

Der neue Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz

Autor(en): **Fleiner, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **96 (1978)**

Heft 29

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-73718>

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.

Gefährlichkeit durch Entsorgung beheben lasse, so sei dies keineswegs in bezug auf die Umwelt gewährleistet. Hier stellen sich noch zahlreiche ungelöste Probleme, vor allem angesichts der grossen Zahl chemischer Substanzen, die sich zurzeit im Handel befinden (zwischen 20000 und 50000), die jährlich um 500 bis 2000 Produkte erweitert werden. Über die Öko-Toxikologie dieser Stoffe wisse man heute noch recht wenig. Es müssen also zuerst diesbezügliche Methoden entwickelt werden.

Nach Gysin handelt es sich beim vorliegenden Entwurf keineswegs nur um ein Immissionschutzgesetz, denn neben

den Immissionen geht es auch um die *Sicherheit der chemischen Stoffe für Mensch und Umwelt*. Wenn dies heute auch nur ein bescheidener Anfang darstellt, so ist es doch sinnlos, auf den Stereo-Fernsehapparat zu warten und darüber die gewöhnliche Television zu verpassen. Auch wenn in zwanzig oder fünfzig Jahren das Gesetz stümperhaft anmuten sollte, so müssen wir doch heute beginnen. Das lässt sich nicht in Juristenhirnen ausbrüten. Wissenschaftler und Techniker müssen mit den Versuchen beginnen, meinte Gysin. Auch wenn die Mittel vorhanden wären, wird es noch Jahre dauern.

Kurt Meyer

Der neue Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz

Von Thomas Fleiner, Marly

Die verfassungsrechtliche Grundlage

Kompetenz und Auftrag

Jede Umweltschutzgesetzgebung unseres Landes muss vom Verfassungsauftrag ausgehen, der in Art. 24septies formuliert ist. Welches sind die wesentlichen Elemente dieses Verfassungsauftrages?

Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundeskompetenzen enthält der Art. 24septies BV nicht nur eine Kompetenzübertragung an den Bund, sondern auch einen klaren *Auftrag* an den Bundesgesetzgeber. Der Bund ist nicht nur befugt, Vorschriften über den Schutz der Umwelt zu erlassen, er ist nach Art. 24septies BV dazu verpflichtet. Der Auftrag richtet sich allerdings an den Gesetzgeber und nicht unmittelbar an ein Verfassungsgericht. Mit anderen Worten: der Auftrag, der in der Verfassung zugrunde gelegt ist, bedarf der Konkretisierung durch das Gesetz. Art. 24septies schafft kein unmittelbar anwendbares Grundrecht auf Umweltschutz. Andererseits kann der Gesetzgeber angesichts des klaren Auftrages von Art. 24septies nicht untätig bleiben, er ist von Verfassung wegen zum Erlass von Umweltschutzrecht verpflichtet.

Verfassungsrechtliche Prioritäten

Der Verfassungsgesetzgeber hat in Art. 24septies dem Bund nicht einfach eine umfassende Kompetenz zur Regelung des Umweltrechtes übertragen, er hat mit dem Auftrag auch gleichzeitig *Schwerpunkte* gesetzt. Der Bund muss nämlich insbesondere die *Luftverunreinigung* und den *Lärm* bekämpfen. Jedes Umweltschutzrecht muss sich an diese in der Verfassung zugrunde gelegte Priorität halten. Luftverunreinigung und Lärm müssen wegen der Verfassung Schwerpunkte eines neuen Umweltschutzrechtes bilden.

Die Schutzobjekte

Eine weitere Analyse des Verfassungsauftrages ergibt, dass der Gesetzgeber ein Gesetz erlassen muss, das *zwei Schutzobjekte* enthält: Der *Schutz des Menschen* und der *Schutz der natürlichen Umwelt*. Sowohl der Mensch wie auch die natürlich gewachsene Umwelt müssen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen geschützt werden. Dabei muss die Umwelt stets auch zum Menschen, den es letztlich zu schützen gilt, in Beziehung gebracht werden. Alles, was mittelbar oder unmittelbar, kurzfristig oder langfristig über die Veränderung der natürlichen Umwelt den Menschen schädigen kann, muss vom Gesetzgeber bekämpft werden. Der Verfassungsgesetzgeber geht also von einem recht weiten Begriff der Umwelt aus. Zur Umwelt, die es zu schützen gilt, gehören alle natürlich gewachsenen Dinge, die sich letztlich in irgendeiner Weise auf den Menschen auswirken können.

Zu schützen sind diese natürlich gewachsenen Dinge allerdings nur vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Erhaltung beispielsweise von Rohstoffen, z.B. Erdöl, kann nicht als Aufgabe im Sinne von Art. 24septies BV betrachtet werden. Aus diesem Grunde verzichtet der Entwurf zum neuen Umweltschutzgesetz darauf, die sparsame Verwendung von Rohstoffen, z.B. beim Energieverbrauch zu regeln. Die sparsame Verwendung der Energie gehört nicht in erster Linie zum Umweltschutzrecht, sondern zum Energierecht.

Aufgabenverteilung

Schliesslich geht der verfassungsrechtliche Auftrag von einer bestimmten Vorstellung über die *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen* aus. Abs. 2 von Art. 24septies begründet einmal eine Vermutung zugunsten des Vollzugsrechts der Kantone. Wenn der Vollzug nicht im Gesetz ausdrücklich dem Bund übertragen wird, sind die Kantone für den Vollzug zuständig. Abs. 2 enthält aber nicht nur eine Gesetzesvermutung, er geht vielmehr von einem Grundkonzept über die Aufgabenverteilung von Bund und Kantonen aus. Der Gesetzgeber soll den Vollzug dem Bunde nur dort übertragen, wo dies für die Verwirklichung der Aufgabe unerlässlich ist. Grundsätzlich soll der Vollzug — wenn immer möglich — bei den Kantonen bleiben.

Nullwachstum?

Der verfassungsrechtlichen Entstehungsgeschichte von Art. 24septies lässt sich entnehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber mit dem neuen Umweltschutzartikel *keine grundlegende Veränderung unseres Staats- und Wirtschaftssystems* vornehmen wollte. Art. 24septies ist kein Hebelarm zur Ausserkraftsetzung von verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie Handels- und Gewerbefreiheit, Eigentumsgarantie usw. Art. 24septies soll sich vielmehr in das bestehende Rechts- und Verfassungssystem einfügen und eine Grundlage dafür bilden, bestehende Lücken im Umweltschutzrecht auszufüllen und das bereits vorhandene bestehende Umweltschutzrecht auf ein einheitliches Konzept zu koordinieren.

Das neue Umweltschutzrecht soll also auf dem bereits bestehenden, bewährten Umweltschutzrecht aufbauen, soll es ergänzen und soll die Grundlage für eine Weiterentwicklung des bestehenden Umweltschutzrechtes bilden. Das Umweltschutzrecht soll aber in keiner Weise das bestehende Wirtschaftssystem verändern oder die Grundlage bilden für ein neues Wirtschaftskonzept des zu bremsenden Wachstums. Derartige grundlegende gesellschaftliche Aufgaben lassen sich nicht durch einen einzigen Verfassungsartikel formulieren, sie

bedürfen einer Neukonzeption des gesamten Verfassungsrechts.

Die grundlegenden Probleme

Die Erarbeitung eines Umweltschutzgesetzes gehört zu den schwierigsten Aufgaben der Gesetzgebung. Ein versierter Kenner des Umweltschutzrechtes im Ausland erklärte mir kürzlich, es grenze an ein Wunder, wenn es der Schweiz gelinge, als erstes Land der Welt ein einheitliches und umfassendes Umweltschutzgesetz zu haben. Weshalb ist die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Umweltschutzes derart schwierig?

