

Der Entwurf für ein Bundesgesetz über den Umweltschutz

Lic. iur. F. Fullana und Dr. iur. H. Rausch

Die verfassungsrechtliche Grundlage

Am 6. Juni 1971 hat sich das Schweizervolk mit einem überaus eindrücklichen, nämlich dreizehnfachen Mehr an bejahenden gegenüber den ablehnenden Stimmen und mit allen Ständen für die Aufnahme von Art. 24septies ausgesprochen. Er lautet: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.»

Es ist üblich geworden, diese Verfassungsbestimmung in verkürzender Weise als «Umweltschutzartikel» zu bezeichnen. Dagegen ist unter dem Vorbehalt nichts einzuwenden, dass das Folgende als miteinbezogen gedacht wird: Zu Art. 24septies führte einmal das privatrechtliche Nachbarrecht. Es sollte angesichts der Unfähigkeit, den einzelnen Bürger gerade vor den unerfreulichsten Erscheinungen des technischen Zeitalters zu schützen, um einen öffentlich-rechtlichen Immissionschutz bereichert werden. Das Bemühen darum führte aber rasch zu einer ganz grundsätzlichen Diskussion über das Verhältnis des Menschen zu seiner natürlichen Umwelt; die Voten der Parlamentarier künden sehr nachdrücklich davon. Aus der Begrenztheit der Umweltgüter ganz allgemein, aus der Einsicht in die Grenzen der Belastbarkeit von Wasser, Luft, Boden, Flora und Fauna im besonderen, ergab sich die Forderung nach einer eigentlichen Neubesinnung um so notwendiger, als die Verantwortung für kommende Generationen keineswegs geleugnet wurde. Am Anfang dieser Neubesinnung nun steht der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen um ihrer selbst willen, aber selbstverständlich auch für den Menschen der Gegenwart und Zukunft. Beide, Mensch und natürliche Umwelt — diese in freilich noch näher darzustellender Begrenzung — sind also Rechtsobjekte des Umweltschutzartikels.

Auch die Dringlichkeit, fast schon zu lange anstehende Probleme im Sinne der vorstehenden Bemerkungen lösen zu müssen, hat die Ausgestaltung der Verfassungsbestimmung beeinflusst. Sie überträgt nämlich dem Bund die obligatorische — und nicht etwa nur die fakultative — Kompetenz, Vorkehrungen zu treffen. Die Formulierung «Der Bund erlässt Vorschriften . . .» ist so und nicht anders zu verstehen. Die Wendung nun, dass er insbesondere die Luftverschmutzung und den Lärm zu bekämpfen hat, kann als Setzung zeitlicher Prioritäten verstanden werden. Neben der Funktion als verpflichtende Kompetenznorm ist eine andere hervorzuheben: Art. 24septies hat gerade um den Wendepunkt in den Beziehungen Mensch-Technik-Umwelt recht augenfällig hervorzuheben, nach übereinstimmender Meinung von Bundesrat und Parlament grundrechtsähnlichen Charakter. Das bedeutet, dass diese Bestimmung nicht eine unter vielen ist, sondern dass der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt zu einem gestaltenden Leitprinzip, einem verpflichtenden Programm geworden ist. Es ist dieser

Zurzeit steht in der Schweiz ein neues Bundesgesetz über den Umweltschutz zur Diskussion. Seine wichtigsten Grundzüge werden vorgestellt.

hohe Anspruch, an dem sich der gegenwärtig im Vernehmlassungsverfahren befindliche Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz messen lassen muss.

