umweltschutzpolitik, Nr. 21
- . Börlin M., 1981: Banken und Umweltschutz, Bank Vontobel Zürich
- . Bundi U., 1981: Gewässerschutz in der Schweiz, EAWAG, Paul Haupt Verlag Bern
- . Buser M., 1984a: Wirtschaftsverbände in der Schweizerischen Chemischen Industrie, Projektbericht Nationalfonds (in Vorbereitung)
- . Buser M., 1984b: Umweltschutzgesetzgebung und Wirtschaftsverbände: Fallstudie zur Bedeutung der Wirtschaftsverbände bei der Entstehung des Umweltschutzgesetzes, Soziologisches Institut der Universität Zürich
- . Buser M., Wildi W., 1981: Wege aus der Entsorgungsfalle, Report Nr.12 der Schweizerischen Energie-Stiftung, Zürich
- . Buser M., Wildi W., 1984: Das "Gewähr"-Fiasko: Materialien zum gescheiterten Projekt "Gewähr" der Nagra, Schweizerische Energie Stiftung
- . Bussmann W., 1981a: Gewässerschutz und kooperativer Föderalismus in der Schweiz, Verlag Paul Haupt, Bern
- . Bussmann W., 1981b: Träume und Schäume, Tages-Anzeiger-Magazin, Nr.36, 26.9.81
- . Bussmann W., 1981c: Vollzugsprobleme des Gewässerschutzes auf kantonaler Ebene, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaften, Umweltschutzpolitik, Nr. 21
- . Farago P., Ruf H., Wieder F., 1984: Wirtschaftsverbände in der Schweizer Nahrungsmittelindustrie, Projektbericht Nationalfonds
- . Gasche U.P., 1981: Bauern, Klosterfrauen, Alusuisse, Zytglogge Verlag Bern
- . Hotz B., 1979: Zusammenarbeit von Staat und Verbänden bei der Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben, DISP 54, Juli 79
- . Keller L., 1982: Gutachten betreffend einer möglichen Gesundheitsgefährdung durch schwermetallhaltige Staubimmissionen in der Umgebung des Stahlwerks von Roll, Gerlafingen, ökos - Beratergemeinschaft für angewandte Oekologie, Zürich
- . Lendi M., Nef R., 1979: Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat, DISP 54, Juli 79
- . Peter H., 1983: Aktuelle Probleme beim kantonalen Umweltschutz, Umweltschutz/Gesundheitstechnik, 9/83
- . Ruch A., 1981: Gemischtwirtschaftliche Träger des Gewässerschutzes - die ProRheno AG, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Umweltschutzpolitik, Nr. 21



-----  
PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE  
-----

EUI WORKING PAPERS :

- No. 1 : Jacques PELKMANS                   The European Community and the Newly Industrialized Countries
- No. 2 : Joseph H.H. WEILER               Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years
- No. 3 : Aldo RUSTICHINI                 Seasonality in Eurodollar Interest Rates
- No. 4 : Mauro CAPPELLETTI/  
David GOLAY                           Judicial Review, Transnational and Federal: Impact on Integration
- No. 5 : Leonard GLESKE                 The European Monetary System: Present Situation and Future Prospects
- No. 6 : Manfred HINZ                    Massenkult und Todessymbolik in der national-sozialistischen Architektur
- No. 7 : Wilhelm BURKLIN                The "Greens" and the "New Politics": Goodbye to the Three-Party System?
- No. 8 : Athanasios MOULAKIS           Unilateralism or the Shadow of Confusion
- No. 9 : Manfred E. STREIT              Information Processing in Futures Markets. An Essay on the Adequacy of an Abstraction
- No. 10: Kumaraswamy VELUPILLAI        When Workers Save and Invest: Some Kaldorian Dynamics
- No. 11: Kumaraswamy VELUPILLAI        A Neo-Cambridge Model of Income Distribution and Unemployment
- No. 12: Kumaraswamy VELUPILLAI  
Guglielmo CHIODI                    On Lindahl's Theory of Distribution
- No. 13: Gunther TEUBNER                Reflexive Rationalität des Rechts
- No. 14: Gunther TEUBNER                Substantive and Reflexive Elements in Modern Law
- No. 15: Jens ALBER                     Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1949-1977
- No. 16: Ian BUDGE                     Democratic Party Government: Formation and Functioning in Twenty-one Countries

