



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Umwelt BAFU

Vollzugsklauseln und Delegationsnormen in der Umweltgesetzgebung

Florian Wild, Dr. iur., Leiter der Abteilung Recht



Inhalt

- Gegenstand und Management der Umweltgesetzgebung
- Vollzugsklauseln und Delegationsnormen gemäss Gesetzgebungsleitfaden
- Analyse der und Beispiele aus der Umweltgesetzgebung
- Thesen
- Schlussbemerkung



Umweltgesetzgebung des Bundes

- im engeren Sinne
 - 11 Bundesgesetze
 - 70 Verordnungen (davon 13 DepartementsVo)
 - 300 Vollzugshilfen
- Vorschriften in anderen Bundeserlassen
 - Gesundheit
 - Energie
 - Raumplanung
 - Tierschutz/ Zoll
 - Landwirtschaft
 - Infrastruktur/ Produktzulassungen usw.



Koordination zwischen Umweltschutz und anderen Fachbereichen

- **Art. 4 USG: Ausführungsvorschriften aufgrund anderer Bundesgesetze**

¹ Vorschriften über Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen, die sich auf andere Bundesgesetze stützen, müssen dem Grundsatz für Emissionsbegrenzungen (Art. 11), den Immissionsgrenzwerten (Art. 13–15), den Alarmwerten (Art. 19) und den Planungswerten (Art. 23–25) entsprechen.

- **Art. 3 CO₂-Gesetz: Mittel**

¹ Das Reduktionsziel soll in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische sowie durch freiwillige Massnahmen erreicht werden.



Management der Umweltgesetzgebung

- Rechtsetzungsprogramm 2010-15
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/index.html?lang=de>
- Interne QM-Prozesse für die Rechtsetzung
- Projekte:
 - Laufende Überprüfung der Wirksamkeit der Umweltmassnahmen
 - Verstärkung des Vollzugs und der Aufsicht

Wie sind wir organisiert?