Komplexe Materie

Unter dem Titel «Besonderer Teil» enthält der Entwurf Vorschriften über die Reinhaltung der Luft, über den Schutz vor Lärm und Erschütterungen, den Schutz des Bodens und weiterer Lebensgrundlagen, ja auch über Abfallbewirtschaftung und baulichen Umweltschutz. Massnahmen gegen Lärm und Erschütterungen dienen vornehmlich dem Menschen; gleiches gilt von der Befugnis des Bundes, «über die Gestaltung von Siedlungsgebieten sowie über das Einordnen von Anlagen und Bauten in die bauliche und landschaftliche Umgebung materielle Grundsätze zu erlassen». Das von gewissen Formen zeitgenössischen Bauens bedrohte leibliche und seelische Wohlbefinden des Menschen hat hier den Gesetzgeber veranlasst, rechtliches Neuland zu betreten. Die Lufthygiene ausgenommen, bezwecken die anderen Vorschriften — cum grano salis — eher den Schutz der Umweltelemente um ihrer selbst willen. So bedeutet Schutz des Bodens hauptsächlich Festsetzung der zulässigen Belastung mit Düngern, Schädlingsbekämpfungsmitteln, Abfallstoffen und Abwehr gegen drohende Erosion. Die Landschaft und einzelne ihrer Teile, wie Oberflächen- und unterirdische Gewässer, bilden insoweit Gegenstand des Entwurfs, als es Lebensgemeinschaften von Tieren und/oder Pflanzen auf ihr zu schützen gilt. Die Sorge um das Wasser als eines der wichtigsten Umweltgüter ist im übrigen dem schon weit ausgebauten Gewässerschutz und der Wasserwirtschaft überbunden, weshalb der Entwurf auf eine zusätzliche Regelung verzichtet.

Die Umweltschutzgesetzgebung bedeutet in ihrem heutigen Stadium in erster Linie Schutz vor allen schädlichen und lästigen Einwirkungen, deren Urheber der Mensch ist. Ganz befriedigt diese Präzisierung nicht, denn hat sich nicht auch das Wachstum in vielen Formen als schädlich erwiesen? Ist dessen Urheber nicht auch der Mensch? Wiesehr man nun bei der Ausgestaltung der Verfassungsgrundlagen bemüht war, durch die Wahl des Begriffs der «Einwirkungen» keine übermässigen Assoziationen an das Nachbarrecht zu wecken, so sehr muss in diesem Zusammenhang auf diesen Ursprung hingewiesen werden, um zu verstehen, dass die Wachstumsproblematik und der Raubbau an den Ressourcen eben nicht erfasst worden sind. Zwar trägt auch die Abfallbewirtschaftung zur Schonung dieser Ressourcen bei. Aber nur soweit, als dadurch

schädliche und lästige Einwirkungen beschränkt werden können, befasst sich der Entwurf mit diesem Teilbereich. Genauso verhält es sich mit der Energie: «Lässt sich eine Herabsetzung der Umweltbelastung durch sparsame Verwendung der Energie erreichen», erlässt der Bundesrat Vorschriften über die Möglichkeiten zur Vermeidung von Wärmeverlusten, besonders über die Wärmeisolation bei Neu- und Umbauten. Des weiteren kann die Verwendung von Abwärme, die zentrale Versorgung mit Wärmeenergie durch Gemeinschaftsheizungen und Fernheizwerke sowie die Anschlusspflicht an diese Gegenstand einer bundesrätlichen Verordnung sein.

Anspruchsvolle Zielsetzung

Wie man sieht, ist eine Fülle von Belastungen erfasst worden mit Blick auf das ganz allgemein gehaltene Ziel, den Menschen und seine natürliche Umwelt zu schützen. Der Zweckartikel des Entwurfs konkretisiert es, indem er ausser den hervorgehobenen Prioritäten von Lufthygiene und Lärmbekämpfung drei bedeutsame Grundentscheidungen trifft: Es ist ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen den Naturkräften und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben. Genau genommen, geht dieser Grundsatz über den blossen Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen hinaus, indem er auch das Problem der knappen Ressourcen angeht. Dementsprechend finden sich im Entwurf kaum nähere Bestimmungen, in denen dieser Gesichtspunkt dominiert.

Der zweite Grundsatz fordert, dass die Belastungen durch Einwirkungen im Sinne des Gesetzes gesamthaft nicht weiter zunehmen sollen. Das schliesst im Einzelfall nicht aus, dass örtlich eine grössere Luftverschmutzung beispielsweise — als Folge etwa der Zunahme des Bauvolumens — in Kauf genommen wird. Hingegen soll diese Zunahme durch lufthygienische Massnahmen — beispielsweise die Absenkung des Schwefelgehalts von Heizöl — kompensiert werden.

