



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Recht

Rechtsgutachten Kohärenz

Allgemeine Bestimmungen (Grund- prinzipien, Begriffe) in der Umwelt- gesetzgebung des Bundes

Forum für Rechtsetzung vom 25.04.2019

Florian Wild / Lars Birgelen

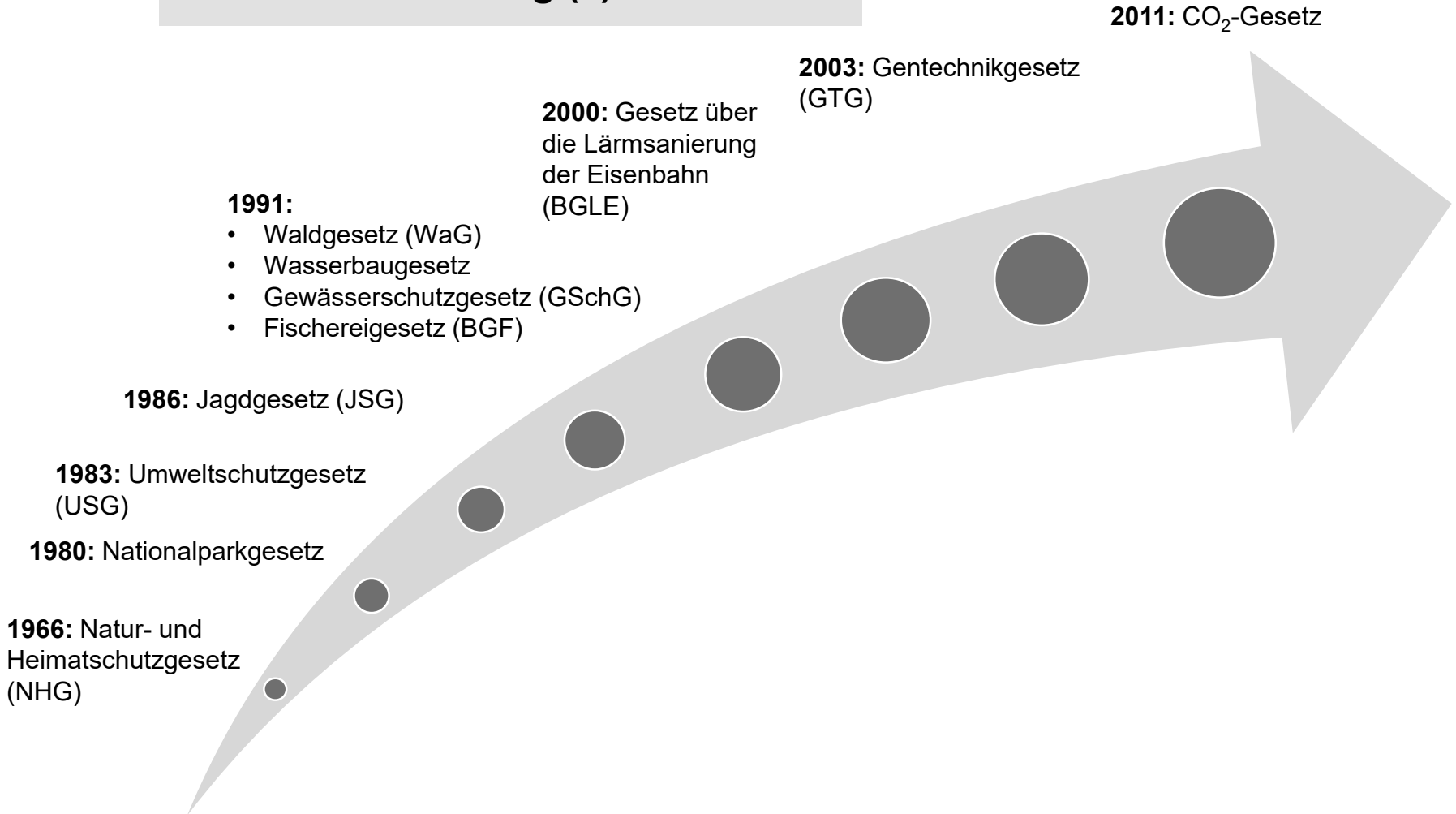


Traktanden

- Kohärenz der Umweltgesetzgebung des Bundes als Herausforderung
- Allgemeine Bestimmungen als wichtiger Rahmen der Umweltgesetzgebung
- Wichtige Projektdaten zum Rechtsgutachten
- Inhalt des Rechtsgutachtens
- Beispiel 1: Vorsorgeprinzip
- Beispiel 2: Inhaberbegriff
- Umsetzungsvarianten in gesetzestechnischer Hinsicht
- Weiteres Vorgehen