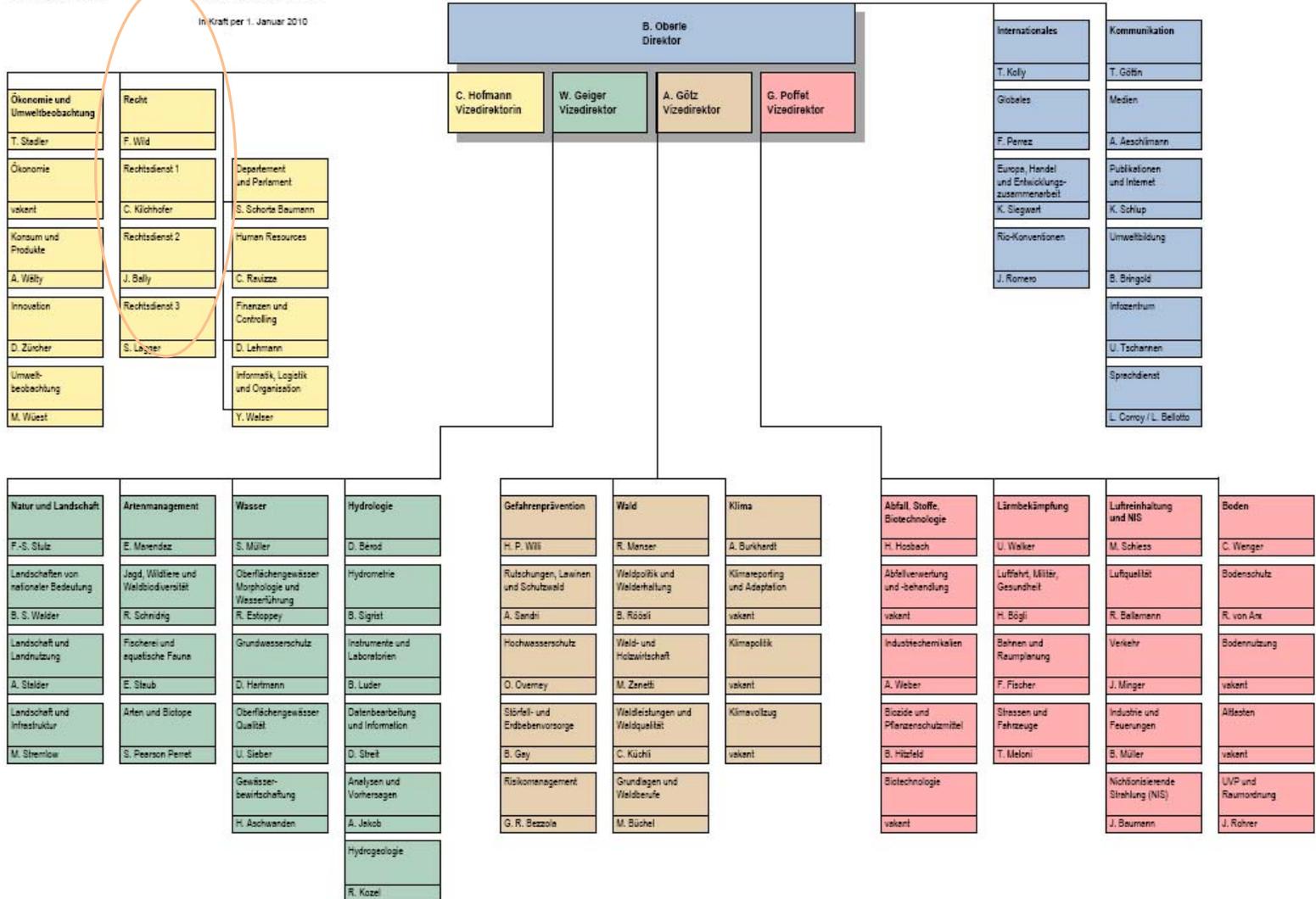


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

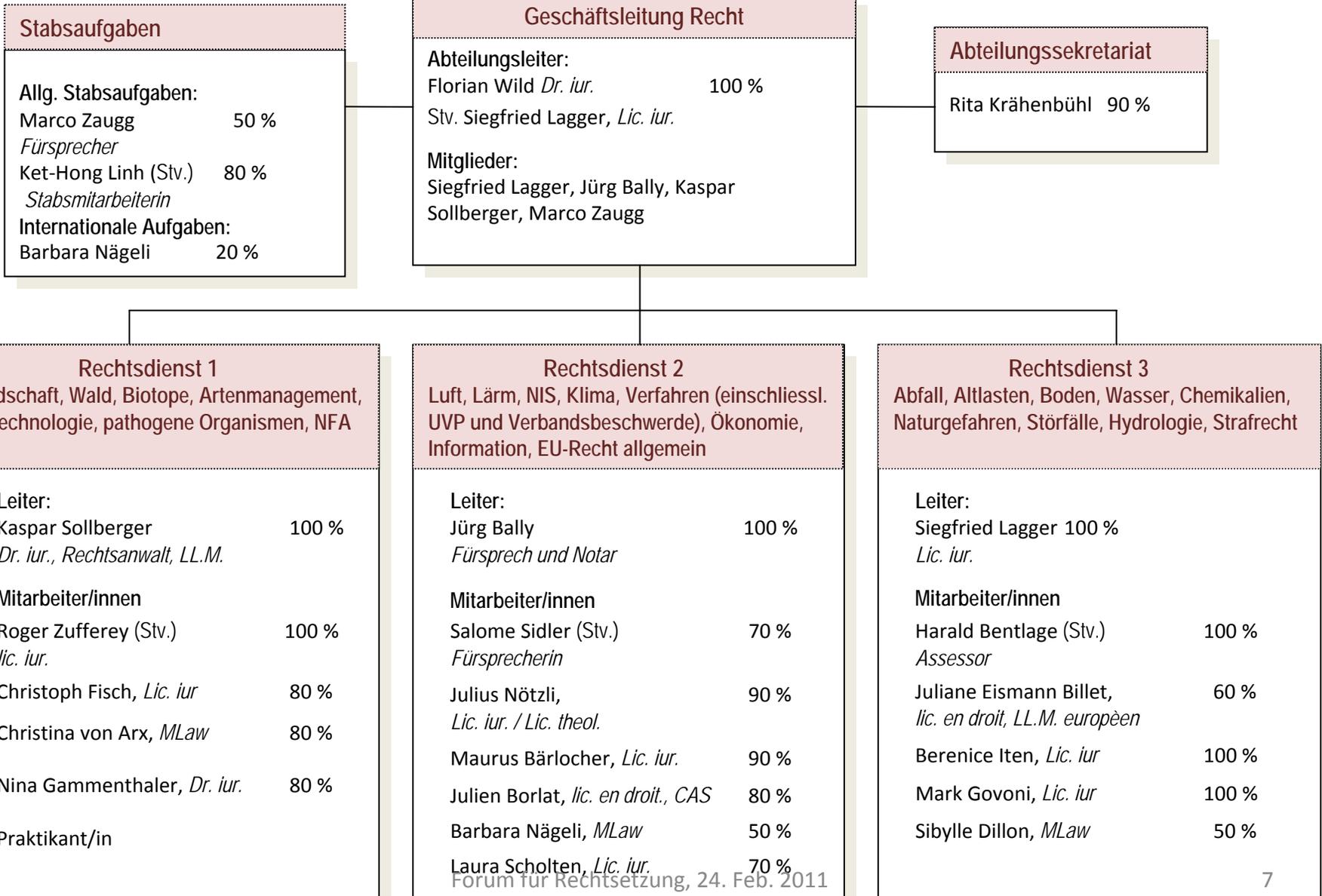
In Kraft per 1. Januar 2010





Organigramm der Abteilung Recht

Stand: 01.01.2011





Vollzugsklauseln in Bundesgesetzen gemäss Gesetzgebungsleitfaden

- **Art. 182 BV; Rechtsetzung und Vollzug**

¹ Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.

² Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.

- **Kompetenz zum Erlass von Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen**



Vollzugsklauseln in Bundesgesetzen gemäss Gesetzgebungsleitfaden

- Allgemeine Vollzugsklausel am Schluss der Gesetze
- Vollzugsklauseln bei einzelnen Bestimmungen im Gesetz



Allgemeine Vollzugsklausel am Schluss des Gesetzes

- **Alle Umweltgesetze verfügen über eine allgemeine Vollzugsklausel (Ausnahme Nationalparkgesetz)**
- **Art. 39 USG: Ausführungsvorschriften und völkerrechtliche Vereinbarungen**
 - ¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.
- **Kommentiert insbesondere von insbesondere Ursula Brunner, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl.**



RVOG

- **Art. 9 Vollziehung und Rechtspflege**

¹ Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.

- **Kompetenz zum Erlass von Ausführungsverordnungen ist darin enthalten**



Thesen (1)

- Die allgemeine Vollzugsklauseln am Schluss der Bundesgesetze sind nicht unbedingt erforderlich
- Im Falle deren Streichung bei den Verordnungen könnte allgemein auf das Fachgesetz und allenfalls auf Art. 9 Abs. 1 RVOG verwiesen werden
 - Problematik bei fachgesetzübergreifenden Verweisen
- Heutige Praxis ist wohl ästhetischer



Delegationsnormen in Bundesgesetzen gemäss Gesetzgebungsleitfaden

- **Art. 164 BV Gesetzgebung**

...

² Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

- **Delegationsnorm hat im Hinblick auf die delegierte Regelung zu umschreiben**

- Gegenstand
- Ziel (soweit nicht ohnehin klar)
- Umfang (soweit nicht ohnehin klar)
- Leitlinien (soweit möglich)

Ermächtigung des Bundesrates bei einzelnen Bestimmungen eines Gesetzes

- Ob eine Vollzugsklausel oder eine Delegationsnorm vorliegt, ist eine Frage der Auslegung der Gesetzesbestimmung





Umweltgesetze

Erlasse	Anzahl Vollzugsklauseln/ Delegationen	Anzahl Artikel
Umweltschutzgesetz (USG; 1983)	51	114
Gewässerschutzgesetz (GSchG; 1991)	14	97
Waldgesetz (WaG; 1991)	7	58
Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG; 1966)	10	60
Gentechnikgesetz (GTG; 2003)	13	40
Wasserbaugesetz (WBG; 1991)	3	19
CO ₂ -Gesetz (1999)	8	21
Jagdgesetz (JSG; 1986)	13	28
Bundesgesetz über die Fischerei (BGF; 1991)	5	29
Nationalparkgesetz (1980)	0	10
Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen (2000)	4	15
Total	128	491



Begrenzung der Umweltbelastung (Emissionen)

- **Art. 11 USG: Grundsatz**

¹ Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen).

² Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

³ Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden.

- **Art. 12 Abs. 2 USG: Emissionsbegrenzungen**

² Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben.



Begrenzung der Umweltbelastung (Immissionen)

- **Art. 13 USG: Immissionsgrenzwerte**

¹ Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest.

² Er berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere.



Vermeidung und Entsorgung von Abfällen

- **Art. 30 USG: Grundsätze**

¹ Die Erzeugung von Abfällen soll soweit möglich vermieden werden.

² Abfälle müssen soweit möglich verwertet werden.

³ Abfälle müssen umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden.



Vermeidung und Entsorgung von Abfällen

- **Art. 30d USG: Verwertung**

Der Bundesrat kann:

- a. vorschreiben, dass bestimmte Abfälle verwertet werden müssen, wenn dies wirtschaftlich tragbar ist und die Umwelt weniger belastet als eine andere Entsorgung und die Herstellung neuer Produkte;
- b. die Verwendung von Materialien und Produkten für bestimmte Zwecke einschränken, wenn dadurch der Absatz von entsprechenden Produkten aus der Abfallverwertung gefördert wird und dies ohne wesentliche Qualitätseinbusse und Mehrkosten möglich ist.



Biotopschutz



- **Art. 18 NHG: Schutz von Tier- und Pflanzenarten**

¹ Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen.

^{1bis} Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen

- **Art. 18a NHG: Biotope von nationaler Bedeutung**

¹ Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest.



Klima, CO₂-Abgabe

- **Art. 6 CO₂-Gesetz: Einführung der Abgabe**

¹ Ist absehbar, dass das Reduktionsziel mit den Massnahmen nach Artikel 3 Absatz 1 allein nicht erreicht wird, führt der Bundesrat die CO₂-Abgabe ein.

² Er berücksichtigt dabei insbesondere:

- a. die Wirkung weiterer Energieabgaben;
- b. die getroffenen Massnahmen anderer Staaten;
- c. die Preise der Brenn- und Treibstoffe in den Nachbarstaaten;
- d. die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen.

³ Der Bundesrat kann die Abgabe frühestens im Jahr 2004 einführen.

⁴ Er kann die Abgabe stufenweise einführen. Er legt den Zeitplan für die einzelnen Stufen im Voraus fest.



Jagd



- **Art. 5 JSG: Jagdbare Arten und Schonzeiten**

⁶ Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone die Liste der jagdbaren Arten gesamtschweizerisch beschränken, wenn es zur Erhaltung bedrohter Arten notwendig ist, oder unter Angabe der entsprechenden Schonzeiten erweitern, sofern die Bestände geschützter Arten die Jagd wieder zulassen.



Sanierung von Altlasten

- **Art. 32e USG: Abgabe zur Finanzierung der Massnahmen**

¹Der Bundesrat kann vorschreiben, dass dem Bund eine Abgabe entrichten:

a. Inhaber einer Deponie auf der Ablagerung von Abfällen;

b. wer Abfälle zur Ablagerung ausführt, auf der Ausfuhr von Abfällen.

² Er legt die Abgabesätze fest und berücksichtigt dabei insbesondere die zu erwartenden Kosten und die verschiedenen Arten von Deponien. Die Abgabesätze betragen höchstens 20 Prozent der durchschnittlichen Ablagerungskosten.