In engem Zusammenhang damit ist schliesslich das dritte konkrete Ziel zu sehen: Die bestehenden Belastungen sollen soweit möglich vermindert werden. Die Frage nach dem «Wie» führt von den Zielen weg zu den Mitteln, die der Entwurf bereithält.

Notwendige und angemessene Mittel

Insbesondere die beiden letztgenannten Ziele — zusammengefasst: keine gesamthafte Zunahme jeder Art von Belastung, ja ihre möglichst weitgehende Verminderung — weisen in ihrer Formulierung einen hohen Grad an Klarheit auf. Findet daneben Berücksichtigung, dass es hohe, ja höchste Güter zu schützen gilt, dürfen unbedenklich alle notwendigen und angemessenen Mittel eingesetzt werden.

Die Verminderung der Umweltbelastungen soll auf marktconforme, möglichst wettbewerbsneutrale Weise

angestrebt werden. Dazu dienen Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips: «Zur Verminderung einer Einwirkung . . . können einer Abgabe unterworfen werden der Gebrauch von Stoffen und die Anwendung von Verfahren, die durch gleichwertige, die weniger umweltbelastend sind, ersetzt werden können.» Damit bestehen einerseits genügend wirtschaftliche Anreize, sei es für den Unternehmer, eine umweltbelastende Produktionsweise zu ändern, sei es für den Konsumenten, einem umweltfreundlichen Produkt den Vorzug zu geben, ohne dass auf beide Zwang ausgeübt wird. Verfangen andererseits aus was für Gründen auch immer solche ökonomischen Erwägungen nicht, tragen die dann zu entrichtenden Abgaben Wesentliches zur Deckung der staatlichen Kosten des Umweltschutzes bei.

Der mit der Materie Vertraute findet in diesem Beispiel das Konzept der optimalen Technologie verwirklicht, die Forderung nämlich, dass immer die bestmögliche Technik eingesetzt werden muss. Allzulange freilich hat der Gesetzgeber den jeweiligen Stand der Technik unbedenken dem bestmöglichen gleichgesetzt, ja, schlimmer noch: Er hat manchmal, wie es die Autoabgase zeigen, dem von einflussreichen Gruppierungen Gewünschten das Siegel des «jeweiligen Standes der Technik» aufgedrückt.

Im Dienste der zweifachen Zielsetzung steht vorzüglich die Festsetzung von Richt- und verschiedenen Grenzwerten. An der Quelle setzen die Emissionsgrenzwerte an. Insbesondere für gewerbliche und industrielle Betriebe, für Maschinen, Geräte und Fahrzeuge kann der Bundesrat bestimmte Limiten für die Umweltbelastung setzen, primär solche über den von ihnen verursachten Lärm und die Abgase. In den gleichen Zusammenhang gehören Vorschriften über den Bau, die Ausrüstung und den Betrieb von Anlagen und Einrichtungen sowie über die Art, Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen (Treib- und Brennstoffe etwa). Die bezeichneten möglichen Belastungsquellen unterliegen in einem noch näher zu regelnden Umfang dem Genehmigungsverfahren. Dieses Institut wacht über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Nötigenfalls sind an die Bewilligung Auflagen und Bedingungen zu knüpfen.

Mit Blick auf eine im Sinne der angestrebten Ziele wünschbare Umweltqualität werden Immissionsrichtwerte geschaffen, für eine im gleichen Sinne notwendige die Immissionsgrenzwerte. Die ersteren müssen nicht in jedem Falle durchgesetzt werden. Ihre Einhaltung soll sozusagen das langfristige Ergebnis der gesetzlichen Bemühungen bilden. Sie dienen «als Grundlage für die Beurteilung des bestehenden Zustandes, für Planungs- und längerfristige Sanierungsmassnahmen sowie für die Festlegung allfälliger Auflagen und Bedingungen . . .». Die Immissionsgrenzwerte dagegen sind unbedingt einzuhalten. Sie sollen verhindern, dass Einwirkungen den Grad von Schädlichkeit, Gefährlichkeit oder Lästigkeit erreichen. Diese Werte bilden zu-

gleich die Beurteilungsgrundlagen der Behörden für sofortige Sanierungsmassnahmen sowie zur Festlegung von zusätzlichen Bedingungen und Auflagen; sie können örtlich und zeitlich abgestuft sein.