Unbegrenzte Materie

Die Hauptschwierigkeit der Umweltschutzgesetzgebung liegt darin, dass die *Materie* Umweltschutz derart *umfassend* ist, dass sie *praktisch alle Lebensbereiche* umschliesst. Ein Umweltschutzgesetz muss deshalb einerseits in das bestehende Gesetzes- und Verfahrensrecht eingreifen und andererseits gewisse Rechtsmaterien ergänzen und Lücken füllen, wo noch keine Regelungen vorhanden sind. Dabei sind notwendigerweise Schwerpunkte zu bilden.

Das Umweltschutzrecht muss sich an den Grundsatz «weniger ist mehr» halten. Wer alles und jedes erfassen will, hat am Schluss überhaupt nichts in Händen: Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach. In irgendeiner Weise wirkt sich jede menschliche Tätigkeit auf die Umwelt aus. Das soll aber nicht dazu verleiten, über das Umweltschutzrecht einen neuen Staatsabsolutismus zu errichten, mit dem jedes menschliche Verhalten, angefangen vom Tabakgenuss bis zur Bekleidung (Energie-Sparen) kontrolliert wird.

Die beinahe unbegrenzte Materie des Umweltschutzrechtes führt auch zu *schwierigen Vollzugsproblemen*. Ein neues Umweltschutzgesetz kann ja in keiner Weise Grundlage sein für die Schaffung eines unbegrenzten Beamtenapparates, mit dem jede umweltrelevante Handlung des Menschen kontrolliert und überprüft wird. Das Umweltschutzrecht muss vielmehr so gestaltet sein, dass es mit den bestehenden Möglichkeiten eines rechtsstaatlichen und freiheitlichen Vollzugsapparates des Staates ohne wesentlichen Mehraufwand angewendet und durchgeführt werden kann. In vielen Fällen ist deshalb der Staat bei der Verwirklichung des neuen Umweltschutzrechtes auf die Zusammenarbeit mit den Privaten und insbesondere mit der Industrie angewiesen. Umweltschutzrecht, das gegen den erklärten Willen derjenigen erlassen wird, die es letztlich anwenden müssen, wird illusorisch sein und nicht vollzogen werden. Der Staat kann nur in *Zusammenarbeit* mit den Betroffenen und den Verursachern die anfallenden Probleme lösen.

Umweltschutz, ein quantitatives Problem

Dem Gesetzgeber stellt sich schliesslich ein *rechtstheoretisches Problem* erster Ordnung. Der Gesetzgeber ist sich gewohnt, wertende qualitative Probleme zu lösen und zu entscheiden. Der Strafgesetzgeber geht davon aus, dass die Tötung eines Menschen verboten ist. Beim Umweltschutzrecht haben wir es aber sehr oft weniger mit qualitativen als vielmehr mit *quantitativen Problemen* zu tun. Wenn das DDT nur in kleinen Mengen und selten angewendet wird, schädigt es die Umwelt nicht. Wird es aber in grossen Mengen gebraucht und angewendet, führt es zu Schädigungen der Umwelt. Derartige quantitative Probleme lassen sich nicht wie Wertungsfragen durch einfache Gebote und Verbote lösen. Der Gesetzgeber muss nach anderen Möglichkeiten suchen, um derartige quantitative Probleme in den Griff zu bekom-

men. Im konkreten Fall überträgt der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz, Vorschriften über Stoffe zu erlassen, wenn deren Folgeprodukte sich in der Umwelt anreichern und dadurch Menschen, Tiere oder Pflanzen gefährden können. Derartige Vorschriften können die Zusammensetzung der Stoffe, die Verwendungsart und/oder die Verwendungsmenge zum Gegenstand haben.

Mangelhafte wissenschaftliche Erkenntnisse

Ein weiteres Problem, mit dem der Gesetzgeber konfrontiert wird, liegt in den *mangelhaften wissenschaftlichen Erkenntnissen*. In vielen Fällen kann der Naturwissenschaftler nicht eindeutig über die Schädlichkeit eines bestimmten Stoffes oder einer bestimmten Luftveränderung Auskunft geben. Oft, zu oft sind wir auf *Vermutungen* angewiesen. Im Gegensatz zum bestehenden klassischen Polizeirecht, wo vom Staat für Eingriffe in die Freiheit ein Nachweis über das Bestehen einer bestimmten Gefahr verlangt wird, kann der Gesetzgeber beim Umweltschutzrecht einen derartigen Nachweis nicht immer verlangen, zumal Schädigungen in der Umwelt, die vielleicht heute noch nicht erkannt werden können, auf Generationen hinaus nicht mehr wiedergutzumachen sind.

Dynamik des Umweltschutzes

Die ständig zunehmende Umweltbelastung, die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und die technischen Entwicklungen bringen es mit sich, dass das Umweltschutzrecht kein in sich geschlossener und abgeschlossener Bereich ist. Das Umweltschutzrecht ist von seinem *Konzept her in ständiger Entwicklung* begriffen. Es hat seine eigene Dynamik. Das Recht, das grundsätzlich statisch wirken muss, muss in irgendeiner Form diesem Bedürfnis nach einer dynamischen Entwicklung Rechnung tragen. Dies lässt sich nur dadurch verwirklichen, dass einerseits *flexible Normen* geschaffen werden, die den neuen Entwicklungen Rechnung tragen können, und andererseits *Grundsätze in das Gesetz aufgenommen* werden, die gleichsam ein für allemal Übergangsbestimmungen für die Anpassung an die neuen Erfordernisse enthalten. Die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes über die *Sanierung* sind nichts anderes als solche intertemporalen Grundsätze, die stets für die Anpassung an die neuen Erfordernisse der Entwicklung berücksichtigt werden müssen.

Das Grundkonzept des neuen Gesetzes

Teilgesetz oder Gesamtgesetz?

Verschiedene Kreise haben in ihren Vernehmlassungen zum alten Gesetzesentwurf gefordert, der Bundesrat solle die Umweltschutzmaterie nicht in einem Gesamtgesetz, sondern über den Weg verschiedener Teilgesetze regeln. Den Weg der Teilgesetze haben bis heute fast alle Staaten beschritten, die ernsthaft Umweltschutzprobleme regeln wollen. Allen voran die Bundesrepublik Deutschland mit ihren verschiedenen Teilgesetzen zum Immissionsproblem, Abfallproblem oder Gewässerschutzproblem.

Verschiedene Überlegungen haben uns aber davon abgehalten, den Weg der Teilgesetze zu beschreiten. Im Vordergrund steht einmal die *einheitliche verfassungsrechtliche Grundlage*, die ein Gesetz erfordert, das das Umweltschutzproblem auf Grund eines ganzheitlichen Konzeptes behandelt und regelt. Schon der Vergleich zwischen dem neuen Umweltschutzgesetz und dem Gewässerschutzgesetz hat uns sodann gezeigt, dass der Weg verschiedener Teilgesetze notwendigerweise zu Konflikten konzeptioneller, aber auch rechtlicher Art führen würde.

Grundsätzlich geht es ja bei allen Umweltschutzgesetzen um das Gleiche: Den *Schutz des Menschen und seiner natür-*

lichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Will der Gesetzgeber das Umweltschutzrecht regeln, muss er also konkretisieren, was unter dem Schutz des Menschen, unter der natürlichen Umwelt, unter den schädlichen und lästigen Einwirkungen zu verstehen ist. Mit anderen Worten, der Gesetzgeber muss die Schädlichkeits- und Lästigkeitsgrenze und das für den Menschen und die natürliche Umwelt erforderliche Schutzminimum umschreiben. Derartige Qualitätsanforderungen an die Umwelt müssen in jedem Gesetz die gleichen sein. Aus diesem Grunde ist es sinnvoller, in einem einheitlichen Gesetz die Qualitätsgrundsätze und ihre Verwirklichung festzulegen. Selbst wenn man den Weg von Teilgesetzen beschreiten würde, müsste man immer wieder auf eine einheitliche Grundkonzeption des Umweltschutzes zurückgreifen. Sonst müssten die Teilgesetze notwendigerweise miteinander in Konflikt geraten.

