Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **37 (1980)**

Heft 6

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-781890

Nutzungsbedingungen

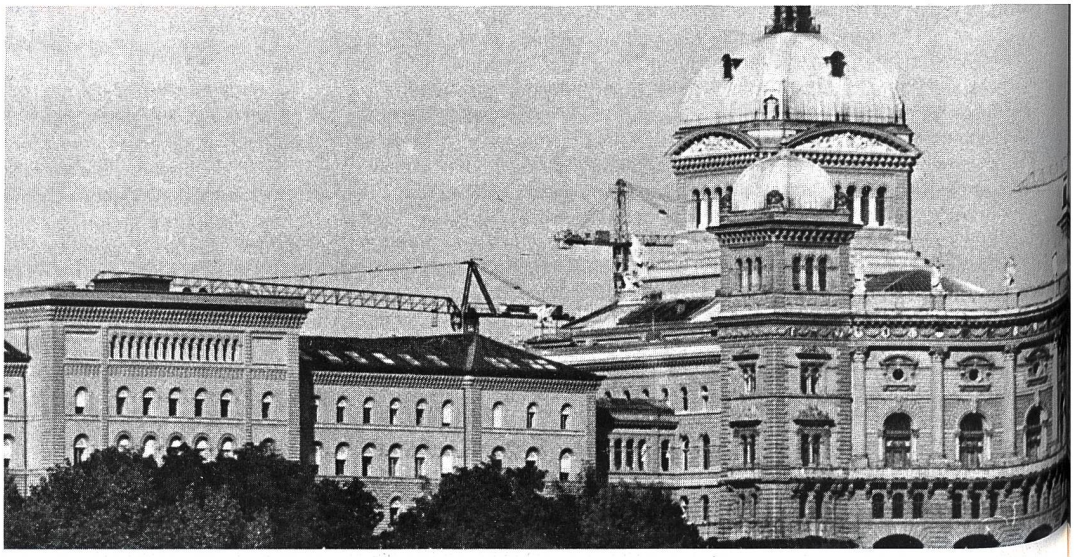
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch



Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979

1. Zum Werdegang des Umweltschutzgesetzes

Das Anliegen, die Natur zu schützen, ist alt; vom Schutz der Umwelt spricht man jedoch erst seit knapp zehn Jahren. Eine eigentliche Umweltschutzbewegung entstand im Rahmen des europäischen Naturschutzjahres von 1970. So konnte 1971 in einer Volksabstimmung der Auftrag zum umfassenden Schutz der Umwelt mit überwältigendem Mehr in der Bundesverfassung verankert werden. Der in der Folge ausgearbeitete Gesetzesentwurf ging nicht nur gesetzestechnisch teilweise völlig neue Wege, er war auch gewissermassen als «Übergesetz» konzipiert, was zu heftiger Kritik führte. Der verwaltungsintern entwickelte zweite Entwurf beschränkte sich auf die traditionellen Bereiche des Immissionsschutzes und ging inhaltlich viel weniger weit. Der zur parlamentarischen Beratung vorgelegte Entwurf baut darauf auf, hat jedoch – bedingt durch die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens – einige verschärfende Modifikationen erfahren.

2. Grundzüge des Entwurfs

2.1 Aufbau des Umweltschutzgesetzes

Der vorliegende Entwurf besteht aus 57 Artikeln gegenüber nur 48 der zur Vernehmlassung gelangten Fassung. Unter dem ersten Titel werden der Gesetzeszweck und einzelne wichtige Grundprinzipien festgehalten. Hier sind auch die Bestimmungen über die sogenannte Umweltverträglichkeitsprüfung und die Aufklärung der Bevölkerung untergebracht. Information der Öffentlichkeit ist beim Schutz der Umwelt besonders wichtig – ohne breiten Konsens lässt sich dieses Anliegen auf breiter Basis kaum durchsetzen. Der zweite Titel widmet sich der Begrenzung der Umweltbelastung: Reinhaltung der Luft, Lärmbekämpfung, umweltgefährdende Stoffe und Abfallbewirtschaftung. Der dritte Titel ordnet den Vollzug, Förderungsmassnahmen und Verfahrensfragen, während sich der vierte mit

plan
Aus dem Bundeshaus

den Strafbestimmungen befasst und der fünfte schliesslich die Schlussbestimmungen enthält, das heisst Übergangsbestimmungen und Änderungen bestehender Bundeserlasse.