Die Bezeichnung der Immissionswerte gibt Anlass zur Kritik. Üblicherweise versteht man unter Immissionen die Luftverunreinigung, den Lärm, Erschütterungen, allenfalls noch übermässige Lichteinwirkungen oder Schattenwurf. Nun zeigen sich aber auch beim Gewässerschutz Grenzen der Umweltbelastungen (Wasserqualitätsstandards) und in längerfristiger Perspektive trifft dies für die Abwärme ebenfalls zu. Der Entwurf selbst geht über das herkömmliche Verständnis hinaus, indem er Vorschriften über den Schutz des Bodens, die Abfallbeseitigung oder über Biotope enthält. Deshalb wäre die Bezeichnung «Belastungsgrenzwerte» treffender, angemessener. Dafür spricht überdies der Umstand, dass diese Werte inhaltlich in sehr enger Beziehung zum Zweckartikel stehen. Der dort ausgedrückte Grundsatz, Belastungen dürften nicht weiter zunehmen, stellt schliesslich für sich genommen bereits einen speziellen Belastungsgrenzwert dar, eben einen gesamthaften für jede Belastungsart, der den gegenwärtigen Umweltzustand zum Massstab erhebt. Diese Aussage kann sich allerdings nicht auf jene örtlich begrenzten Erscheinungen der Lärmplage und Luftverschmutzung beziehen, die das Ausmass des gesetzlich einmal noch Zulässigen teils schon beachtlich überschritten haben dürften.

Hauptsächlich ein Rahmengesetz

Nicht nur die Bestimmung aller vorgesehenen Belastungswerte obliegt dem Bundesrat; der Entwurf bezeichnet ihn in weiteren zahlreichen Bestimmungen für berechtigt oder verpflichtet, auf dem Verordnungswege das Nähere zu erlassen. Das Gesetz steckt damit im grossen und ganzen lediglich den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Exekutive bewegen kann, den sie aber auch – der obligatorischen Verfassungskompetenz entsprechend – ausfüllen muss. Ein solcher Weg mag sich in Anbetracht der komplexen Materie ebenso aufdrängen wie angesichts der Fülle technischer Daten, deren zuverlässige Beschaffung teilweise immer noch erhebliche Schwierigkeiten birgt. Auf der andern Seite muss Klarheit darüber bestehen, dass nur eine Umweltschutzgesetzgebung, die auf eine breite Mehrheit abgestützt ist, zum Ziele führen kann. Deshalb wäre es wünschbar, wenn das Gesetz in grösserem Umfange als vorgesehen nähere Kriterien entwickelte, deren Befolgung an den Ausführungsbestimmungen ablesbar wäre. Immerhin ist nach einer Bestimmung des Entwurfs «jedermann» gehalten, «die Umwelt beeinträchtigende Einwirkungen im Sinne des Gesetzes zu unterlassen oder sie, sofern und solange sie nicht verhindert werden können, auf das, was unvermeidlich ist, einzuschränken». Die Bürger sollten, bevor sie das Gesetz bejahen, auch tatsächlich wissen, wo und zu welcher Zeit welches Tun als «beein-

trächtigend» gilt. Nach einer von drei Varianten sieht nämlich der Entwurf eine sehr strenge Haftpflicht vor, wonach schlicht der haftet, der (unter anderem) durch sein Verhalten Einwirkungen verursacht! Mit anderen Worten: Eine solche Haftung kann buchstäblich jedermann treffen. Eine Folgerung aus diesen Bedenken könnte darin bestehen, wichtige Verhaltensvorschriften schon im Gesetz zu verankern. Auch die obersten Behörden wären dadurch erheblich geringerem Druck ausgesetzt.