In vielen Teilbereichen wie beispielsweise bei der Luftfahrt, im Strassenverkehr, bei der Schifffahrt, bei der Giftgesetzgebung, im Landwirtschaftsrecht, bei den Baugesetzen, im Arbeitsrecht und im Gewässerschutzrecht, bestehen schon weitgehend Grundlagen für eine beschränkte oder zum Teil umfassende Umweltschutzgesetzgebung. Allen diesen Teilgesetzen fehlt aber die Ausrichtung auf ein *einheitliches Grundkonzept* des Umweltschutzes. Teilgesetze müssten diese Vielzahl verschiedener Gesetze noch um ein Vielfaches ergänzen, ohne die Grundaufgabe von Art. 24 septies – die Koordination – wahrnehmen zu können. Teilgesetze bestehen also bereits, was aber fehlt, ist die Ausrichtung des Umweltschutzrechtes auf ein Grundkonzept, d.h. auf den Verfassungsauftrag.

Aus diesem Grunde musste ein Gesetzesentwurf geschaffen werden, der einerseits die Grundlage gibt für die *Koordination* der bereits geregelten Teilbereiche und die Voraussetzungen schafft für *Ergänzungen* des bestehenden Rechtes und die Lückenfüllung.

Wie versucht der vorliegende Entwurf dieses Problem zu lösen? Der Gesetzesentwurf enthält zwei verschiedene Arten von Normen: *materielle Grundsätze* für *Qualitätsanforderungen* an die Umwelt, z.B. Luft und Boden (z.B. Immissionsgrenzwerte) und *Qualitätsanforderungen* für *technische Einrichtungen und Anlagen* (z.B. Emissionsbegrenzungen). Andererseits enthält der Gesetzestext Grundlagen für zusätzliche Vorschriften und Verfahren, wo noch keine gesetzlichen Grundlagen bestehen. Dies gilt im Bereich des Lärms beispielsweise für Baumaschinen, im Bereiche der Stoffe für alle jene Produkte, die von der Giftgesetzgebung nicht erfasst sind, aber zu einer wesentlichen Umweltbelastung führen. Im Bereich der Abfälle schliesslich mussten wir uns dafür entscheiden, den ganzen Problembereich im Entwurf zu regeln und die entsprechenden Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes zu streichen.

Enthält das bestehende Gesetzesrecht wie z.B. das SVG oder das Luftfahrtgesetz nun bereits bestehende Rechtsgrundlagen für den Erlass von Emissionsbegrenzungen, finden nur die materiellen Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes, d.h. die Qualitätserfordernisse an die Umwelt und an die Anlagen Anwendung. Das Verfahrensrecht und die inhaltliche Konkretisierung der Umweltschutzgrundsätze des Umweltschutzrechtes sind dann Sache der entsprechenden Teilgesetze. Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge finden sich also in Zukunft nicht in Verordnungen zum Umweltschutzgesetz, sondern in Verordnungen zum SVG. Das gleiche gilt für das Verfahrensrecht. Dort, wo sich bereits bestehende Verfahren eingebürgert haben, wie bei Bewilligungen von Bauten und Anlagen, Typenprüfungen für Fahrzeuge usw. muss im bestehenden Verfahren die Einhaltung des Umweltschutzrechtes von der im Rahmen des bestehenden Verfah-

rens zuständigen Bewilligungsbehörde geprüft werden. Nur bei besonders belastenden Anlagen muss die Bewilligungsbehörde die Meinung des Umweltschutzamtes des Kantons oder gar des Bundes einholen (Art. 29 EUG).

Der neue Gesetzesentwurf ist somit im besten Sinne des Wortes ein *Koordinationsgesetz*, das die bereits bestehenden materiellen Teilgesetze zu einem Ganzen zusammenkittet, ohne das Konzept dieser Teilgesetze in Frage zu stellen. Gleichzeitig ist der neue Gesetzesentwurf auch ein *Rahmen-gesetz* für die Teilbereiche, die vom Umweltschutzrecht bisher nicht erfasst wurden. Es enthält die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates, zum Erlass von Vorschriften des Bundesrates über Emissionsbegrenzungen von Anlagen, Verwendungen von Stoffen und Verwertung von Abfällen, für die eine solche gesetzliche Grundlage bis heute gefehlt hat. Dies gilt beispielsweise für Baumaschinen, Rasenmäher und andere vom Gesetzgeber bisher nicht erfasste Anlagen, für Stoffe, die vom Giftgesetz nicht erfasst werden und für bestimmte Abfälle wie beispielsweise Einwegflaschen oder Schwermetalle.

Auf diesen Gebieten enthält das neue Gesetz den Rahmen und die Grundlagen für Schutzbestimmungen des Menschen vor schädlichen und lästigen Einwirkungen. Es wäre im heutigen Zeitpunkt kaum möglich, alle diese Bereiche bereits im Detail zu regeln. Der Gesetzgeber muss sich vielmehr damit begnügen, den Rahmen, d.h. die Grundlage für die Regelung zu schaffen, mit gesetzlichen Grundsätzen die Schranken der Verordnungskompetenz und ihre Zielsetzung zu bestimmen, aber auf eine detaillierte eingehende Regelung zu verzichten.

Regelung der Teilbereiche Luft – Lärm – Stoffe – Abfälle

Die Bekämpfung der Luftverunreinigungen

Im Vordergrund der Bekämpfung der Luftverunreinigungen stehen die Immissionsgrenzwerte und die Begrenzungsvorschriften. Die Immissionsgrenzwerte umschreiben die Schädlichkeitsgrenze, die weder mit bestehenden Anlagen noch mit neuen Anlagen überschritten werden darf.

Mit den Begrenzungsvorschriften nach Art. 9 und 10 sollen aber die Emissionen der Anlagen im Rahmen des technisch, wirtschaftlich und betrieblich Möglichen, unabhängig von ihrer unmittelbaren Schädlichkeit, soweit als möglich herabgesetzt werden. Die Begrenzungsvorschriften können zum Gegenstand haben: eigentliche Emissionsgrenzwerte, technische Bau- und Ausrüstungsvorschriften und Betriebsvorschriften. Sie können durch Verordnungen des Bundes oder durch Verfügungen von Bund und Kantonen vorgeschrieben werden. Soweit der Bundesrat keine Verordnungen über Begrenzungsvorschriften erlässt, können die für die Anlagen zuständigen Behörden von Bund und Kantonen unmittelbar auf Grund des Gesetzes durch Verfügungen, Auflagen über Begrenzungsvorschriften erlassen. Die Durchsetzung dieser Begrenzungsvorschriften erfolgt im Rahmen bereits bestehender Bewilligungsverfahren für neue Anlagen. Bei Typen von Anlagen kann der Bundesrat nach Art. 14 eine besondere Typenprüfung anordnen.

Die Sanierung von Anlagen regelt sich nach Art. 15 und 16. Führt der Betrieb einer bestehenden Anlage zu grossen dringlich einzudämmenden Luftverunreinigungen, können die Kantone ohne Koordinationsvorschriften des Bundesrates die Sanierung der betreffenden Anlage vorsorglich anordnen. Für alle anderen Fälle erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Koordination, das Mass und die Fristen der Sanierung. Die Inhaber der Anlagen können vor der Anordnung der Sanierungsmassnahmen Sanierungsvorschläge einreichen. Die Kantone müssen auf Grund dieser Sanierungsvorschläge entscheiden.

