

Zeitschrift: Diskussion : Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik
Herausgeber: Diskussion
Band: - (1988)
Heft: 5: Ökologie und Gewerkschaft

Artikel: Gesetze : von der Notwendigkeit zur Illusion
Autor: Buser, Marcos
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-584242>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 07.01.2026

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

GESETZE VON DER NOTWENDIGKEIT ZUR ILLUSION

MARCOS BUSER

Das Bedürfnis, soziale Anliegen und Probleme mit Hilfe von Gesetzen zu regeln, hat in der politischen Kultur der Schweiz Tradition. Vor allem Oppositionsparteien und Gewerkschaften haben auf diese Weise bedeutende soziale Errungenschaften gegen Erosionsprozesse abgesichert. Auch der Umweltschutz ist heute mit der Frage nach Sinn und Zweck von Gesetzen konfrontiert. Vor allem Umweltorganisationen und grüne Parteien, in den letzten Jahren vermehrt auch traditionelle Oppositionsparteien und Gewerkschaften, erhoffen sich durch ein verstärktes Engagement auf dieser Ebene, das Problem Umwelt in den Griff zu bekommen. Sobald aber grundlegende Interessen von Wirtschaft und Staat tangiert werden, erweist sich dieses Ansinnen als illusorisch. Denn auch geschriebenes Recht ist dehn- und formbar.

Die Frage nach Nutzen und Wirksamkeit von Gesetzen ist vor allem im Anschluss an die Umweltkrise gestellt und in den letzten Jahren untersucht worden. Drei Gesetze haben hierbei besondere Beachtung gefunden: Das Atomgesetz von 1959 beziehungsweise 1978, das Gewässerschutzgesetz von 1971 und das Umweltschutzgesetz von 1983. So unterschiedlich die Geschichte ihrer Entstehung auch verlief, alle drei Gesetze haben vieles gemeinsam. Und einige wichtige Gemeinsamkeiten stim-

men denn auch nachdenklich.

KOMMISSIONEN: EXPERTEN FÜR DIE ATOM-ENERGIE UND VERBÄNDE
Gesetze und deren Ausführungsverordnungen werden von Expertenkommissionen vorbereitet. Nicht zufällig sitzen in diesen Kommissionen eine Überzahl von VertreterInnen von Wirtschaftsverbänden und Firmenangehörigen sowie offiziell anerkannte ExpertInnen und HochschulprofessorInnen ein, wogegen die Gewerkschaften, Umwelt- und KonsumentInnen-Organisationen anteilmässig schwach vertreten sind. Auffällig sind hierbei die häufig engen institutionellen und persönlichen Bindungen zwischen Wirtschaft, Staat und Hochschule. Die Verflechtungen zwischen diesen Gruppen ermöglichen es, Gesetze und Verordnungen in «genehmer» Art und Weise vorzubereiten. Wo dies nicht gelingt, sorgen Vernehmlassungsverfahren, Interessenverbände und das von VerbandsvertreterInnen durchsetzte Parlament dafür, dass unliebsame Entwürfe wieder aus dem Verkehr gezogen werden. Dieses Schicksal ereilte beispielsweise den relativ konsistenten ersten Entwurf eines Umweltschutzgesetzes – den so genannten Schürmann-Entwurf. In der Regel vermag aber die berühmt-berüchtigte helvetische Konkordanzpolitik solchen «Unfällen» vorzubeugen.

**GESETZE
ALS SPIEGELBILD
POLITISCHER PROZESSE**
Gewissensmassen widerspiegeln Zustandekommen und Inhalt von Gesetzen das Ausmass der gerade praktizierten politischen Kultur. Weitgehender Konsens zu gesellschaftlich diskutierten Problemen drückt sich in inhalt-

lich schwachen Gesetzen aus. Das Atomgesetz von 1959, welches im Zeitalter des Enthusiasmus zustande kam, enthielt etwa keine Regelung zum Problem der radioaktiven Abfälle. Ebenso genügte zu dieser Zeit eine einfache polizeiliche Bewilligung, um ein Atomkraftwerk zu bauen – eine paradoxe Situation, wenn man bedenkt, dass ein «Marzilibähnchen» hinter dem Bundeshaus oder jeder Sesselift einer Konzession bedurften.

Dagegen führt politischer Druck – sofern er Unterstützung auf einer breiten gesellschaftlichen Basis findet – zu normativ stärkeren Gesetzen. Staat und Interessengruppen sind dann zu Konzessionen bereit. Der starke grüne Druck vor den eidgenössischen Parlamentswahlen im Oktober 1983 bewirkte, dass ein – nicht gänzlich zahnloses – Umweltschutzgesetz zustande kam. So räumte das Parlament etwa den Umweltorganisationen ein Beschwerderecht bei Umweltverträglichkeitsprüfungen ein, das sie zur Einsprache berechtigt. Der aus der Opposition gegen Kaiserangst erwachsene nationale Widerstand gegen die Atomenergie führte 1978 zum Erlass eines Bundesbeschlusses, der das Atomgesetz von 1959 beträchtlich verschärfte – allerdings nur so lange, bis der Widerstand wieder auseinanderbröckelte.