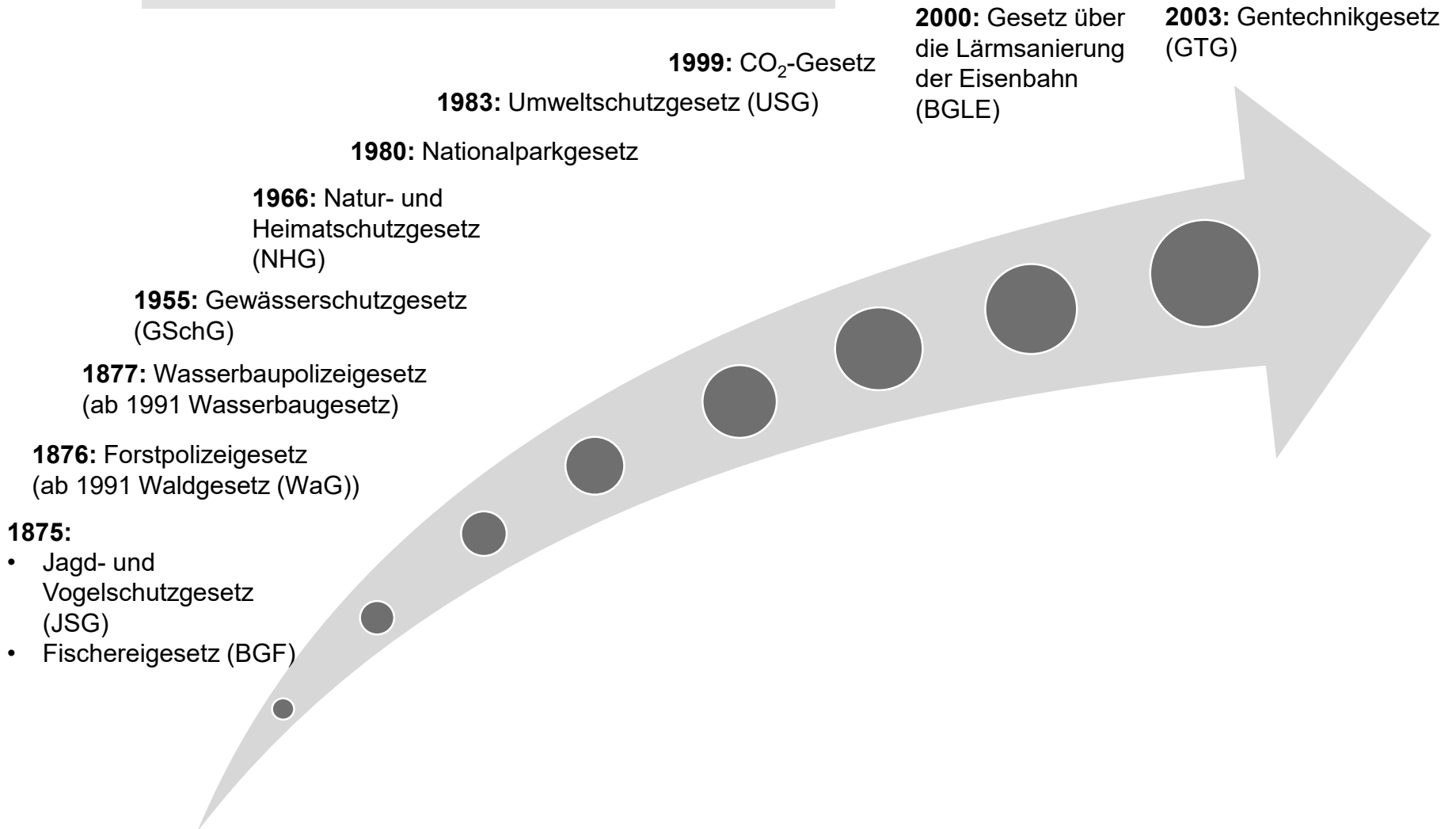


Kohärenz der Umweltgesetzgebung als Herausforderung (1)





Kohärenz der Umweltgesetzgebung als Herausforderung (2)





Kohärenz der Umweltgesetzgebung als Herausforderung (3)

- Sekundäres Umweltrecht sind Bundeserlasse,
 - welche nicht in erster Linie umweltrechtliche Themen behandeln
 - welche Bestimmungen mit erheblicher Bedeutung für das Umweltrecht enthalten
 - welche in die Zuständigkeit anderer Bundesämter als des BAFU fallen
- Beispiele: RPG, NSG, EBG, ChemG, LwG, KEG, EnG



Allgemeine Bestimmungen als wichtiger Rahmen der Umweltgesetzgebung

Prinzipien:

- auch als «Grundsatznormen» oder «Grundsätze» bezeichnet
- Rechtsnormen, die nicht eine Vielzahl von Einzelfällen regeln, sondern richtungsweisende Entscheidungen vorgeben
- normative Bedeutung geht weiter als diejenige von Ziel- und Zweckbestimmungen (Abgrenzung im Einzelfall schwierig)

Begriffe:

- im Wesentlichen Legaldefinitionen
- ordnen nicht ein Verhalten an, sondern regeln den Sprachgebrauch für einen ganzen Erlass einheitlich

Weitere Allgemeine Bestimmungen:

- Verfahrensbestimmungen
- Vollzugsbestimmungen
- Umweltinformation
- (...)



Wichtige Projektdaten zum Rechtsgutachten

- Auftragsvergabe durch das BAFU Ende 2016 an das Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich
Autoren: Prof. Felix Uhlmann, Alt-Bundesrichter Heinz Aemisegger, Angelika Spiess