Neben diesen generellen Massnahmen sieht Art. 12 des Entwurfes besondere Vorschriften zum Schutz vor *Katastrophen* vor. Birgt die Anlage eine erhebliche Gefährdung der Umwelt in sich (z.B. Seveso), können besondere Massnahmen angeordnet werden. Insbesondere enthält Art. 12 eine gesetzliche Grundlage für Vorschriften über den geeigneten Standort, die technischen Sicherheitsvorkehrungen, die Überwachung und die Alarmorganisation der Anlage. Notfalls kann der Bundesrat nach Art. 12 Abs. 3 besonders gefährliche Produktionsverfahren verbieten. Damit werden erstmals auf gesamtschweizerischer Ebene gesetzliche Grundlagen geschaffen, mit denen einer Katastrophe wie der von Seveso rechtsstaatlich begegnet werden kann. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass es der staatlichen Kontrollorganisation unmöglich ist, bei jedem einzelnen Produktionsverfahren die Gefährlichkeit zum Voraus zu beurteilen, und Massnahmen zum Schutze vor Gefahren anzuordnen. Diese Aufgabe fällt primär in den Verantwortungsbereich der Firma, die allein vollen Einblick in die Möglichkeiten und Auswirkungen eines Produktionsverfahrens hat. Der Staat muss aber in besonderen Fällen eingreifen können. Art. 12 gibt ihm dafür die gesetzlichen Grundlagen.

Erläuternde Beispiele: Emissionsbegrenzungen für Motorfahrzeuge. Vor einigen Monaten hat das Volk eine Initiative über die Begrenzung der Abgase von Motorfahrzeugen (Albatros) verworfen. Der Bundesrat hat dem Volk in Aussicht gestellt, über den Weg verschiedener Verordnungen den Intentionen der Initianten langfristig entgegenzukommen. Welchen Beitrag erfüllt das neue Umweltschutzgesetz in diesem Zusammenhang? Auszugehen ist von den Bestimmungen von Art. 7 und 8 des EUG über die Immissionsgrenzwerte. Nach Art. 7 EUG kann der Bundesrat Immissionsgrenzwerte für die Verschmutzung der Luft festlegen. Wenn nun der Bundesrat auf Grund von Art. 8 SVG Emissionsbegrenzungen über Motorfahrzeuge erlässt, ist er nach Art. 2 Abs. 1 EUG an die vom Bundesrat erlassenen Immissionsgrenzwerte gebunden. Er muss Vorschriften für Fahrzeuge erlassen, mit denen er sicherstellen kann, dass in keiner Weise die Immissionsgrenzwerte überschritten werden. Fehlen solche Verordnungen über die Immissionsgrenzwerte, muss er sich zumindest an die nach Art. 8 aufgestellten Kriterien für die Immissionsgrenzwerte halten. Emissionen von Motorfahrzeugen dürfen jedenfalls nicht zu unzumutbaren Luftverschmutzungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 EUG führen.

Sehr oft lässt sich nun aber im heutigen Zeitpunkt nicht mit wissenschaftlicher Genauigkeit feststellen, welche Emissionen von Fahrzeugen zu unzumutbaren Luftverschmutzungen im Sinne von Art. 8 Umweltschutzgesetz führen. Im Sinne des in Art. 4 Abs. 1 vorgesehenen *Vorsorgeprinzips* sollen deshalb Begrenzungsvorschriften erlassen werden, die angesichts der bestehenden technischen Möglichkeiten möglichst tief sind. Beim Erlass von Vorschriften über die Motorfahrzeuge nach Art. 8 SVG muss der Bundesrat deshalb auch die in Art. 10 vorgesehenen Kriterien für Begrenzungsvorschriften beachten. D.h. er muss Anforderungen an die Motorfahrzeuge stellen, die im Rahmen der technischen und betrieblichen Möglichkeiten sowie der wirtschaftlichen Belastung zu möglichst geringen Emissionen führen. Dabei muss er sowohl die Art, das Ausmass und die Auswirkung der Emissionen berücksichtigen.

Der Bundesrat erlässt somit eine Verordnung auf Grund von Art. 8 SVG, die die materiellen Kriterien des Umweltschutzgesetzes zu berücksichtigen hat. Das Verfahren für die Typenprüfung und die Bewilligung von Motorfahrzeugen richtet sich aber nach SVG. Ebenso sind die nach SVG für die Kontrolle zuständigen Behörden auf Grund von Art. 2

Abs. 2 und 11 Umweltschutzgesetz verpflichtet, im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht (z.B. kantonale Polizei) für die Einhaltung der Vorschriften des Umweltschutzgesetzes zu sorgen.

Errichtung von Bauten. Vor einigen Jahren hatte das Bundesgericht folgendes Problem zu beurteilen: Ein Grundstückseigentümer wollte die Errichtung einer *Schweinemästerei* auf seinem Nachbargrundstück verhindern. Er erhob gegen eine entsprechende Bewilligung des Regierungsrates staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht, weil er durch diese Schweinemästerei in seiner Gesundheit geschädigt werde. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde gut und verpflichtete den Regierungsrat, bei der Erteilung der Bewilligung auch die Auswirkungen auf die Gesundheit der Nachbarn durch die Errichtung der Schweinemästerei zu prüfen. Wie müsste das Problem auf Grund des neuen Umweltschutzgesetzes behandelt werden? Die Schweinemästerei ist eine Anlage im Sinne von Art. 6 Abs. 2 EUG. Auf Grund von Art. 11 Abs. 1 müssen die Kantone dafür sorgen, dass Anlagen den Begrenzungsvorschriften genügen. Die Errichtung einer Schweinemästerei darf also nicht zu Überschreitungen der Begrenzungsvorschriften im Sinne von Art. 9 und 10 des Umweltschutzgesetzes führen. Die Emissionen müssen im Rahmen des technisch und betrieblich Möglichen sowie im Rahmen der wirtschaftlichen Belastung möglichst tief sein. Wird der Immissionsgrenzwert nach Art. 7 überschritten, muss die Begrenzungsvorschrift verschärft werden. Dies könnte für die Schweinemästerei sicher zutreffen. Fehlt im Kanton eine gesetzliche Grundlage für eine Auflage an die Schweinemästerei, hat der Kanton auf Grund von Art. 9 Abs. 2 Umweltschutzgesetz die erforderliche Grundlage. Er kann nämlich durch eine Verfügung eine Begrenzungsaufgabe erlassen, sofern diese Frage nicht abschliessend durch eine Verordnung des Bundesrates geregelt ist.

Das Verfahren, nach welchem der Kanton Umweltschutzvorschriften durchführen will, ist ihm freigestellt. Der Kanton kann die Auflage im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nach Arbeitsrecht oder im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens machen. Handelt es sich um eine Anlage, welche die Umwelt erheblich belasten könnte, muss er auf Grund einer Umweltverträglichkeitsprüfung entscheiden. Dabei bestimmt der Kanton, sofern dies nicht in der Vollzugsverordnung des Bundesrates geschehen ist, nach Art. 13 darüber, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu machen sei. Auf Grund der Umweltverträglichkeitsprüfung können die zuständigen Behörden nach Art. 13 Abs. 2 von den Gesuchstellern Auskünfte oder Abklärungen über die Belastung der Umwelt verlangen. Die Ergebnisse dieser Berichte können von jedermann eingesehen werden (Art. 14 Abs. 4). Der Kanton muss schliesslich dafür sorgen, dass nach Art. 29 Abs. 1 die für die Umweltschutzfragen zuständige Fachstelle bei der Beurteilung dieser Anlage herangezogen wird. Kann sich die Fachstelle mit der Bewilligungsbehörde nicht einigen, erteilt die übergeordnete Behörde, z.B. der Regierungsrat, die erforderlichen Weisungen. In Ausnahmefällen (Art. 29 Abs. 4) muss der Kanton zusätzlich die Stellungnahme des Eidg. Amtes für Umweltschutz einholen.

Mit dem neuen Umweltschutzgesetz wird also *kein neues Bewilligungsverfahren* geschaffen. Es ist den Kantonen vielmehr anheimgestellt, darüber zu entscheiden, in welchem Bewilligungsverfahren (z.B. Arbeitsrecht oder Baurecht) sie die Einhaltung der materiellen Vorschriften des Umweltschutzgesetzes sicherstellen wollen. Es ist dann Aufgabe der betreffenden Bewilligungsbehörden, für die Einhaltung der Vorschriften des Umweltschutzgesetzes zu sorgen.