2.2 Konzeption des Umweltschutzgesetzes

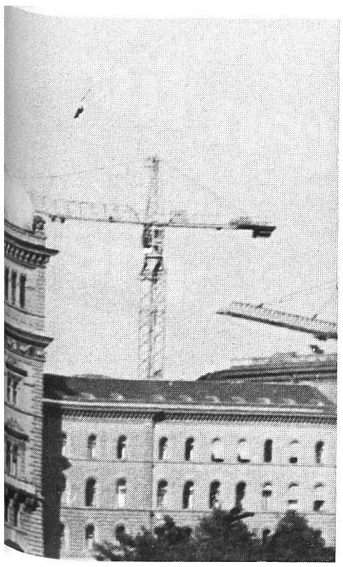
Dem Gesetzesentwurf liegt ein Konzept mit doppelter Wirkungsabsicht zugrunde: zum einen sind alle möglicherweise schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu begrenzen, zum andern sind Umweltschäden durch Massnahmen zu verhindern bzw. zu beheben. Wenn jede Einwirkung auf die Umwelt – entsprechend dem Vorsorgeprinzip – so gering wie möglich zu halten ist, können Behörden Schutzmassnahmen verordnen, ohne dass eine konkrete Gefährdung der Umwelt vorliegen muss. Man glaubt damit zu verhindern, dass die von verschiedenen menschlichen Tätigkeiten ausgehenden Umweltbelastungen je die Grenze des lästigen oder gar schädlichen Ausmasses erreichen. Wo diese Schwelle bereits überschritten ist, werden über die blosse Vorsorge hinaus strengere Massnahmen angeordnet, um ein Mindestmass an Umweltqualität zu garantieren. Im Bereich der Luftreinhaltung werden beispielsweise verschärfte Bekämpfungsmassnahmen an der Quelle gefordert (Verschärfung der Emissionsgrenzwerte), wenn die von Behörden festgelegten und nun für sie verbindlichen Gesamtbelastungsgrenzen (Immissionsgrenzwerte) erreicht zu werden drohen. Diese Doppelstrategie soll über die im Entwurf behandelten Teilbereiche hinaus auch in allen anderen Fällen gelten, wo (gestützt auf ein Bundesgesetz) umweltrelevante Vorschriften erlassen wurden oder künftig erlassen werden.

2.3 Grundsätze des Umweltschutzgesetzes

Insbesondere unter dem ersten Titel werden die für das Gesetz wegleitenden Grundsätze formuliert: Gemäss dem Verursacherprinzip sind Kosten für das Vermeiden oder Beheben von Schäden nicht von der Allgemeinheit zu tragen, wenn deren Entstehung eindeutig einem bestimmten Verursacher zuzurechnen ist. Gemäss dem bereits erläuterten Vorsorgeprinzip ist alles zum Schutze der Umwelt Zumutbare vorzukehren, auch wenn im konkreten Einzelfall eine Umweltgefährdung noch gar nicht nachgewiesen ist. Des weitern wird die Pflicht zur ganzheitlichen Betrachtung aller Umweltbelastungen verankert. Umwelteinwirkungen sollen also nicht isoliert, sondern in ihrem Zusammenhang mit anderen Einwirkungen beurteilt werden – diesem Grundsatz will vor allem die Umweltverträglichkeitsprüfung gerecht werden, welche auf Grossprojekte angewandt werden soll. Das Wettbewerbsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, durch Umweltschutzverpflichtungen keine Wettbewerbsverzerrungen zu schaffen, also auch zu verhindern, dass jemand durch den Betrieb umweltbelastender Anlagen Wettbewerbsvorteile geniesst. Gemäss dem Kooperationsprinzip hat die Verwaltung Aussenstehende am Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen; umgekehrt ergibt sich für die von einer Massnahme Betroffenen die Pflicht, durch ihre Mithilfe – Datenbereitstellung usw. – den Behörden einen sachgerechten Entscheid zu ermöglichen. Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips ist es, dass staatliche Zwangsmassnahmen nicht in jedem Fall als erstes und einziges Mittel zur Verwirklichung des Umweltschutzes vorgesehen sind. Bei den Vorschriften über umweltgefährdende Stoffe wird zum Beispiel sehr stark auf eine Selbstkontrolle der Hersteller und Importeure abgestellt.