- **BGE 131 II 271 i.S. SOVAG gg. BUWAL**



Gewässerschutz

- **Art. 36a GSchG: Gewässerraum**
 - ¹ Die Kantone legen nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest, der erforderlich ist für die Gewährleistung folgender Funktionen (Gewässerraum):
 - a. die natürlichen Funktionen der Gewässer;
 - b. den Schutz vor Hochwasser;
 - c. die Gewässernutzung.
 - ² Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.





Gentechnik im Ausserhumanbereich

- **Art. 17 GTG: Kennzeichnung**

¹ Wer gentechnisch veränderte Organismen in Verkehr bringt, muss sie für die Abnehmerinnen und Abnehmer als solche kennzeichnen, um die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten nach Artikel 7 zu gewährleisten und um Täuschungen über Erzeugnisse zu verhindern. Die Kennzeichnung muss die Worte «gentechnisch verändert» oder «genetisch verändert» enthalten. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten.



Gentechnik im Ausserhumanbereich

- **Art. 11 GTG: Freisetzungsversuche**

¹ Wer gentechnisch veränderte Organismen, die nicht in Verkehr gebracht werden dürfen (Art. 12), im Versuch freisetzen will, benötigt dafür eine Bewilligung des Bundes.

² Der Bundesrat bestimmt die Anforderungen und das Verfahren. Er regelt insbesondere:

a. die Anhörung von Fachleuten;

b. die finanzielle Sicherstellung der Massnahmen, mit denen allfällige Gefährdungen und Beeinträchtigungen festgestellt, abgewehrt oder behoben werden;

c. die Information der Öffentlichkeit.



Jagd

- **Art. 9 JSG: Bewilligungen des Bundes**

¹ Eine Bewilligung des Bundes braucht, wer:

a. Tiere geschützter Arten sowie Teile davon oder daraus hergestellte Erzeugnisse ein-, durch- oder ausführen will;

b. Tiere geschützter Arten aussetzen will;

c. jagdbare Tiere einführen will, um sie auszusetzen;

d. ausnahmsweise Hilfsmittel, die für die Jagd verboten sind, verwenden will.

² Der Bundesrat ordnet die Zuständigkeit und das Verfahren.



Umweltverträglichkeitsbericht

- **Art. 10c USG: Beurteilung des Berichts**

¹ Die Umweltschutzfachstellen beurteilen die Voruntersuchung und den Bericht und beantragen der für den Entscheid zuständigen Behörde die zu treffenden Massnahmen. Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Fristen für die Beurteilung.



Vollzugsklauseln bei einzelnen Bestimmungen

Umweltgesetz	Vollzugsklausel	¹/₂ Vollzugsklausel
USG: 10c ¹ , 16 ² , 29c ² , 47 ⁴	2	2
GSchG: 19 ¹ , 36a ²	-	2
WaG	-	-
NHG	-	-
GTG: 11 ² , 12 ² , 17 ¹	1	2
WBG	-	-
Co ₂ - Gesetz	-	-
JSG: 9 ²	1	-
BGF	-	-
Nationalparkgesetz	-	-
BG über die Lärmsanierung der Eisenbahnen	-	-
Total	4	6



Thesen (2)

- Die Delegationen in den Umweltgesetzen haben sich grundsätzlich bewährt
- Die Umweltgesetze weisen wenige Vollzugsklauseln bei einzelnen Bestimmungen auf
- Letztere können bei passender Gelegenheit aufgehoben werden



Weiterentwicklung der Umweltgesetzgebung

- **Der Handlungsbedarf hängt vom Zustand und den Entwicklungen ab:** z.B. Verlust von Arten, endokrine Stoffe, Nanomaterialien usw.
- **Frage von Kodifizierungen im Umweltbereich**
 - Erlass mit rund 450 Artikeln
 - Rechtsvergleich: S, F, D
- **Schlussbemerkung**
Parlamentarische Bereitschaft für legislative Verbesserungen

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