Sanierung bestehender Anlagen. Zur Zeit gibt es im Kanton Wallis erhebliche Auseinandersetzungen über von einer Firma ausgehende *Fluorschäden*. Wie würde sich dieses

konkrete Problem nach dem neuen Umweltschutzgesetz lösen? Massgebend für die Lösung dieses Problems sind die im Umweltschutzgesetz enthaltenen Sanierungsvorschriften (Art. 15 und 16). Grundsätzlich müssen alle Anlagen, die den Vorschriften des Gesetzes nicht genügen, saniert werden. Überschreiten also die Anlagen Immissionsgrenzwerte oder Begrenzungsvorschriften, sind sie zu sanieren. Um der Wettbewerbsneutralität Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass die Sanierung gesamtschweizerisch und branchenmässig koordiniert verläuft, muss der Bundesrat Vorschriften über die Koordination erlassen. Dabei muss er die wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigen, d.h. die Koordinationsvorschriften müssen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Es ist nicht zu erwarten, dass der Bundesrat derartige Vorschriften für alle Anlagen bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes erlässt. Deshalb kann sich der Kanton, der nach Art. 11 zuständig ist, auf Abs. 3 von Art. 15 stützen und die Sanierung vorsorglich anordnen. Dabei muss er das in Art. 16 vorgesehene Sanierungsverfahren einhalten, d.h. die betroffene Firma muss Sanierungsvorschläge einreichen. Der Kanton, d.h. die nach kantonalem Recht für Bewilligungen zuständige Behörde, wird ihre Sanierungsanordnungen auf Grund des Sanierungsvorschlages treffen, wobei sie dem in Art. 16 Abs. 2 zugrunde gelegten Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen muss.

Lärm

Während sich das Ausmass der unzumutbaren Luftverunreinigungen für die Schweiz einigermaßen absehen lässt, steht die *Bekämpfung der übermässigen Lärmimmissionen im Vordergrund unserer Aufgaben*. Ein Grossteil der Bevölkerung leidet an den Auswirkungen übermässiger Lärmimmissionen. Um so schwieriger ist die Aufgabe des Gesetzgebers, im Zeitalter der Rezession und der Finanzknappheit Vorschriften zu erlassen, die einerseits realisierbar sind und andererseits dem legitimen Bedürfnis mancher Bevölkerungskreise nach mehr Ruhe und Schutz vor Lärm Rechnung tragen.

Der Gesetzesentwurf versucht dieser Aufgabe durch drei Arten von Lärmwerten gerecht zu werden: *Richtwerte, Grenzwerte, Alarmwerte*. Auf der obersten Stufe sind die Alarmwerte. Die Alarmwerte legen das Mass der höchstzulässigen Lärmbelastung fest. Werden diese Alarmwerte trotz Sanierungsmassnahmen überschritten, müssen Vorkehren zum Schutz der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der Einbau von Schallschutzfenstern vorgesehen werden (Art. 18 des Entwurfes). Auf der mittleren Stufe finden sich die Immissionsgrenzwerte. Die Immissionsgrenzwerte dürfen bei der Errichtung neuer Anlagen grundsätzlich nicht überschritten werden.

Für die *Planung* kann der Bundesrat schliesslich Lärmrichtwerte erlassen, die unter den Grenzwerten liegen und als *Planungsinstrument* für neue Erholungsgebiete und Bauzonen dienen sollen. Derartige Zonen sollen nur dort ausgeschieden werden, wo diese Richtwerte noch eingehalten werden können. Die Immissionsgrenzwerte werden im Bereich des Bundes uneingeschränkt Geltung haben. Der Bundesrat wird zwar unterschiedliche Grenzwerte für unterschiedliche Zonen vorsehen. Die Kantone können aber die Grenzwerte weder verschärfen noch erleichtern. Sie sind an die Grenzwerte gebunden. Allerdings können sie im Rahmen der Planung die Zonen gemäss ihren Planungs- und Baugesetzen frei bestimmen.

Soweit der Bundesrat keine allgemeinen Grenzwerte erlassen hat, müssen diese bei der Rechtsanwendung unmittelbar aus Art. 7 und 8 des Gesetzes abgeleitet werden. Es wird Aufgabe der zuständigen Gerichte sein, bei der Anwendung von Art. 7 und 8 für eine möglichst einheitliche Rechtskonkretisierung zu sorgen.

Beispiel: Strassenlärm. Im Vordergrund der bestehenden Umweltbelastungen steht sicher der Strassenlärm. Verursacher des Strassenlärms sind die Motorfahrzeuge, aber auch die zu nahe an den Häusern durchgeführten Strassen. Der Strassenlärm kann somit verhindert werden durch Massnahmen, d.h. Begrenzungsvorschriften für Motorfahrzeuge (Art. 10) und durch Massnahmen an den Strassen (Art. 17ff.). Fällt die Errichtung einer Anlage, wie dies für die Strassen der Fall ist, in die Zuständigkeit der Kantone, sind diese nach Art. 11 verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Anlagen den Begrenzungsvorschriften genügen. Fällt die Anlage in die Kompetenz des Bundes, wie z.B. bei Eisenbahnen, muss nach Art. 2 Abs. 2 die Aufsichtsbehörde dafür sorgen, dass die Begrenzungsvorschriften eingehalten werden. Das Gesetz verpflichtet also die Behörden dafür zu sorgen, dass die Begrenzungsvorschriften sowohl von privaten wie auch von staatlichen Anlagen eingehalten werden.

Nach Art. 15 Abs. 1 sind die Anlagen, die den Vorschriften des Gesetzes nicht genügen, zu sanieren. Wird nun trotz der Herabsetzung der Lärmimmissionen von Motorfahrzeugen der Immissionsgrenzwert nach Art. 7 überschritten, müssen die Strassen saniert werden. Die Lärmimmissionen von Strassen lassen sich allerdings oft nur durch sehr weitgehende und kostspielige Massnahmen verwirklichen, die in vielen Fällen unverhältnismässig wären. Deshalb kann der Bundesrat für höchstzulässige Lärmimmissionen nach Art. 17 Abs. 2 sogenannte Alarmwerte festlegen. Eine absolute Sanierungspflicht besteht deshalb nach Art. 16 Abs. 4 nur dann, wenn dieser Alarmwert für Lärmimmissionen überschritten wird. Oft werden sich die Lärmimmissionen trotz der Sanierung der Strassen und trotz der Festlegung von Begrenzungsvorschriften für Motorfahrzeuge an bestimmten Orten nicht unter den Alarmwert herabsetzen. Deshalb sind im äussersten Falle sogenannte *passive Schallschutzmassnahmen* bei bestehenden Gebäuden nach Art. 18 vorzusehen. Dazu gehören vor allem der *Einbau von Schallschutzfenstern oder Nutzungsvorschriften*. Wesentlich ist, dass auf Grund von Art. 18 die betroffenen Eigentümer von Gebäuden verpflichtet sind, diese Massnahmen durchzuführen. War die Lärmimmission nicht voraussehbar, können sie eine Entschädigung über den Enteignungsweg verlangen. SpekulantInnen sollen von diesen Entschädigungen nicht profitieren können, andererseits sollen aber die Mieter von Wohnungen nicht durch Eigentümer übervorteilt werden, die staatliche Entschädigungen erhalten, dafür aber keine baulichen Massnahmen vorsehen. Der Gesetzgeber verpflichtet also Staat und Private in gleicher Weise, die bestehenden klaren Begrenzungsvorschriften und Immissionsgrenzwerte einzuhalten.

Die Stoffe

Während der frühere Entwurf zum Umweltschutzgesetz die Stoffe lediglich in einem kurzen Artikel behandelte, sieht der neue Entwurf verschiedene Bestimmungen über die Stoffe vor. Auszugehen ist dabei vom in Art. 22 festgelegten Grundsatz, dass Stoffe umweltgerecht zu verwenden und zu lagern sind. Die richtige Verwendung von Stoffen setzt voraus, dass der Verwender Kenntnis hat über die richtige Verwendungsart der Stoffe.