2.4 Zu den Regelungen der einzelnen Teilbereiche

Im Bereiche des klassischen Immissionsschutzes (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Schutz vor Er-



schütterungen und Strahlen) sind primär Massnahmen an der Quelle vorgesehen: Emissionsgrenzwerte, Bau-, Ausrüstungs- und Betriebsvorschriften, aber auch Typenprüfungen. Emissionen sollen entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit minimiert werden – zu realisieren ist, was technisch und betrieblich möglich, was wirtschaftlich tragbar ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Können dadurch die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, werden die Massnahmen an der Quelle verschärft. Für umweltgefährdende chemische Stoffe hat die erwähnte Selbstkontrolle zu garantieren, dass nur umweltverträgliche Produkte verkauft werden. Deren umweltschonende Verwendung wird durch die Pflicht zur Beigabe von Gebrauchsanweisungen gewährleistet, welche für den Konsumenten verbindlich sind. Als gefährlich erkannte Stoffe können durch den Bundesrat mit Vorschriften belegt werden, die bis zum Verbot reichen können. Für Abfälle wird die bisher im Gewässerschutz geltende Ordnung ausgebaut. Siedlungsabfälle zu beseitigen ist Sache der Kantone, bei anderen Abfällen ist jedermann – im Sinne des Verursacherprinzipes – verpflichtet, diese sinnvoll wiederzuverwenden oder schadlos zu beseitigen. Verpackungen von Massengütern kann der Bundesrat verbieten, wenn sie zu unverhältnismässigen Abfallmengen führen oder die Verwertung der Abfälle erheblich erschweren; die Wiederverwendung bestimmter Produktarten (z. B. Flaschen) kann ausdrücklich verlangt werden. Zur Lösung der schwerwiegenden Probleme, welche die Beseitigung speziell gefährlichen Sondermülls stellen, wird der Bundesrat ermächtigt, ordnend einzugreifen. Bestimmungen zum Schutze besonders wertvoller Lebensgrundlagen für Tier- und Pflanzenwelt (Riedgebiete, Moore usw.) werden im vorgelegten Entwurf in der Form einer Ergänzung des Natur- und Heimatschutzgesetzes vorgeschlagen.

2.5 Vollzugs-, Straf- und Schlussbestimmungen

Grundsätzlich liegt der Vollzug des Umweltschutzgesetzes bei den Kantonen. Dem Bund vorbehalten ist der Vollzug jener Vorschriften, die nur gesamtschweizerisch sinnvoll durchgesetzt werden können. Um die Aufgaben der Kantone zu erleichtern, sind verschiedene Bundesbeiträge vorgesehen – zum Beispiel für Schallschutzmassnahmen entlang von Strassen. Die Vollzugsordnung berücksichtigt das Bestehende: bisher zuständige Behörden erhalten auch nach dem neuen Gesetz Vollzugskompetenz, auf neue Verwaltungsorganisationen und Bewilligungsverfahren wird in der Regel verzichtet. Neu ist lediglich die vorgesehene Typenprüfung und die Verpflichtung der Kantone, spezielle Umweltschutzfachstellen einzurichten. Die fahrlässige Verletzung von Vorschriften des Umweltschutzgesetzes wird mit Bussen bis zu Fr. 20 000.– bestraft. Vorsätzliche Verletzung kann mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bestraft werden, bei schwerer Gefährdung von Menschen oder Umwelt ist die Strafe Gefängnis nicht unter sechs Monaten. Der vorliegende Gesetzesentwurf impliziert zum Teil geringfügige Änderungen an fünf Bundesgesetzen. Zu erwähnen ist eine Änderung des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag. Danach sollen diese Finanzmittel nun auch für Lärmschutzmassnahmen entlang der Strassen eingesetzt werden können. Hinsichtlich der für die Wirtschaft anfallenden Kosten wird von einer zusätzlichen, durch das Gesetz bewirkten finanziellen Belastung von 0,2 bis 1 % des Bruttosozialproduktes gesprochen – es sind also nur sehr grobe Schätzungen möglich.

3. Vergleich zum Vorentwurf

Gegenüber dem zur Vernehmlassung aufgelegten Entwurf unterscheidet sich die vorliegende Fassung in einigen wesentlichen Punkten.

So ist der Zweckartikel genereller gefasst worden, indem man auf eine Aufzählung belastender Einwirkungen verzichtet hat. Das Verursacherprinzip ist neu als Kostenzurechnungsprinzip formuliert worden, während es im Vorentwurf noch in der Form einer Verhaltensmaxime erschien. Neu hinzugekommen sind Bestimmungen über die Wärmeisolation von Gebäuden. Dabei handle es sich um einen Vorgriff auf die künftige Energiegesetzgebung. Man will jetzt schon dem sachbedingten Zusammenhang zwischen Gebäudeheizung, Wärmeisolation und Schallschutz Rechnung tragen. Neu sind auch Vorschriften, Biotope gegen technische Eingriffe wie zum Beispiel Strassenbauten besser zu schützen, das heisst zu retten oder nachträglich wiederherzustellen. Wesentliche Änderungen hat das im Vorentwurf erstmals vorgestellte Instrument «Umweltverträglichkeitsprüfung» erfahren. Es soll nicht nur auf staatliche Vorhaben, sondern auch auf Grossvorhaben der Privatwirtschaft Anwendung finden. Umweltschutzorganisationen soll in bezug auf dieses Instrument ein Beschwerderecht eingeräumt werden. Anderseits ist eine Einschränkung aufgenommen worden, indem Bericht und Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung nur eingesehen werden können, «soweit nicht überwiegende Interessen die Geheimhaltung erfordern».