- No. 17: Hans DAALDER Parties and Political Mobilization: An Initial Mapping
- No. 18: Giuseppe DI PALMA Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies
- No. 19: Richard S. KATZ Party Government: A Rationalistic Conception
- No. 20: Jürg STEINER Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross-National Level
- No. 21: Jens ALBER The Emergence of Welfare Classes in West Germany: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence
- No. 22: Don PATINKIN Paul A. Samuelson and Monetary Theory
- No. 23: Marcello DE CECCO Inflation and Structural Change in the Euro-Dollar Market
- No. 24: Marcello DE CECCO The Vicious/Virtuous Circle Debate in the '20s and the '70s
- No. 25: Manfred E. STREIT Modelling, Managing and Monitoring Futures Trading: Frontiers of Analytical Inquiry
- No. 26: Domenico Mario NUTI Economic Crisis in Eastern Europe - Prospects and Repercussions
- No. 27: Terence C. DAINTITH Legal Analysis of Economic Policy
- No. 28: Francis C. CASTLES/  
Peter MAIR Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements
- No. 29: Karl HOHMANN The Ability of German Political Parties to Resolve the Given Problems: the Situation in 1982
- No. 30: Max KAASE The Concept of Political Culture: Its Meaning for Comparative Political Research
- No. 31: Klaus TOEPFER Possibilities and Limitations of a Regional Economic Development Policy in the Federal Republic of Germany
- No. 32: Ronald INGLEHART The Changing Structure of Political Cleavages Among West European Elites and Publics
- No. 33: Moshe LISSAK Boundaries and Institutional Linkages Between Elites: Some Illustrations from Civil-Military Elites in Israel
- No. 34: Jean-Paul FITOUSSI Modern Macroeconomic Theory An Overview

- No. 35: Richard M. GOODWIN/  
Kumaraswamy VELUPILLAI Economic Systems and their Regulation
- No. 36: Maria MAGUIRE The Growth of Income Maintenance Expenditure in Ireland, 1951-1979
- No. 37: G. Lowell FIELD  
John Higley The States of National Elites and the Stability of Political Institutions in 81 Nations, 1950-1982
- No. 38: Dietrich HERZOG New Protest Elites in the Political System of West Berlin: The Eclipse of Consensus?
- No. 39: Edward O. LAUMANN  
David KNOKE A Framework for Concatenated Event Analysis
- No. 40: Gwen MOORE/  
Richard D. ALBA Class and Prestige Origins in the American Elite
- No. 41: Peter MAIR Issue-Dimensions and Party Strategies in the Irish Republic, 1948 - 1981: The Evidence of Manifestos
- No. 42: Joseph H.H. WEILER Israel and the Creation of a Palestine State. The Art of the Impossible and the Possible
- No. 43: Franz Urban PAPPI Boundary Specification and Structural Models of Elite Systems: Social Circles Revisited
- No. 44: Thomas GAWRON  
Ralf ROGOWSKI Zur Implementation von Gerichtsurteilen Hypothesen zu den Wirkungsbedingungen von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- No. 45: Alexis PAULY  
René DIEDERICH Migrant Workers and Civil Liberties
- No. 46: Alessandra VENTURINI Is the Bargaining Theory Still an Effective Framework of Analysis for Strike Patterns in Europe?
- No. 47: Richard A. GOODWIN Schumpeter: The Man I Knew
- No. 48: J.P. FITOUSSI/  
Daniel SZPIRO Politique de l'Emploi et Réduction de la Durée du Travail
- No. 49: Bruno DE WITTE Retour à Costa. La Primauté du Droit Communautaire à la Lumière du Droit International

- No. 50: Massimo A. BENEDETTELLI      Eguaglianza e Libera Circolazione dei Lavoratori: Principio di Eguaglianza e Divieti di Discriminazione nella Giurisprudenza Comunitaria in Materia di Diritti di Mobilità Territoriale e Professionale dei Lavoratori
- No. 51: Gunther TEUBNER      Corporate Responsibility as a Problem of Company Constitution
- No. 52: Erich SCHANZE      Potentials and Limits of Economic Analysis: The Constitution of the Firm
- No. 53: Maurizio COTTA      Career and Recruitment Patterns of Italian Legislators. A Contribution to the Understanding of a Polarized Political System
- No. 54: Mattei DOGAN      How to Become a Cabinet Minister in Italy: Unwritten Rules of the Political Game
- No. 55: Mariano BAENA DEL ALCAZAR/  
Narciso PIZARRO      The Structure of the Spanish Power Elite 1939-1979
- No. 56: Berc RUSTEM/  
Kumaraswamy VELUPILLAI      Preferences in Policy Optimization and Optimal Economic Policy
- No. 57: Giorgio FREDDI      Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government
- No. 58: Manfred E. STREIT      Reassessing Consumer Safety Regulations
- No. 59: Christopher HILL/  
James MAYALL      The Sanctions Problem: International and European Perspectives
- No. 60: Jean-Paul FITOUSSI      Adjusting to Competitive Depression. The Case of the Reduction in Working Time
- No. 61: Philippe LEFORT      Ideologie et Morale Bourgeoise de la Famille dans le Ménagier de Paris et le Second Libro de Famiglia, de L.B. Alberti
- No. 62: Peter BROCKMEIER      Die Dichter und das Kritisieren
- No. 63: Hans-Martin PAWLOWSKI      Law and Social Conflict
- No. 64: Marcello DE CECCO      Italian Monetary Policy in the 1980s
- No. 65: Giampaolo ROSSINI      Intraindustry Trade in Two Areas: Some Aspects of Trade Within and Outside a Custom Union
- No. 66: Wolfgang GEBAUER      Euromarkets and Monetary Control: The Deutschemark Case