Er wird über die richtige Verwendung der Stoffe durch die in Art. 21 Abs. 2 vorgesehene Gebrauchsanweisung in Kenntnis gesetzt. Befolgt er die Gebrauchsanweisung nicht, verletzt er die in Art. 22 festgehaltene Verhaltensvorschrift.

Wer die Stoffe und Erzeugnisse in den Verkehr bringt, muss sich selber über die richtige Verwendungsart der Stoffe informieren. Stellt er diese Stoffe her, wird er durch eigene Forschungsarbeiten ihre Auswirkungen auf die Umwelt überprüfen müssen. Ist er lediglich Importeur, wird er sich beim Verkäufer oder Hersteller der Stoffe darüber zu informieren

haben. Das Gesetz geht damit von der Verpflichtung desjenigen, der Stoffe in den Verkehr bringt, zur Selbstkontrolle aus.

Mit diesem Verfahren soll der Aufbau eines umfangreichen und letztlich wohl ineffizienten Kontrollapparates der Verwaltung vermieden werden. Die Verantwortung für die richtige Verwendung der Stoffe wird der Industrie überantwortet. Sie muss aber die Folgen der nicht richtigen Handhabung dieser Verantwortung übernehmen. Der Staat kann *erst repressiv, nicht aber präventiv* tätig werden.

Lediglich in Ausnahmefällen kann der Bundesrat über den Weg der Verordnung besondere Vorschriften über die Verwendung von Stoffen erlassen.

Für die Beurteilung der Schädlichkeitsgrenze von Verwendungen bestimmter Stoffe sind wie bei Luftverunreinigungen auch die Immissionsgrenzwerte nach Art. 7 massgebend. Bestimmte Stoffverwendungen können zu Luftverunreinigungen, sie können aber vor allem zu Verunreinigungen des Bodens führen. Aufgabe der Immissionsgrenzwerte für den Boden wird es sein, auch hierfür eine *Schädlichkeitsgrenze* festzulegen, an die dann die Beurteilung der Umweltgefährlichkeit der Stoffe geknüpft werden muss.

Das bestehende Gesetzesrecht erfasst Stoffe und Erzeugnisse bereits unter verschiedenen Gesichtspunkten: *Gifte, Lebensmittel, landwirtschaftliche Hilfsstoffe*. Das Giftgesetz behandelt die Stoffe nur soweit es sich um Gifte handelt, d.h. soweit sie unmittelbar die Gesundheit von Menschen und Tieren schädigen können. Das Lebensmittelgesetz behandelt die Stoffe nur, soweit sie als Lebensmittel gebraucht werden. Das Landwirtschaftsgesetz behandelt die Stoffe nur, soweit sie sich auf die Landwirtschaft auswirken und in der Landwirtschaft gebraucht werden. Im Gegensatz zum Bereich Luft und Lärm, der auf Grund des Gesetzes auf eine einheitliche Konzeption für die Schädlichkeitsgrenze und die Begrenzungsvorschriften ausgerichtet ist, und bei bestimmten Maschinen zusätzliche gesetzliche Grundlagen für Begrenzungsvorschriften vorsieht, werden durch die Vorschriften über die Stoffe die bestehenden Rechtsvorschriften durch das Interesse des Umweltschutzes ergänzt. Neben der Schädlichkeit für Mensch, Tier und Landwirtschaft muss bei den Stoffen auch die schädliche Verwendung für die Umwelt im allgemeinen in Betracht gezogen werden.

Beispiel: Spraydosen. In den Vereinigten Staaten hat die Regierung kürzlich die Verwendung bestimmter Gase für Spraydosen verboten. Für ein derartiges Verbot fehlt nach geltendem Recht eine gesetzliche Grundlage in der Schweiz. Dem Giftgesetz sind nur Stoffe unterstellt, die das *Leben und die Gesundheit von Menschen und Tieren unmittelbar, d.h. durch Aufnahme in den Körper oder durch Berührung mit ihm gefährden*. Überdies regelt das Giftgesetz lediglich den *Verkehr, nicht aber die Verwendung von Giften*. Nach Art. 22 EUG dürfen Stoffe und Erzeugnisse nicht so verwendet und gelagert werden, dass sie, ihre Folgeprodukte oder Abfälle Schäden nach sich ziehen. Primär ist es dabei Aufgabe des Herstellers, dafür zu sorgen, dass Stoffe und Erzeugnisse nicht für Anwendungen in den Verkehr gebracht werden, wenn diese Anwendungen Schäden zur Folge haben (Art. 21 EUG). Primär ist also der Hersteller eines Stoffes dafür verantwortlich, dass der Stoff richtig verwendet wird. Er muss über den Weg der Selbstkontrolle die Auswirkungen jedes Stoffes auf die Umwelt prüfen. Stellt er fest, dass bestimmte Anwendungen des Stoffes, z.B. in Spraydosen, gefährlich sind, muss er die Verpackung mit einer Gebrauchsanweisung versehen. Der Käufer ist nach Art. 22 verpflichtet, den Stoff entsprechend der Gebrauchsanweisung zu verwenden.

In einigen Fällen kann dieses System der Selbstkontrolle nicht genügen. Deshalb sieht Art. 24 EUG vor, dass der

Bundesrat Vorschriften erlassen kann über Stoffe, die sich in der Umwelt anreichern können und dadurch Menschen, Tiere oder Pflanzen gefährden. Nach Art. 34c kann der Bundesrat vorgängig anordnen, dass ihm Angaben über die Stoffe gemacht werden, sofern Anhaltspunkte bestehen, dass die von ihnen zu erwartende Gesamtbelastung umweltschädlich ist. Auf Grund dieser Informationen kann er dann in der Verordnung bestimmte Verwendungsarten verbieten. Der Entwurf zum Umweltschutzgesetz sieht also eine gesetzliche Grundlage für die Verwendung von Aerosolen vor. Das Umweltschutzgesetz ergänzt in diesem Sinne die Bestimmungen des Giftgesetzes, des Lebensmittelgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes. Es basiert auf dem Kontrollmechanismus der Selbstkontrolle und gibt in Ausnahmefällen der Landesregierung die Kompetenz, bestimmte Verwendungen von Stoffen zu regeln oder gar zu verbieten.

Abfälle

Der Teil Abfälle geht von der *grundsätzlichen Verpflichtung zur Abfallbeseitigung* aus. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen zur Verminderung des Abfallberges durch die Beschränkung der Verpackungsarten, durch Vorschriften über die Wiederverwertung und die Regelung des Kreislaufs, d.h. der Rücknahmepflicht besonderer Produkte und Verpackungsarten. Allein, trotz dieser Massnahmen müssen Abfälle in irgendeiner Weise beseitigt werden. Diese Beseitigung ist primär Aufgabe der Kantone. Sie müssen dafür sorgen, dass die Abfälle vorschriftsgemäss verwertet oder beseitigt werden. Die Beseitigung erfolgt auf den von den Kantonen vorgesehenen Deponiestandorten, die Verwertung in dem zur Verwertung vorgesehenen Anlagen. Es ist Aufgabe der Kantone, im Rahmen ihrer Abfallbewirtschaftung mit entsprechenden Vorschriften die Inhaber von Abfällen zur richtigen Lagerung und Beseitigung zu veranlassen.

Zweck und Grundsätze des Entwurfes

Vorsorgeprinzip

Im Vordergrund des Zweckartikels des Entwurfes steht die Verhinderung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf Menschen, Tiere oder Pflanzen und die Verminderung der bestehenden Einwirkungen. Worauf ist dieser Unterschied zurückzuführen? Einmal entspricht es dem klaren Verfassungsauftrag, dass der Bundesgesetzgeber schädliche Einwirkungen in jedem Fall verhindern muss. Diese Verpflichtung besteht selbst dann, wenn dadurch andere Rechtsgüter wie beispielsweise die wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit eingeschränkt werden müssen. Die Gesundheit des Menschen ist ein derart hohes Gut, dass ihr nichts geopfert werden darf. Dies kommt beispielsweise auch dadurch zum Ausdruck, dass die Immissionsgrenzwerte für Luftverschmutzungen sowohl für die Sanierung (Art. 16 Abs. 3) wie auch für die Begrenzungsvorschriften (Art. 10 Abs. 2) eine absolute Grenze darstellen, die nicht überschritten werden darf. Beim Lärm darf diese Grenze im Rahmen der Sanierungen lediglich bis zum Alarmwert überschritten werden, der nach Art. 17 Abs. 2 eine absolute Schädlichkeitsgrenze beinhaltet.