- Kerngruppe BAFU (VertreterInnen Rechtsdienste und Fachabteilungen)
- externe Begleitgruppe (VertreterInnen diverser Bundesämter [BJ, BAG, BFE, ARE], der Wissenschaft und der Kantone [KVU, BPUK, kantonale Umweltjuristen])
- Fertigstellung des Gutachtens Ende 2018
- parallel und integriert: Rechtsvergleichendes Gutachten durch SIR



Inhalt des Rechtsgutachtens (1)

- Bestandaufnahme und Praxiserhebung für ausgewählte Prinzipien und Begriffe im primären und sekundären Umweltrecht
- Aufdeckung allfälliger Kohärenzprobleme
- Beurteilung des konkreten Bedarfs nach grösserer Kohärenz
- Entwicklung erster Vorschläge für mögliche Kohärenzregelungen
- Aufzeigen allgemeiner Lösungsansätze, wie Kohärenz in der gesamten Umweltgesetzgebung in gesetzestechnischer Hinsicht verbessert werden kann





Inhalt des Rechtsgutachtens (2)

Umweltrechtliche Prinzipien:

- Vorsorgeprinzip
- Verursacherprinzip
- Prinzip der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle
- Nachhaltigkeitsprinzip
- Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise
- Lastengleichheitsprinzip
- Besitzstandsgarantie im Sanierungsrecht
- Koordinationsprinzip
- Kooperationsprinzip

Umweltrelevante Begriffe:

- Umwelt
- Umgang
- Einwirkungen (Emissionen, Immissionen)
- Sanierung
- Stand der Technik
- Entsorgung
- Anlage
- Inhaber





Beispiel 1: Vorsorgeprinzip (1)

Gehalt:

- Jede potentiell schädliche oder lästige Umwelteinwirkung ist, unabhängig vom wissenschaftlichen Nachweis der Schädlichkeit, auf ein Minimum zu beschränken oder ganz zu vermeiden

BV:

- Art. 74 Abs. 2 BV

USG (nicht abschliessend):

- Art. 1 Abs. 2 USG («Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen»)
- Art. 11 Abs. 2 USG («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»)
- Art. 10a ff. USG (UVP als zentrales Instrument der Vorsorge)



Beispiel 1: Vorsorgeprinzip (2)

Weitere primäre Umweltgesetzgebung:

- Art. 3 GSchG («Jedermann ist verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden»)
- Art. 2 Abs. 1 GTG («Im Sinne der Vorsorge sind Gefährdungen und Beeinträchtigungen durch gentechnisch veränderte Organismen frühzeitig zu begrenzen»)
- WaG, NHG (implizite Konkretisierungen)

Sekundäre Umweltgesetzgebung (nicht abschliessend):

- Art. 1 und Art. 3 RPG (Planungsziele und -grundsätze)
- Art. 4 KEG (ausdrücklich erwähnt)
- Art. 148a LwG (ausdrücklich erwähnt)
- TSG, EnG (implizite Konkretisierungen)

⇒ im Anwendungsbereich des GTG strengste Vorsorgeregulierung des gesamten Umweltrechts (Vorbehalt in Art. 4 GTG)

⇒ im LwG Umweltprävention ausschliesslich fakultativ ausgestaltet («kann-Vorschriften»)



Beispiel 1: Vorsorgeprinzip (3)

Fazit:

- Wesen der Vorsorge in den verschiedenen Umweltbereichen sehr unterschiedlich ausgestaltet (Beschränkung bzw. Verhinderung von Umwelteinwirkungen)
- insbesondere Kohärenzbedarf bezüglich der Begriffsverwendung und -übersetzung, der Zumutbarkeitsvorbehalte sowie der konkreten Ausgestaltung (verbindlich oder nicht verbindlich)
- Kohärenzgrundsätze für inhaltliche Umschreibung des Vorsorgeprinzips gemäss Gutachten:

«Bei der Bekämpfung von Umweltbelastungen für den Menschen und seine natürliche Umwelt sind alle verhältnismässigen Massnahmen zu treffen. Dabei sind die nach den Umständen gebotene Sorgfalt und Vorsicht anzuwenden.

Drohende Umweltbelastungen für den Menschen und seine natürliche Umwelt sind zu vermeiden, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Umweltbelastungen sind mindestens in dem Umfang zu verringern, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Soweit erforderlich, stellt der Gesetzgeber in besonderen Umwelterlassen detaillierte Verhaltens- und Unterlassungsregeln auf.»



Beispiel 2: Inhaberbegriff (1)

Gehalt:

- hauptsächlich Verwendung des Begriffs im Umweltrecht zur Bezeichnung des Inhabers einer Anlage, eines Betriebs, einer Deponie oder von Abfällen, häufig auch im Zusammenhang mit einer Bewilligung oder Konzession
- jede natürliche oder juristische Person, welche die Verhältnisse bestimmt und verantwortet und die tatsächliche Herrschaft darüber unbesehen ihrer sachenrechtlichen Stellung ausübt

USG:

- Inhaberbegriff mehrfach verwendet insbesondere im Zusammenhang mit Abfällen, Anlagen, belasteten Standorten

Weitere primäre Umweltgesetzgebung (nicht abschliessend):

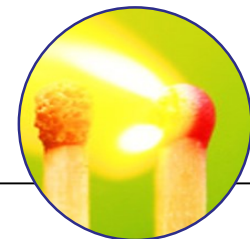
- Inhaberbegriff zahlreich verwendet im GSchG, vereinzelt im GTG
- CO₂-G: «Betreiber» anstelle von «Inhaber»
- WaG und JSG: «Inhaber» kaum bzw. nicht verwendet, stattdessen etwa unpersönliche Umschreibung von Bewilligungsinhaber