- No. 67: Gerd WEINRICH  
On the Theory of Effective Demand under Stochastic Rationing
- No. 68: Saul ESTRIN/  
Derek C. JONES  
The Effects of Worker Participation upon Productivity in French Producer Cooperatives
- No. 69: Berc RUSTEM/  
Kumaraswamy VELUPILLAI  
On the Formalization of Political Preferences: A Contribution to the Frischian Scheme
- No. 70: Werner MAIHOFER  
Politique et Morale
- No. 71: Samuel COHN  
Five Centuries of Dying in Siena: Comparisons with Southern France
- No. 72: Wolfgang GEBAUER  
Inflation and Interest: the Fisher Theorem Revisited
- No. 73: Patrick NERHOT  
Rationalism and the Modern State
- No. 74: Philippe C. SCHMITTER  
Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice
- No. 75: Sheila A. CHAPMAN  
Eastern Hard Currency Debt 1970-83. An Overview
- No. 76: Richard GRIFFITHS  
Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its International Consequences, May 1945 - March 1951
- No. 77: Scott NEWTON  
The 1949 Sterling Crisis and British Policy towards European Integration
- No. 78: Giorgio FODOR  
Why did Europe need a Marshall Plan in 1947?
- No. 79: Philippe MIOCHE  
The Origins of the Monnet Plan: How a Transitory Experiment answered to Deep-Rooted Needs
- No. 80: Werner ABELSHAUSER  
The Economic Policy of Ludwig Erhard
- No. 81: Helge PHARO  
The Domestic and International Implications of Norwegian Reconstruction
- No. 82: Heiner R. ADAMSEN  
Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1951
- No. 83: Jean BOUVIER  
Le Plan Monnet et l'Economie Française 1947-1952
- No. 84: Mariuccia SALVATI  
Industrial and Economic Policy in the Italian Reconstruction

- No. 85: William DIEBOLD  
Trade and Payments in Western Europe in  
Historical Perspective: A Personal View  
by an Interested Party
- No. 86: Frances LYNCH  
French Reconstruction in a European Context
- No. 87: Gunther TEUBNER  
Verrechtlichung Begriffe, Merkmale, Grenzen,  
Auswege
- No. 88: Marina SPINEDI  
Les Crimes Internationaux de l'Etat dans les  
Travaux de Codification de la Responsabilité  
des Etats Entrepris par les Nations Unies
- No. 89: Jelle VISSER  
Dimensions of Union Growth in Postwar  
Western Europe
- No. 90: Will BARTLETT  
Unemployment, Migration and Industrialization  
in Yugoslavia, 1958-1977
- No. 91: Wolfgang GEBAUER  
Kondratieff's Long Waves
- No. 92: Elisabeth DE GHELLINCK,  
Paul A. GEROSKI  
Alexis JACQUEMIN  
Inter-Industry and Inter-Temporal Variations  
in the Effect of Trade on Industry Per-  
formance
- No. 93: Gunther TEUBNER  
Helmut WILLKE  
Kontext und Autonomie, Gesellschaftliche  
Selbststeuerung durch reflexives Recht
- No. 94: Wolfgang STREECK,  
Philippe C. SCHMITTER  
Community, Market, State- and Associations
- No. 95: Nigel GRIFFIN  
"Virtue Versus Letters": The Society of  
Jesus 1550-1580 and the Export of an Idea
- No. 96: Andreas KUNZ  
Arbeitsbeziehungen und Arbeitskonflikte im  
öffentlichen Sektor Deutschland und Groß-  
britannien im Vergleich 1914-1924
- No. 97: Wolfgang STREECK  
Neo-Corporatist Industrial Relations and  
the Economic Crisis in West Germany
- No. 98: Simon A. HORNER  
The Isle of Man and the Channel Islands -  
A Study of their Status under Constitutional,  
International and European Law
- No. 99: Daniel ROCHE  
Le Monde des Ombres
- No. 100: Gunther TEUBNER  
After Legal Instrumentalism?
- No. 101: Patrick NERHOT  
Contribution aux Débats sur le Droit Sub-  
jectif et le Droit Objectif comme Sources  
du Droit



- 84/102: Jelle VISSER  
The Position of Central Confederations in  
the National Union Movements
- 84/103: Marcello DE CECCO  
The International Debt Problem in the Inter-  
War Period
- 84/104: M. Rainer LEPSIUS  
Sociology in Germany and Austria 1918-1945.  
The Emigration of the Social Sciences and  
its Consequences.  
The Development of Sociology in Germany after  
the Second World War, 1945-1967
- 84/105: Derek JONES  
The Economic Performances of Producer Coop-  
erations within Command Economies: Evidence  
for the Case of Poland
- 84/106: Philippe C. SCHMITTER  
New-Corporatism and the State
- 84/107: Marcos BUSER  
Der Einfluß der Wirtschaftsverbände auf  
Gesetzgebungsprozesse und das Vollzugs-  
wesen im Bereich des Umweltschutzes