Da zur Zeit die wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht ausreichen, um die Auswirkungen der Immissionen auf Menschen, Tiere und Pflanzen abzuschätzen, und da vor allem im Sinne der Vorsorge alles getan werden muss, um die Umweltbelastung für die Zukunft möglichst klein zu halten, hat das Gesetz auch zum Zweck, die Einwirkungen, die von Anlagen ausgehen, unabhängig von der Frage der Schädlichkeit zu vermindern. Dies trifft vor allem für Einwirkungen zu, die bei grösserer Zunahme zu schädlichen Immissionen führen oder bei denen schädliche Auswirkungen vermutet werden

können. Es handelt sich immer nur um Einwirkungen im Sinne von Art. 24 septies. Da aber in diesem Falle der wissenschaftliche Nachweis der Schädlichkeit nicht vollumfänglich erbracht werden kann, soll sich diese Verminderung der Einwirkungen an den Rahmen des technisch, betrieblich und wirtschaftlich Möglichen halten (Art. 10 Abs. 1 EUG). Auf diese Weise kann rechtzeitig vorgesorgt werden, dass die zunehmenden Einwirkungen nicht zu schädlichen Umweltbelastungen im Sinne von Art. 1 a führen.

Das Gesetz basiert somit auf dem im Umweltschutzrecht bekannten Vorsorgeprinzip, das in Art. 4 Abs. 1 nochmals ausdrücklich wiederholt wird. Das Vorsorgeprinzip findet seinen konkreten Ausdruck auch in Art. 10 Abs. 2. Wenn in einem sich stark entwickelnden Industriegebiet erwartet werden muss, dass durch die Zunahme von Anlagen und Strassen die Immissionsgrenzwerte überschritten werden können, müssen die Begrenzungsvorschriften verschärft werden, damit einzelne Industriezweige, die sich später ansiedeln möchten, wegen der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte a priori ausgeschlossen werden müssen.

Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten

Der Gesetzgeber will aber nicht nur eingreifen, um Einwirkungen zu beschränken, er will vor allem auch Voraussetzungen schaffen, um im *positiven Sinne Behörden und Private zu einem umweltgerechten Handeln zu veranlassen*. Umweltschutz lässt sich ja nicht allein mit staatlichen Eingriffen verwirklichen. Umweltschutz setzt eine positive Einstellung, ein positives Verhalten der ganzen Gesellschaft voraus. Nur die schlimmen Auswüchse lassen sich mit Gebots- und Verbotsnormen regeln. In vielen Fällen ist ein Umdenken notwendig, das nur auf dem Weg der Information und Überzeugung bewirkt werden kann. Aus diesem Grunde überträgt Art. 5 des Gesetzesentwurfes dem Eidg. Amt für Umweltschutz die Aufgabe, die Öffentlichkeit laufend über die Belange des Umweltschutzes zu informieren. Durch diese Information sollen Behörden und Private veranlasst werden, in ihren Handlungen und Entscheidungen den Interessen des Umweltschutzes Rechnung zu tragen. Das Amt für Umweltschutz kann schliesslich Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung empfehlen (Art. 5 Abs. 3). Mit Empfehlungen lassen sich gewisse Ziele oft viel leichter erreichen als mit komplizierten Gebots- und Verbotsvorschriften.

Staat und Verwaltung sollen aber auch nicht immer nur als Kontrollvogt mit dem Drohfinger über dem Privaten stehen, sie sollen die Privaten vielmehr bei ihren Aufgaben beraten und informieren. Diese Verpflichtung ist in Art. 5 Abs. 2 vorgesehen. Der gutwillige Private soll auf die Behörden und insbesondere auf das Amt für Umweltschutz bauen können, er soll bei ihm Hilfe holen können, er soll sich über das, was umweltgerecht ist, beim Amt für Umweltschutz informieren können.

Dieser Grundsatz der *Zusammenarbeit* ist schliesslich auch in Art. 4 Abs. 5 zugrunde gelegt. Was immer getan und entschieden werden muss, vorgängig ist die Meinung der betroffenen Bevölkerung und die Auffassung der interessierten Kreise einzuholen. Wenn immer möglich, sollen Umweltschutzaufgaben in Zusammenarbeit mit diesen gelöst werden. Dieser Gedanke von Art. 4 Abs. 2 findet dann seine konkrete Ausgestaltung auch in Art. 30 Abs. 1. Nach dieser Bestimmung können Bund und Kantone mit Privaten *Verträge über Vollzugsaufgaben* des Gesetzes abschliessen. Was oft über den Weg einer komplizierten Verordnung nur sehr langsam und schwerfällig verwirklicht werden kann, es lässt sich vielfach schnell und ohne grosse Anstrengung über den Weg der vertraglichen Zusammenarbeit regeln.

Man hat dem Vertrag sehr lange die Berechtigung abgesprochen, als Instrument für den Vollzug von Gesetzen dienlich zu sein, obwohl der Grundsatz bereits in Art. 32 unserer Bundesverfassung verankert ist. Vertraglich lassen sich aber sehr viele Aufgaben im Bereiche des Umweltschutzes lösen, ohne dass ein kompliziertes Vollzugsinstrument mit Dutzenden von Beamten geschaffen werden müsste.

Ich könnte mir vorstellen, dass vor allem im Bereiche des Abfalls über den Weg der vertraglichen Zusammenarbeit beispielsweise die Abfallverwertung sinnvoller und schneller verwirklicht werden kann als über schwerfällige Gebote und Verbote.

Wettbewerbsneutralität zwischen Staat und Privaten

Der Interessenkonflikt

Ein Umweltschutzgesetz muss aber nicht nur die Behörden veranlassen, umweltgerecht zu handeln, ein Umweltschutzgesetz muss auch sicherstellen, dass die Behörden beim Betrieb staatlicher Einrichtungen und Anlagen ebenso sehr die Vorschriften des Gesetzes einhalten wie die Privaten. Die *Wettbewerbsneutralität* soll nicht nur zwischen den Privaten, sie soll vor allem auch zwischen dem Staat und dem Privaten wirksam sein. Die Bewältigung dieser Aufgabe bietet aus folgendem Grunde besondere Schwierigkeiten: Zweifelloso entspricht die Verwirklichung einer staatlichen Aufgabe dem öffentlichen Interesse. Die Errichtung und der Betrieb einer Eisenbahnlinie oder einer Nationalstrasse dienen dem allgemeinen Interesse der Bevölkerung zur Verbesserung der Infrastruktur. Unbestritten ist aber auch, dass die Interessen des Umweltschutzes, z.B. der Schutz vor Lärmimmissionen bei Nationalstrassen oder Eisenbahnen oder der Schutz vor Abgasen der Motorfahrzeuge an grossen Ausfallstrassen ebenfalls zu einem elementaren öffentlichen Interesse gehören. Wie ist nun dieser Interessenkonflikt zu lösen? Wir wollen dies am Beispiel der Errichtung einer öffentlichen Anlage sehen: Soll eine neue Anlage des Bundes errichtet werden, ist nach Art. 2 Abs. 2 die Aufsichtsbehörde verpflichtet, die bestehenden Verfahrensvorschriften und die materiellen Vorschriften dieses Gesetzes einzuhalten. Die Errichtung einer Eisenbahnanlage führt sicher zu erheblichen Belastungen der Umwelt im Sinne von Art. 13 des Gesetzes. Die für die Errichtung zuständige Behörde muss deshalb auf Grund einer Umweltverträglichkeitsprüfung entscheiden. Für öffentliche Anlagen muss dabei ein Bericht verfasst werden, der Auskunft gibt über die Massnahmen zum Schutz der Umwelt nach diesem Gesetz und nach der Gewässerschutzgesetzgebung, über die trotz der vorgesehenen Schutzmassnahmen noch zu erwartende Belastung der Umwelt und die Begründung des Vorhabens unter Berücksichtigung der Interessen des Umweltschutzes. Die Umweltverträglichkeitsprüfung führt also dazu, dass bei Interessenkonflikten zwischen dem öffentlichen Interesse an der Anlage und dem Interesse am Umweltschutz eine Rechtsgüterabwägung vorgenommen werden muss. Aufgabe der politischen Behörde ist es dann, den letzten politischen Entscheid zu fällen. Dies gilt allerdings nur für Anlagen, die keine klaren Rechtsvorschriften (z.B. Begrenzungsvorschriften) dieses Gesetzes verletzen. Trifft dies zu, darf die Anlage nur errichtet werden, wenn sie den Begrenzungsvorschriften angepasst wird.