Abschliessend noch einige Bemerkungen zur Beziehung der Umweltschutzgesetzgebung zu andern umweltrelevanten Materien: Raumplanung, Luftfahrt, Strassenverkehr – um nur einige zu nennen. Der Entwurf hält fest, dass Bund und Kantone in ihrer gesamten Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungstätigkeit die Anforderungen des Umweltschutzes «berücksichtigen». Dies wäre nach den Erfahrungen mit dem Natur- und Heimatschutz ungenügend, wenn es nicht weiter hiesse, dass die genannten Stellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Verwirklichung des Zweckartikels sorgen und, als letztes, ihre Gesetzgebung zu überprüfen und den Anforderungen des Umweltschutzes anzugleichen haben. Diese Vorschrift entspricht dem eingangs aufgewiesenen hohen Rang von Art. 24 septies. Sie muss sich gegenüber einer andern behaupten, wonach die speziellen Gesetze und besonderen Bestimmungen des Bundes auf dem Gebiete des Umweltschutzes vorbehalten bleiben. Dieser formaljuristisch unanfechtbare Satz darf die vorerwähnte Verpflichtung nicht blockieren. Denn gerade weil die speziellen Gesetze Lücken aufweisen oder sonstwie ungenügend sind, ist ja die umfassende Bundeskompetenz geschaffen worden.

Der in groben Zügen vorgestellte Entwurf befand sich vom Frühjahr 1974 bis Ende Februar dieses Jahres in Vernehmlassung. Obwohl noch nicht alle Ergebnisse ausgewertet wurden, hat es sich gezeigt, dass dem Entwurf nicht wenige Widerstände erwachsen sind. Das verwundert nicht sonderlich, hatten doch neben den durchwegs zustimmenden Umweltschutzorganisationen die Kantone, einige Bundesbehörden, die Parteien und über 60 Wirtschafts- und Fachverbände Gelegenheit, sich zu äussern.

Zusammenfassung

Es werden die wichtigsten Grundzüge des seit Frühling 1974 in Vernehmlassung befindlichen Bundesgesetzesentwurfs über den Umweltschutz vorgestellt. Der Zweck des Gesetzes ist in drei Grundsätzen festgehalten.

1. Es ist ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen den Naturkräften und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anzustreben.

2. Die Belastungen durch Einwirkungen im Sinne des Gesetzes sollen nicht weiter zunehmen.

3. Die bestehenden Belastungen sollen soweit möglich vermindert werden.

Als Mittel sind unter anderem vorgesehen: Abgaben zur Durchsetzung des Verursacherprinzips, Emissionsgrenzwerte, Immissionsrichtwerte und -grenzwerte.

Es handelt sich um ein ausgesprochenes Rahmengesetz.

Résumé

Projet de loi fédérale sur la protection de l'environnement

Un tel projet est en discussion depuis le printemps de 1974, en Suisse; ses principales caractéristiques font l'objet de cet article.

Le but de la loi repose sur trois principes:

1. Un équilibre à long terme est à trouver entre les forces de la nature d'une part et leur utilisation par l'homme d'autre part.

2. Les charges pour l'environnement que représentent les immissions définies par la loi ne doivent pas continuer à s'accroître.

3. Les charges actuelles pour l'environnement doivent être réduites autant que possible.

A titre d'exemples, les mesures suivantes sont prévues: taxes frappant les responsables de pollutions; valeurs-limites d'émissions polluantes, normes et valeurs-limites d'immissions.

Il s'agit d'une loi-cadre à faire suivre d'ordonnances d'exécution.

Summary

The draft for a Swiss federal law on environmental protection

In Switzerland, a draft law on environmental protection has been under discussion since the spring of 1974. Its most important

features are presented. The aims of the law are laid down in three principles;

1. In the long range, a balanced relation is to be sought between Nature with its regenerative capacity on the one hand and its utilization by Man on the other.

2. The burden on the environment by immissions in the sense of the law should not continue to increase.

3. The existing burden on the environment should be reduced as much as possible.

The following are examples of measures proposed to reach these aims: taxes, as a means to implement the principle of liability of those who originate changes of the environment; maximally allowed emission values; standard and maximally allowed immission values.

The law is meant as a frame for more detailed regulations.

Adresse der Autoren

Büro Dr. iur. H. Rausch, Dreikönigstr. 49, 8002 Zürich.