Hinsichtlich umweltgefährdender Stoffe wurde die Generalvollmacht, Vorschriften zu erlassen, auf Stoffe eingeschränkt, «die aufgrund ihrer Eigenschaften, Verwendungsart oder Verbrauchsmenge die Umwelt oder mittelbar den Menschen in besonderem Masse gefährden können». Auf eine diskriminierende Auflistung solcher Stoffe wurde jedoch nicht verzichtet. Gemäss Vorentwurf haftete der für die Gebrauchsanweisung Verantwortliche für Schäden, die als Folge einer falschen oder ungenügenden Gebrauchsanweisung entstanden. Im vorliegenden Entwurf hat man diese Regelung fallenlassen, um für den entsprechenden Teil der sogenannten Produktehaftpflicht, die international zu regeln ist, keine Präjudizien zu schaffen. Bereits am Vorentwurf wurde bemängelt, dass die generelle Pflicht zur Auskunftserteilung übermässig weit gehe. In der heute zur Diskussion stehenden Fassung wurde diese Auskunftspflicht noch auf Stoffe ausgedehnt, die erstmals in Verkehr gebracht werden sollen. Sollten beispielsweise Stoffbilanzen erstellt werden, sind unter Umständen laufend und periodisch umfangreiche Messungen notwendig. Eine Überforderung der Wirtschaft mit solch unproduktiven Arbeiten sollte vermieden werden. Bei Festlegung der Auskunftspflicht in Einzelfällen kommentiert der Bundesrat, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei bei der Anwendung dieser Bestimmung in besonderem Masse zu berücksichtigen. Es scheint dann aber nur billig zu sein, diesen Grundsatz allgemeiner – dem Verursacherprinzip gleichgestellt – unter dem ersten Titel des Gesetzes (Grundsätze und allgemeine Bestimmungen) zu verankern und nicht erst im zweiten Titel unter dem Abschnitt «Emissionen» aufzuführen.

4. Würdigung

Ein Gesetz zum Schutze der Umwelt hat einen derart komplexen Problembereich zu ordnen, dass die Regelungen notwendigerweise allgemein gehalten werden müssen. Tatsächlich handelt es sich beim vorliegenden Entwurf weitgehend um ein Vollmachtengesetz. Bekanntlich aber «sitzt der Teufel im Detail»: auf welcher Höhe beispielsweise ein Immissionsgrenzwert für einen bestimmten Schadstoff festgelegt werden soll, wird Streitgegenstand der Experten sein. Gemäss bundesrätlicher Botschaft sind sie «unabhängig von der technischen Realisierbarkeit und wirtschaftlichen Tragbarkeit» derart festzulegen, dass ein ausreichender Schutz des Menschen und seiner Umwelt gewährleistet sei. Wann aber ist dieser Schutz ausreichend, wenn es um die Beurteilung von Langzeitwirkungen geht, wenn meteorologische Launen und anderes mehr berücksichtigt werden sollten? Behörden aber haben zu entscheiden. Setzen sie einen zu tiefen Wert fest, werden unnötig scharfe Emissionsgrenzwerte folgen und möglicherweise allzu viele Anlagen als sanierungsbedürftig kennzeichnen. So ist verständlich, dass die mit dem Gesetz verbundenen Kosten für die Wirtschaft in so groben Grenzen angegeben werden. Ob das Umweltschutzgesetz in der derzeitigen Form wirtschaftlich tragbar sein wird, hängt wesentlich von den Ausführungsvorschriften auf der Verordnungsstufe und der Anwendungspraxis ab, vom Vertrauen zwischen Behörden und Betroffenen. Grundsätzen wie dem Verhältnismässigkeitsprinzip sollte jedenfalls ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt werden. Der Schutz der Umwelt tut not – deren Belastung steigt allzeit. Das vorgelegte Gesetz bedarf jedoch noch einiger Retouchen, um als praktikables und wirksames Instrument den Lebensraum des Menschen nachhaltig schützen zu helfen.