Beispiel 2: Inhaberbegriff (2)

Sekundäre Umweltgesetzgebung (Auswahl):

- Chemikalienrecht (ChemG, ChemV, ChemRRV, PSMV): «Inhaber» vorwiegend Bewilligungsinhaber, ansonsten spezifischere Bezeichnungen wie «Hersteller», «Verwender», «Händler», «Eigentümer», «Betreiber» etc.
- Strahlenschutzrecht (StSG, StSV): Verwendung von «Inhaber» im Sinne von Bewilligungsinhaber
- EnG: hauptsächlich «Anlagenbetreiber», vereinzelt «Eigner»
- StromVG: «Betreiber», «Eigentümer»
- Kernenergierecht (KEG, KEV): «Bewilligungsinhaber», «Betreiber», «Betreibergesellschaft»





Beispiel 2: Inhaberbegriff (3)

Fazit:

- unscharfe Konturen des Begriffs «Inhaber»
- fehlende Legaldefinition, häufig durch andere Bezeichnungen ersetzt
- Legaldefinition des Begriffs «Inhaber» im Sinne eines Oberbegriffs auf Gesetzesstufe empfohlen
- in Legaldefinition Umschreibung von «Inhaber» mit sämtlichen, im Umweltrecht vorkommenden Rechtssubjekten
- konsequente Verwendung des Begriffs «Inhaber» in allen umweltrechtlichen Erlassen
- Verwendung anderer Begriffsumschreibungen der umweltrechtlichen Rechtssubjekte nur noch soweit zwingend erforderlich



Umsetzungsvarianten in gesetzestechnischer Hinsicht (1)

Variante «Gesamtkodifikation»:

- Totalrevision aller primären Umweltgesetze
- Schaffung eines Gesetzbuches zum primären Umweltrecht mit Allgemeinem Teil, besonderem Teil und gemeinsamen Bestimmungen

Variante «UR ATG»:

- Schaffung eines neuen BG über allgemeine Bestimmungen im Umweltrecht («UR ATG») als «Kohärenzgesetz», beinhaltend mindestens Geltungsbereich und Prinzipien, allenfalls zusätzlich Begriffe und weitere allgemeine Bestimmungen (bspw. Verfahren)





Umsetzungsvarianten in gesetzestechnischer Hinsicht (2)

Variante «USG als Dachgesetz»:

- Um- bzw. Ausbau des bestehenden USG zu einem «UR ATG»
- Dachgesetz mit sämtlichen Begriffen und Prinzipien und weiteren allgemeinen Bestimmungen
- Spezialbestimmungen zu Bodenrecht, Abfallrecht etc. von USG in neue eigene Umwelterlasse überführt

Variante «USG als Leiterlass»:

- Verstärkung der Dachfunktion des USG
- Einführung einer Generalklausel zum Geltungsbereich des USG

Variante «Status quo mit punktuellen Änderungen»:

- im Rahmen von ohnehin anstehenden Revisionen von Erlassen des primären Umweltrechtes punktuelle Verbesserung der Kohärenz



Weiteres Vorgehen

- Rechtsgutachten aufgeschaltet auf Internet:
[Rechtsgutachten «Kohärenz»](http://www.bafu.admin.ch) (www.bafu.admin.ch > Thema Umweltrecht > Rechtsgutachten > Allgemeines und Übergeordnetes)
- Berücksichtigung des Rechtsgutachtens bei laufenden und zukünftigen Rechtsetzungsprojekten im primären Umweltrecht
- zur Zeit kein politischer Vorstoss in Richtung Umgestaltung der Umwelterlasse zur Verbesserung der Kohärenz hängig
- für eine Verbesserung der Kohärenz wären aus heutiger Sicht des BAFU folgende Umsetzungsvarianten prioritär:
 - Variante «UR ATG» (Beschränkung auf Geltungsbereich und Prinzipien)
 - Variante «USG als Leiterlass» («light-Version» mit Generalklausel zum Geltungsbereich und zusätzlichen Prinzipien, ohne zusätzliche Begriffsdefinitionen)



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**