ABSCHWÄCHUNG UND AUSHÖHLUNG VON GESETZEN

Denn Gesetze, die den fest verankerten Prinzipien staatlicher Politik und den Anliegen einflussreicher Interessenverbände zuwiderlaufen, vermögen ihre Substanz nicht über längere Zeit zu wahren. Schliesslich ist ein Gesetz nur ein Gerüst, das in nachgelagerten Verfahren – durch Verordnungen und Vollzugs-

massnahmen – konkret ausgestaltet wird. Da die Gesetzgebung selber noch im Rampenlicht der Berichterstattung steht und somit einer «moralischen» Aufsicht durch die Gesellschaft untersteht, werden Staat und Interessengruppen in dieser Phase Zugeständnisse machen, die nicht ihren wirklichen Absichten entsprechen. Die nachgelagerten Stufen zur Ausgestaltung und zum Vollzug eines Gesetzes jedoch entziehen sich weitgehend der öffentlichen Kontrolle. An dieser Stelle setzen die vorerst in den Hintergrund gedrängten Interessen von Staat und Wirtschaft wieder ein.

Marcos Buser

Mythos «Gewähr»

Dies ist kein weiterer geologisch-technischer Bericht über den Atommüll, sondern die Aufarbeitung des Problems aus historischer und gesellschaftlicher Perspektive. Die Dokumentation beschreibt die Entwicklung der Atomtechnologie in der Schweiz von 1945 bis heute aus dem Blickwinkel der radioaktiven Abfälle heraus. Unsere moderne hochtechnisierte Gesellschaft setzt sich in immer stärkerem Mass Gefahren mit Langzeitcharakter aus. Fatal ist insbesondere, dass die Langzeitfolgen beispielsweise der Atomtechnik oder der Gentechnik in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung nicht oder höchstens am Rande berücksichtigt und gesellschaftlich nicht ausdiskutiert wurden und werden. Dabei waren zumindest die wesentlichen Folgen der Atomtechnologie von allem Anfang an sichtbar. Doch diese Gefahren schienen abstrakt, lagen in vermeintlich ferner Zukunft oder wurden bewusst beiseite geschoben.

Marcos Buser, *Mythos «Gewähr»*, April 1988, 224 Seiten, A5-Format, broschiert. Herausgeberin und Vertrieb: SES (Schweiz. Energie-Stiftung), Sihlquai 67, 8005 Zürich. Preis: 20 Franken, SES-Mitglieder 17 Franken.

In einen gut abgeschirmten, oftmals wenig transparenten Freiraum eingebettet, gelingt es ihren ExponentInnen, unliebsame Regelungen schrittweise wieder umzufordern und wenn notwendig sogar völlig umzustossen. Im Falle der Atomgesetzgebung ist es auf diese Weise etwa gelungen, die vielversprechend formulierten Vorschriften und Auflagen bezüglich der Endlagerung radioaktiver Abfälle völlig auszuhöhlen und umzustossen. Heute ist zu befürchten, dass die hart erkämpfte Umweltverträglichkeitsprüfung ein ähnliches Schicksal erleidet. Die Vollzugskrise dauert an – gesetzliche Vorschriften, die seit Jahren in Kraft stehen, werden nicht ausgeführt. Die im Gewässerschutzgesetz von 1973 verankerte Pflicht zur Sanierung von Deponie-Altlasten innerhalb zweier Jahre etwa ist bis heute mehrheitlich ein Stück Papier geblieben.

GESETZE – AN DER WIRKLICHKEIT VORBEI?

Zu Sorgen Anlass geben aber nicht nur die gut eingespielten Mechanismen der Gesetzesverwässerung oder die schon lange bekannte Vollzugskrise. Die rapide technische Entwicklung stellt die Gesetzgebung vor schier unlösbare Probleme, denn bis die Notwendigkeit von gesetzlichen Regelungen erkannt, ein Verfassungsartikel vorbereitet und abgesegnet ist, ein Gesetz die vorgesehnen institutionellen und parlamentarischen Hürden hinter sich hat, die Ausführungsverordnungen und der Vollzug geregelt sind und spielen, ist der Sachzwang bereits geschaffen oder das Unglück schon da. Im Zeitalter der Atom- und Gentechnik verfehlt die traditionelle Gesetzgebung ihre Rolle als Garantin für Sicherheit und Wohlergehen.