Sehr oft wird eine Anlage aber trotz der Einhaltung bestehender Begrenzungsvorschriften zu einer allgemeinen Belastung der Umwelt führen, über die nur in einer politisch wertenden Rechtsgüterabwägung entschieden werden kann, zumal nicht zu erwarten ist, dass der Bundesrat für jede einzelne Anlage Begrenzungsvorschriften im Sinne von Art. 9 unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes erlassen wird. Massgebend werden deshalb Art. 7, 8 und 10 des Gesetzes

sein müssen, die eine Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe enthalten, welche nur über den Weg einer wertenden Beurteilung konkretisiert werden können.

Bei Entscheiden über öffentliche Anlagen mit erheblichen Umweltbelastungen müssen die kantonalen Fachstellen auf der Ebene der Kantone oder das Eidg. Amt für Umweltschutz auf der Ebene des Bundes mitwirken können. Können sich die Fachstellen oder das Umweltschutzamt mit der zuständigen Behörde nicht einigen, muss die übergeordnete Behörde nach Abs. 3 von Art. 29 Weisungen erteilen. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass das zuständige Amt für Umweltschutz gegenüber der politischen Behörde rechtzeitig die Interessen des Umweltschutzes vertreten kann. Dem Gesetzgeber ist es aber nicht möglich, schon ein für allemal für den Konfliktfall dem Interesse des Umweltschutzes für jeden Entscheid die Priorität zu geben. Die letzte Verantwortung für die Verwirklichung von Gesetzesvorschriften trägt die politische Behörde, die ja möglicherweise durch einen Volksentscheid (Finanzreferendum) gestützt wird.

Verursacherprinzip

Ein wesentlicher Grundsatz ist das sogenannte Verursacherprinzip. Das Verursacherprinzip findet seine Ausgestaltung in Art. 3 des Entwurfes. Der Entwurf geht dabei über die klassische Vorstellung des Verursacherprinzips hinaus. Er verpflichtet den Verursacher nämlich nicht nur, die finanzielle Verantwortlichkeit für Schädigungen zu übernehmen, sondern auch andere nach diesem Gesetz vorgeschriebene Massnahmen wie z.B. Einhaltung der Begrenzungsvorschriften, Abgabe von Sanierungsplänen, Auskünfte usw. zu treffen. Auf diese Weise ist der Adressat der Gesetzesvorschrift nach Art. 3 des Gesetzes immer der Verursacher, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Gegen die allgemeine Verwirklichung des Verursacherprinzips wird oft angeführt, die starre Durchführung dieses Prinzips könne sozial schädliche Auswirkungen etwa für Industriebetriebe haben, die notwendige Arbeitsplätze sicherstellen, aber bei Einhaltung der Gesetzesvorschriften ihren Betrieb einstellen müssen. Da nun aber der vorliegende Gesetzesentwurf dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismässigkeit grosse Bedeutung beimisst, können auf diesem Wege bei derartigen Konsequenzen gegenüber dem Verursacher selber gewisse Ausnahmen gestattet werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 b, Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2).

Wettbewerbsneutralität, Verhältnismässigkeit

Es ist selbstverständlich, dass neben diesen im Gesetz besonders erwähnten Grundsätzen die verfassungsrechtlichen

rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtsanwendung auch für dieses Gesetz gelten. Dies gilt z.B. für den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der Rechtsgleichheit, der Handels- und Gewerbefreiheit und damit auch der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsneutralität. Derartige Grundsätze wie z.B. der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wurden nur in das Gesetz aufgenommen, soweit auf Grund dieser Grundsätze Ausnahmen von den allgemeinen Gesetzesvorschriften gemacht werden können.

Zusammenfassung

Der neue Entwurf zu einem Umweltschutzgesetz versucht, mit den bestehenden klassischen Mitteln des Verwaltungsrechts dem Problem der Umweltbelastung Herr zu werden. Gleichzeitig schafft er die Grundlage für eine in die Zukunft gerichtete partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft. Er koordiniert das bereits bestehende Umweltschutzrecht auf ein einheitliches, verfassungsrechtlich vorgesehenes Gesamtkonzept der Umweltqualität und des Vorsorgeprinzips.

Dort, wo Lücken bestehen, werden sie mit Kompetenzgrundlagen und Aufträgen an die Exekutive ausgefüllt. In vielen Bereichen enthält der Entwurf Rahmenvorschriften, die durch Ausführungsbestimmungen des Bundesrates oder der Kantone ausgefüllt werden müssen. Die sich ständig ändernden Verhältnisse und die zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnisse lassen eine starre Regelung nicht zu. Andererseits enthält der Entwurf viele Grundsätze, Kriterien und Beispiele, die die Verordnungsbefugnis des Bundesrates lenken und eingrenzen.

Damit nicht nur der Private, sondern auch die Behörden den Umweltschutz ernst nehmen, sind verschiedene Bestimmungen vorgesehen, die sich direkt an die Behörden richten. Im Vordergrund steht dabei die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Errichtung von Anlagen.

Der Gesetzesentwurf macht aber deutlich, Umweltschutz ist keine Aufgabe, die der Staat allein erfüllen kann. Umweltschutz bedarf der Anstrengung von Staat und Gesellschaft. Der Entwurf soll die Anstrengungen des Staates verstärken und die Voraussetzungen für eine gemeinsame Bewältigung des Umweltproblems schaffen.

Adresse des Verfassers: Dr. Th. Fleiner, Professor für allgemeines Staatsrecht, schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Fribourg, Riedlet 9, 1723 Marly.

Wichtige Elemente im neuen Bundesgesetz

Von Bruno Böhlen, Bern

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehenen Bestimmungen bezwecken, in den vier Teilbereichen Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, umweltgefährdende chemische Stoffe und Abfälle, schädliche und lästige Einwirkungen zu verhindern sowie bestehende Einwirkungen zu vermindern. Das generelle Ziel besteht darin, die Umweltbelastung durch Luftfremdstoffe, Lärm, chemische Stoffe und Abfälle derart zu begrenzen, dass *keine akuten Schäden* entstehen und das Ausmass der nicht vermeidbaren Belastung auch langfristig tragbar ist.

Die Begrenzung der Umweltbelastung erfordert nicht nur verschiedene Massnahmen technischer, planerischer und organisatorischer Art, sondern auch ein geeignetes Instru-

mentarium zur Beurteilung der Notwendigkeit und Dringlichkeit solcher Massnahmen. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich mit den in den Teilbereichen Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung vorgesehenen Massnahmen.

Allgemeines Konzept Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

Bekämpfung an der Quelle

Der Gesetzesentwurf baut in den Teilbereichen Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung auf einem *zweistufigen* Konzept auf.

Erstes und *wichtigstes Gebot* sind Massnahmen an der Quelle. Durch geeignete Vorkehren muss versucht werden,