Fatal wirkt sich vor allem aus, dass Gefahren und Langzeitfolgen neuer Technologien nicht in einem frühen Stadium der Technikentwicklung berücksichtigt und gesellschaftlich ausdiskutiert werden. Leider werden die Gefahren und Folgen solcher Technologien gesellschaftlich erst wahrgenommen, wenn das Ausmass der Bedrohung für eine breitere Öffentlichkeit erlebbar geworden ist. Dann aber helfen Gesetze nicht sehr weit. Was wir brauchen, ist eine vorbeugende Gesetzgebung, die auch Fehlentwicklungen frühzeitig unterbinden kann. Vor allem gehört hierzu, dass die Entwicklung der Technik der kulturellen Lernfähigkeit einer Gesellschaft angepasst wird. Dies wiederum wirft die Frage nach einer gesellschaftlichen Kontrolle der Forschung und deren Anwendung in Wirtschaft und Industrie auf. Denn ohne eine reelle gesellschaftliche Mitbestimmung bei der Technologie-Entwicklung bleibt jedes Gesetz Flickwerk. ■

welt schwer schädigen könnten, zu besonderen Sicherheitsvorschriften verpflichtet.

Eine solche Ausführungsverordnung zur Verhütung von Unfällen und Katastrophen war in der Schweiz schon immer geplant. Dies schon deshalb, weil es in den angrenzenden Ländern solche Verordnungen gibt, so für die EG-Länder die sogenannte «Seveso-Richtlinie» von 1982 und die Deutsche Störfallverordnung von 1980. In der Schweiz zog sich die Ausarbeitung einer solchen Verordnung, wie so manches, in die Länge. Nach der Brandkatastrophe von Schweizerhalle vom 1. November 1986 wurde ihre Bearbeitung dann vorgezogen – ja der Erlass einer Störfallverordnung ist die Antwort der offiziellen Schweiz auf den 1. November. Schon im Frühjahr 1987 wurde so eine Expertenkommission gebildet, welche bis zum Sommer 1988 Bundesrat Cotti einen Entwurf vorlegen soll.

Heute zeichnet sich dieser Verordnungsentwurf, welcher wohl im Herbst 88 in die Vernehmlassung gehen wird und der sich nicht grundlegend von entsprechenden Verordnungen in anderen Ländern unterscheidet, in Umrissen ab. Wer in seinem Betrieb gefährliche Stoffe, welche nach bestimmten Kriterien festgelegt werden, über bestimmte «kritische» Mengen hinaus produziert, lagert oder sonstwie verwendet, hat seinen Betrieb der Vollzugsbehörde in den Kantonen zu melden. Aufgrund der Meldung, welche eine erste Einschätzung des Gefahrenpotentials ermöglicht, kann die Vollzugsbehörde eine Risikoanalyse bzw. Risikobeurteilung anordnen, die der Betreiber der Anlage zu erstellen und der Behörde vorzulegen hat. ■

Die Vollzugsbehörde hat aufgrund verschiedener Risikobeurteilungen die Möglichkeit, auch lokale und regionale Risikokonzentrationen festzustellen und zu beurteilen und kann gemäss der Verordnung die nötigen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit anordnen und deren Durchführung inspizieren. Es ist sodann Sache der Vollzugsbehörde, Risikobeurteilungen und getroffene Massnahmen einer breiteren Öffentlichkeit vorzulegen.

Die VertreterInnen der Gewerkschaften und der Umweltorganisationen in der Expertenkommission haben vor allem zu drei Problembe reichen Stellungnahmen und Vorschläge eingereicht:

1. Zur Verankerung von Informations- und Mitspracherechten der ArbeitnehmerInnen, Betriebskommissionen und Gewerkschaften im Rahmen der geplanten Verordnung.

2. Zum Einbezug biotechnologischer Anlagen in die Störfallverordnung.

3. Zum Problem der Offenlegung der Risikobeurteilung und der behördlichen Kontrollmassnahmen gegenüber der Öffentlichkeit und interessierten Verbänden, zum Beispiel Gewerkschaften.

Wie weit diese Anliegen Eingang in die Verordnung finden, steht noch nicht definitiv fest. Es wird aber von diesen Punkten abhängen, ob eine moderne und zeitgemäss Verordnung entstehen wird, welche ArbeitnehmerInnen und die Öffentlichkeit einbezieht oder ob traditionsgemäss das Vermindern der Risiken den Unternehmern und den Behörden allein übertragen wird. Es wird dann klar beurteilt werden können, ob es beim Erlass einer «Störfallverordnung» um mehr geht als um eine politische Alibiübung als Nachgefecht von Schweizerhalle. ■

EINE STÖRFALLVERORDNUNG FÜR DIE SCHWEIZ

HANS SCHÄPPI

Bei der vorgesehenen «Störfallverordnung» handelt es sich um eine Ausführungsverordnung des Umweltschutzgesetzes (USG), welches in Artikel 10 den «Katastrophenschutz» regelt. Nach diesem Artikel werden die Betreiber von Anlagen, welche bei «ausserordentlichen Ereignissen» den Menschen oder die Um-